

Наукові праці

Видається з грудня 2001 року

Науково-методичний журнал



Серія

«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

Випуск 169, 2012

Том 181

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

(Бюлетень ВАК України. – 2011. – № 2)

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

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

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

Рекомендовано до друку
рішенням вченої ради
Чорноморського державного
університету ім. Петра Могили
(протокол № 8 від 12.04.2012 р.)

РЕДАКЦІЙНО-ВИДАВНИЧА РАДА:

Клименко Л. П.

голова редакційно-видавничої ради, головний редактор, доктор технічних наук, професор, ректор ЧДУ імені Петра Могили

Мещанінов О. П.

заступник голови редакційно-видавничої ради, заступник головного редактора, доктор педагогічних наук, професор, проректор з наукової роботи ЧДУ імені Петра Могили

Михальченко М. І.

голова редакційної колегії видання «Сучасна українська політика: політики і політологи про неї», член-кореспондент НАН України, доктор філософських наук, професор, президент Академії політичних наук України, провідний науковий співробітник Інституту політичних та етнічних досліджень НАН України

Багмет М. О.

голова редколегії серії «Політологія», доктор історичних наук, професор

Мещанінов О. П.

голова редколегії серії «Педагогіка», доктор педагогічних наук, професор

Горлачук В. В.

голова редколегії серії «Економіка», доктор економічних наук, професор

Грабак Н. Х.

голова редколегії серії «Екологія», доктор сільськогосподарських наук, професор, старший науковий співробітник

Матвєєва Н. П.

голова редколегії серії «Філологія. Мовознавство», доктор філологічних наук, професор

Клименко Л. П.

голова редколегії серії «Техногенна безпека», доктор технічних наук, професор

Пронкевич О. В.

голова редколегії серії «Філологія. Літературознавство», доктор філологічних наук, професор

Науменко А. М.

голова редколегії серії «Новітня філологія», доктор філологічних наук, професор

Тригуб П. М.

голова редколегії серії «Історія», доктор історичних наук, професор, академік УАІН

Фісун М. Т.

голова редколегії серії «Комп'ютерні технології», доктор технічних наук, професор, старший науковий співробітник, дійсний член УАІН

Андрєєв В. І.

відповідальний секретар, кандидат технічних наук, в.о. доцента

Наукові праці : науково-методичний журнал. – Вип. 169. Т. 181. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – 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». Йдеться про досвід щодо вирішення проблем державотворення, без чого неможливо сьогодні плідно здійснювати реформи в Україні. Всі випуски збірника розкривають актуальні питання історії, теорії, механізмів державного управління, державної служби, місцевого самоврядування.

ОСОБИ НАЦІОНАЛЬНОЇ РЕДАКЦІЙНОЇ КОЛЕГІЇ:

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. Смельянов Володимир Михайлович – кандидат технічних наук, доцент, директор Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв), державний службовець І рангу – заступник голови редакційної колегії серії «Державне управління»;
3. Козлова Людмила Василівна – кандидат наук з державного управління, ст. викладач кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв) – відповідальний секретар редакційної колегії серії «Державне управління»;
4. Антонова (Пешель) Людмила Володимирівна – доктор наук з державного управління, професор кафедри фінансів, обліку та аудиту Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
5. 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);
6. Кальницький 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);
7. Ліповська Наталія Анатоліївна – доктор наук з державного управління, професор кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України (м. Дніпропетровськ);
8. 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);
9. Наумкіна Світлана Михайлівна – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології Південноукраїнського національного педагогічного університету ім. К. Д. Ушинського (м. Одеса);
10. Побочий Іван Андрійович – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри соціології та політології Національної металургійної академії України (м. Дніпропетровськ);
11. Сердюк 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);
12. Толкованов В'ячеслав Вікторович – кандидат юридичних наук, доктор публічного права (Франція), Голова Національного агентства України з питань державної служби (м. Київ);
13. Тригуб Олександр Петрович – доктор історичних наук, професор кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
14. Хаджирадєва Світлана Костянтинівна – доктор наук з державного управління, професор кафедри державної служби Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
15. Чешин Олександр Олександрович – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри філософських і соціальних наук Севастопольського національного технічного університету (м. Севастополь);
16. Шамрай Василь Олександрович – доктор наук з державного управління, професор кафедри адміністративного, фінансового та господарського права Академії праці та соціальних відносин Федерації профспілок України (м. Київ);
17. Шапталіа Олександр Сергійович – доктор наук з державного управління, професор, генеральний директор Державного підприємства Міністерства оборони України «Центральний військовий санаторій «Ялтинський» (м. Ялта).
18. Шевчук Олександр Володимирович – доктор політичних наук, професор кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв).

ОСОБИ МІЖНАРОДНОЇ РЕДАКЦІЙНОЇ КОЛЕГІЇ:

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. Бакуменко Валерій Данилович – доктор наук з державного управління, професор, проректор Академії муніципального управління (м. Київ);
3. Беккер Роман – доктор політичних наук, професор, декан факультету політології та міжнародних відносин Університету імені М. Коперника в м. Торунь (Республіка Польща);
4. Валлас Тадеуш – доктор політичних наук, професор, декан факультету політичних наук та журналістики Університету імені А. Міцкевича в м. Познань (Республіка Польща);
5. Вальденбах Гюнтер – доктор наук, доцент Університету Західної Англії (м. Брістоль, Велика Британія) та Хенкукського університету міжнародних відносин (м. Сеул, Південна Корея);
6. Дашіш 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);
7. Смельянов Володимир Михайлович – кандидат технічних наук, доцент, директор Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв), державний службовець І рангу – заступник голови редакційної колегії серії «Державне управління»;
8. Зинб Маріан – доктор наук з державного управління, професор кафедри адміністративного права та державного управління Університету Марії Складовської-Кюрі в м. Люблін (Республіка Польща);
9. Корещак 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);
10. Писмаченко 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»;
11. Пиханов Дмитро Олександрович – доктор наук з державного управління, в.о. професора кафедри державної служби Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
12. Сорока Світлана Вікторівна – кандидат політичних наук, докторант кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв);
13. Стельмах Анджей – доктор політичних наук, професор кафедри політичних систем факультету політичних наук та журналістики Університету імені А. Міцкевича в м. Познань (Республіка Польща);
14. Толкованов В'ячеслав Вікторович – кандидат юридичних наук, доктор публічного права (Франція), Голова Національного агентства України з питань державної служби (м. Київ);
15. Франц Мачей – доктор історичних наук, професор Інституту історії Університету імені А. Міцкевича в м. Познань (Республіка Польща);
16. Харріс Стівен – доктор наук, професор Школи Публічної Політики та Адміністрування Карлтоновського університету (м. Оттава, Канада);
17. Бонусьєк Владислав – доктор з історії, професор, ректор Жешівського університету імені Королеви Ядвіги (Республіка Польща);
18. Козлова Людмила Василівна – кандидат наук з державного управління, ст. викладач кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили (м. Миколаїв).

Статті друкуються в авторській редакції
ISSN 1609-7742

© Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, 2012

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@chdu.edu.ua

ЗМІСТ

Розділ 1. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	4
<i>Толкованов В. В.</i> Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції	5
<i>Ємельянов В. М., Косенчук С. І.</i> Актуальні проблеми функціонування міжрайонних, об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекцій	10
<i>Вишиванюк М. В.</i> Методи і засоби впливу держави на розвиток усіх сфер регіонального життя	16
<i>Крутий О. М.</i> Технології соціального діалогу органів влади і громадськості.....	22
<i>Кобець А. С.</i> Впровадження механізмів самоорганізації у відкритій системі освіти України	29
<i>Коваль Г. В.</i> Особливості державної молодіжної політики в Миколаївській області	33
<i>Сиченко О. О.</i> Деонтологія державної служби як основа впровадження соціальної відповідальності в органах державного управління.....	37
<i>Якименко О. О.</i> Зміст і особливості трансформації вищої освіти в Україні	41
<i>Татаренко В. Б.</i> Система публічного адміністрування в Україні: становлення та розвиток.....	45
<i>Шапоренко Д.Е.</i> Цілі та інструменти державної політики зайнятості	49
<i>Сорока С. В.</i> Делеговане законодавство як форма участі уряду в законодавчому процесі у країнах Європейського Союзу.....	54
<i>Палагнюк Ю. В.</i> «Державна політика» та «публічна політика»: теоретичний аспект	63
Розділ 2. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ.....	68
<i>Івашова Л. М., Івашов М. Ф.</i> Напрями вдосконалення державного регулювання оцінюванням та розпорядженням майном, що конфісковане митними органами	69
<i>Анпілогова Ж. Д.</i> Управлінська діяльність держави щодо розвитку промисловості	75
<i>Антонов А. В.</i> Наслідки економічної глобалізації та інтеграції для розвитку сільських територій України	79
<i>Бакуменко Д. О.</i> Нормативно-правове регулювання діяльності митних органів з надання адміністративних послуг	84
<i>Беглиця В. П.</i> Напрями державного сприяння розвитку перспективних сегментів ринку суднобудування України	88
<i>Галайчук Б. В.</i> Інноваційний механізм удосконалення державного управління охороною здоров'я в умовах євроінтеграції України	93
<i>Гіндес О. Г.</i> Забезпечення екологічно сталого розвитку на державному та регіональному рівнях.....	98
<i>Коцинець В. В.</i> Підсилення ефекту синергії внутрішньорегіональної інтеграції на базі поєднання національних і закордонних ресурсів	101
<i>Орленко Я. Ю.</i> Роль держави у забезпеченні стабільності регіонів щодо формування продовольчих запасів	105
<i>Казюк Я. М., Корецька В. В.</i> Державні соціальні стандарти як основа бюджетної політики держави в соціальній сфері	110
<i>Ковалевська О. П.</i> Контрольні функції та принципи держави у процесі створення нового житла.....	116
<i>Литвин Ю. О.</i> Державні заходи міжгалузевого регулювання в АПК	120
<i>Марінов М. М.</i> Гарантування прозорості заходів щодо розвитку рекреаційної сфери	125
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	129

Розділ І

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

У статті розглядаються актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції. На засадах аналізу виконання Україною своїх зобов'язань як держави-члена Ради Європи визначаються пріоритетні напрями співробітництва з цією міжнародною організацією у галузі розвитку місцевої та регіональної демократії.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, європейська інтеграція, реформа місцевого самоврядування, європейські інструменти у галузі місцевого і регіонального розвитку, Європейська хартія місцевого самоврядування.*

В статье рассматриваются актуальные проблемы местного самоуправления в Украине в контексте реализации политики европейской интеграции. На основе анализа исполнения Украиной своих обязательств как государства-члена Совета Европы определяются приоритетные направления сотрудничества с этой международной организацией в сфере развития местной и региональной демократии.

Ключевые слова: *местное самоуправление, европейская интеграция, реформа местного самоуправления, европейские инструменты в сфере местного и регионального развития, Европейская хартия местного самоуправления.*

In the article the topical issues of development of local self-government in Ukraine in the context of implementation of European integration policy are examined. On the basis of analysis of carrying out of Ukraine's commitments as a member state of the Council of Europe, priorities of cooperation with this international organization are determined in the field of development of local and regional democracy.

Key words: *local self-government, European integration, reform of local self-government, European instruments in the field of development of local and regional development, European Charter of Local Self-Government.*

Постановка проблеми. Розвиток місцевого самоврядування визначено одним з пріоритетів державної політики України. Завершення конституційної реформи обумовлює перерозподіл повноважень не тільки на центральному, але й на місцевому рівні. Йдеться, насамперед, про передачу більш широкого кола функцій, повноважень та ресурсів фінансових і матеріальних від держави до органів місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування. Є абсолютно зрозумілим, що подальша реалізація політики децентралізації в Україні має розглядатися саме в контексті європейського вибору України. Одним з основних завдань реформи системи місцевого самоврядування має стати досягнення європейських стандартів у галузі місцевого та регіонального розвитку, а також практичне впровадження основних європейських інструментів у галузі місцевого та регіонального розвитку в українську практику.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки науковому вивченню проблем розвитку місцевого самоврядування приділяється значна

увага. Так, серед вітчизняних та зарубіжних науковців, що досліджували різні аспекти розвитку місцевого самоврядування, слід виділити Батанова О., Баймуратова М., Борденюка В., Кампо В., Князєва В., Куйбіду В., Молодцова О., Мамонovu В., Пахомову Т., Пухтинського М., Рубцова В., Руденко О. та ін. Однак сьогодні з урахуванням пріоритетності курсу на інтеграцію України до європейського співтовариства потребують подальших досліджень питання європейських інструментів у галузі місцевого розвитку, а також їх імплементації в Україні.

Мета статті. Метою статті є розгляд актуальних питань розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу. Одним з визначних пріоритетів державної політики України є здійснення суттєвих інституційних змін, трансформація системи державного управління та місцевого самоврядування відповідно до кращих міжнародних (європейських) практик та стандартів [4]. Разом з тим слід наголосити, що Україна є

органічною та невід'ємною частиною Європи. Тому питання впровадження економічних, соціальних та політичних перетворень в Україні потрібно розглядати в контексті європейської інтеграції. Ефективна реалізація цього курсу вимагає від органів влади усіх рівнів:

- здійснення суттєвих інституційних змін;
- реформування принципів та методів роботи, в тому числі в галузі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів;
- забезпечення фінансово-економічних можливостей стимулювання розвитку місцевого самоврядування [7].

Зазначені дії мають бути реалізовані з урахуванням кращого європейського досвіду та із широким залученням міжнародних програм та експертів.

Необхідно зазначити, що важливим чинником розвитку національного законодавства та реалізації політики європейської інтеграції України є участь нашої держави у міжнародних конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для усіх країн європейського континенту правові стандарти. Досягнення більшого єднання між країнами-членами Ради Європи задля збереження та втілення у життя ідеалів і принципів демократії досягається шляхом розробки та прийняття багатосторонніх міжнародних договорів [5]. Серед них чільне місце посідають наступні документи, що визначають законодавчі орієнтири та політику в галузі місцевої і регіональної демократії:

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування (була відкрита для підписання у 1984 році), яка спрямована на захист принципу ефективного місцевого самоврядування як основного складового елементу демократії. Вона є моделлю для впровадження демократії на місцевому рівні. 15 липня 1997 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» було прийнято. Хартія набула чинності на території України 1 січня 1998 р.

2. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами, яка була підписана у 1980 році, визнає за місцевими і регіональними властями право співпрацювати поза національними кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень з питань створення спільних громадських служб, будівництва спільних об'єктів або охорони довкілля. Вона включає моделі угод стосовно регіонального транскордонного планування, економічного розвитку, охорони навколишнього середовища тощо. Конвенція набула чинності для України 22 грудня 1993 року.

3. Рамкова конвенція про захист національних меншин була відкрита для підписання у 1995 році. Вона стосується питань освіти, засобів масової інформації та використання національних мов, а також містить загальні положення, зокрема з питань недискримінації та рівності між меншинами і загальною частиною населення, свободи встановлення контактів з тими, хто мешкає у інших країнах. 9 грудня 1997 року

Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин».

4. Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин спрямована на збереження та захист регіональних мов та мов меншин. Сфера її застосування поширюється на законодавство, школи, громадське, культурне, економічне і соціальне життя та засоби масової інформації. Після ратифікації Верховною Радою України відповідного закону Конвенція набула чинності на території України з 1 січня 2006 року.

5. Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні встановлює принципи, які гарантують іноземним громадянам, які постійно проживають на території відповідної держави, більш широкі громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у місцевих виборах. Цей правовий документ поки що не ратифікований Парламентом України.

6. Європейська Хартія міст, яка була прийнята Радою Європи у 1992 році у вигляді рекомендації, визначає права громадян, які проживають у європейських містах. Вона є практичним посібником з питань міського управління, регулюючи такі питання, як умови проживання, архітектура в містах, міський транспорт, енергетика, спорт та дозвілля, забруднення міст та безпека на вулицях. У 2004 році Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив зміни до Європейської Хартії міст.

7. Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні, яка була прийнята Радою Європи у 1992 році у вигляді рекомендації, закріплює принципи, що сприяють залученню молоді до процесу прийняття рішень, безпосередньо впливають на її життя і заохочують молодь займати активну позицію в тих змінах, які відбуваються в містах чи регіонах. У 2002 році Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив зміни до Європейської хартії участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні.

8. У 2000 році була ухвалена Європейська конвенція про природні ландшафти, яка містить вимоги до представників державної влади вживати на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях політичних кроків та заходів для захисту існуючого ландшафту країн Європи [6].

Слід також зазначити, що Рада Європи продовжує роботу з розширення та удосконалення загальноєвропейського правового поля, впровадження ефективних систем управління на місцевому і регіональному рівні продовжується. Її мета – побудова спільної Європи на принципах дотримання прав людини, верховенства права та демократії [9].

Під час вступу до Ради Європи, Міжнародної організації, що об'єднує сьогодні 47 держав-членів, 9 листопада 1995 року Україна, з метою дотримання статті 3 Статуту Ради Європи, взяла на себе низку зобов'язань, внесених до Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995), зокрема щодо розвитку місцевої та регіональної демократії. За існуючою практикою

своїєї діяльності Рада Європи постійно відслідковує стан дотримання країнами-членами Організації взятих на себе зобов'язань. За результатами ознайомлення з існуючою в Україні ситуацією щодо місцевої та регіональної демократії, представниками РЄ було підготовлено відповідну доповідь, яку було представлено на розгляд 5-ї чергової сесії Конгресу місцевих та регіональних влад Європи (КМРВЕ) (26-28 травня 1998 р.). За результатами обговорення сесією Конгресу були ухвалені досить різка та категорична за своїм змістом рекомендація № 48 (1998) та резолюція № 68 (1998) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні [10].

У цих документах, зокрема, відзначалась наявність дефіциту в нашій державі національного законодавства в сфері місцевого самоврядування; наголошувалося на необхідності дотримання Україною положень Європейської Хартії місцевого самоврядування; підкреслювалася важливість загальної демократизації суспільства, розподілу повноважень між різними гілками влади та налагодження співробітництва між ними тощо. Рекомендацією № 48 також було запропоновано владним структурам України:

- розробити та ухвалити, як особливо термінове питання, законодавство з місцевого та регіонального самоврядування, що відповідатиме принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування та Конституції України, кожна з яких гарантує самоврядування на муніципальному, районному та регіональному рівнях;
- ухвалити закони про статус міст Києва та Севастополя;
- включити у національне законодавство з питань місцевого самоврядування положення, які б гарантували регіональним, районним та муніципальним радам наявність у них власних та підзвітних їм виконавчих органів, і включити положення, які надаватимуть право органам регіональної, районної та місцевої влади мати власний бюджет пропорційно їх обов'язкам з наданням їм можливості підвищувати на місцевому рівні отримуваний ними дохід;
- внести ясність у питання приватизації та володіння муніципальною землею та власністю;
- забезпечити неухильне дотримання закону про статус обраних депутатів;
- провести відповідно до чинного законодавства та з належним спостереженням вибори на посади міських голів Києва та Севастополя;
- здійснити вивчення виборчими та юридичними установами випадків порушень, що, як вважається, мали місце під час виборчої кампанії та в ході виборів до окремих органів місцевого та регіонального самоврядування 29 березня 1998р. з оприлюдненням результатів такого вивчення;
- заохочувати зміцнення та розвиток політично незалежних асоціацій на муніципальному рівні в Україні;
- поважати та дотримуватись рішень Верховного Суду України стосовно органів місцевої та регіональної влади тощо [6].

У рішенні КМРВЕ було окремо наголошено на необхідності ухвалення у найкоротший термін законів з питань місцевого самоврядування з

метою подолання проблеми, пов'язаної з дефіцитом законодавчої бази. Сесією Конгресу було також прийняте рішення щодо продовження моніторингу ситуації в Україні з питань місцевого та регіонального розвитку.

У січні 1999 року Парламентською Асамблеєю Ради Європи (ПАРЄ) за результатами розгляду стану виконання Україною своїх зобов'язань як держави-члена РЄ, було ухвалено резолюцію 1179 (1999), в якій, зокрема у п. 7, наголошується на тому, що в Україні без подальшого зволікання «має бути ухвалене законодавство щодо місцевого самоврядування, яке б відповідало принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування, включаючи чітке розмежування між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Новий статус міст Києва і Севастополя повинен бути визначений відповідно до Конституції та Європейської хартії місцевого самоврядування».

Підсумки 5-ї сесії КМРВЕ та ухвалені нею резолюція та рекомендація щодо України були обговорені на засіданні Координаційної Ради з питань місцевого самоврядування при Президенті України. За результатами розгляду Координаційною Радою прийняті відповідні рішення. 5 серпня 1998 р. Президентом України було видано Доручення № 1-14/589, у якому відповідним органам державної влади було поставлено конкретні завдання, спрямовані на забезпечення практичного виконання рекомендацій Конгресу. В середині серпня 1998 р. відповідне доручення у цьому зв'язку дано Прем'єр-міністром України міністерствам та відомствам нашої держави (доручення № 15562/2 від 11.08.1998 року). Верховною Радою України прийнято Постанову № 230-XIV від 5 листопада 1998 року «Про заходи по реалізації рекомендацій про місцеву та регіональну демократію в Україні, ухвалених п'ятою сесією Конгресу місцевих та регіональних влад Європи».

15 січня 1999 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ». Експерти Ради Європи, які на прохання української сторони здійснили експертизу законопроекту на предмет його відповідності положенням Європейської Хартії місцевого самоврядування, зробили в цілому позитивний висновок. Більшість висловлених ними зауважень була врахована при доопрацюванні згаданого законопроекту.

9 листопада 2001 р. Конгресом Ради Європи було ухвалено нові Резолюція 123 (2001) та Рекомендація 102 (2001) щодо місцевої і регіональної демократії в Україні, зміст яких стосується наступних питань:

- удосконалення адміністративно-територіального поділу країни та запровадження системи регіонального самоврядування (пункт 12-А Рек.102);
- розмежування повноважень органів місцевої і регіональної влади та місцевих органів виконавчої влади (пункт 12-А, 12-В);
- забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними ресурсами для виконання ними своїх повноважень (пункт 12-В, 12-С);

- вдосконалення системи судового захисту місцевого самоврядування та впорядкування питань щодо конфліктних ситуацій між місцевими виборними представниками і представниками органів державної виконавчої влади (пункти 12-D, 12-H);

- вирішення питання щодо надання обласним та районним радам, а також містам Києву та Севастополю, своїх власних виконавчих органів [виконкомів] (пункти 12-F, 12-G);

- зміцнення правового статусу міських голів (пункт 12-E);

- забезпечення доступу місцевих і регіональних представників до засобів масової інформації (пункт 12-I);

- забезпечення регулярного інформування Інституційного комітету Конгресу асоціаціями органів місцевого самоврядування щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні; проведення з ними консультацій з питань формування делегації України в КМРВС, а також при прийнятті усіх рішень, які безпосередньо стосуються органів місцевої влади (пункти 12-J, 12-K та пункт 10 Рез. 123).

З метою виконання рекомендацій Конгресу Ради Європи, органами державної влади України було вжито низку важливих заходів. Так, 25 травня 2001 року Указом Президента України було затверджено Концепцію державної регіональної політики, а 13 вересня 2001 року Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням № 437-р затвердив заходи по її реалізації. 30 серпня 2001 року Президентом України було видано Указ «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» та затверджено Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні. Відповідно до Указу, розвиток місцевого самоврядування було визнано одним із пріоритетних напрямів державної політики України. 13 березня 2002 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 123-р було затверджено заходи щодо виконання згаданої програми. Стан виконання Резолюції 123 (2001) та Рекомендації 102 (2001) Конгресу Ради Європи було також розглянуто на засіданні Міжвідомчої Комісії з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України.

Значний внесок у розвиток місцевої та регіональної демократії та виконання зазначених рекомендацій Ради Європи здійснили члени української делегації в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи, зокрема в частині популяризації знань про Європейську хартію місцевого самоврядування, проведення різноманітних комунікативних заходів (семінарів, конференцій, круглих столів тощо) з актуальних питань місцевого та регіонального розвитку.

Важливим аспектом інтеграційних процесів у Європі виступає налагодження транскордонного співробітництва. Об'єктивною необхідністю успішної реалізації політики європейської інтеграції України є розвиток соціально-економічного потенціалу її адміністративно-територіальних одиниць, включених

до загальноєвропейської системи регіональної кооперації. Для забезпечення зростаючої активності регіонів України в реалізації євроінтеграційної політики потрібні постійний пошук нових стратегій та механізмів міжрегіонального співробітництва, вивчення зарубіжного та вітчизняного досвіду функціонування євро регіонів [11].

У вирішенні питань організації співробітництва регіонів України з прикордонними територіями сусідніх держав необхідно враховувати досвід транскордонної взаємодії регіонів Європейського Союзу, зокрема принципів утворення і напрямів діяльності євро регіонів. Йдеться про перетворення євро регіонів на самостійні об'єкти територіальної структури світового ринку з відповідним розвитком прикордонної інфраструктури і формуванням сприятливих умов інтенсифікації співробітництва з суміжними країнами. В межах євро регіонів як організаційної форми прикордонних відносин, місцеві органи влади мають можливість розробляти спеціальні програми економічного, культурного і гуманітарного співробітництва, реалізовувати конкретні проекти, вирішувати проблеми зайнятості населення, інфраструктури і екології [10].

Важливим інструментом у розвитку місцевої і регіональної демократії в Україні є технічні програми співробітництва, які реалізуються за підтримки міжнародних організацій, зокрема ЄС та Ради Європи. Основним завданням цих програм є сприяння зміцненню демократичної стабільності, допомога Україні у виконанні зобов'язань, взятих при вступі до Ради Європи, а також сприяння демократизації українського суспільства та впровадженню європейських норм та стандартів.

Висновки. Розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики України, зокрема в контексті реалізації стратегічного курсу інтеграції до європейського співтовариства. Так, набувши членства в Раді Європи у 1995 році, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм та стандартів РЄ. У своїх відносинах Україна і Рада Європи вже вийшли за межі етапу становлення двосторонніх стосунків. З року в рік Україна демонструє «суттєвий прогрес» у впровадженні демократичних норм і стандартів у повсякденне життя країни. Одночасно слід наголосити, що багато країн Східної Європи ефективно використали своє членство у Раді Європи та різні механізми співпраці з цією організацією для досягнення відповідних критеріїв (насамперед, Копенгагенських критеріїв) для набуття членства у Європейському Союзі, що є гарним прикладом й для України.

Питання впровадження в Україні положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, набувають сьогодні особливого значення, зокрема, в контексті проголошеної реформи місцевого самоврядування, а також головування України в Комітеті Міністрів Ради Європи (2011 р.).

На жаль, сьогодні існує ще багато проблем стосовно впровадження в українську практику положень Європейської Хартії місцевого

самоврядування, про що вже неодноразово зазначали представники Ради Європи. Багато з цих проблем стосуються недостатньої підготовки до ратифікації Україною цього правового інструменту Ради Європи, що потребує особливої уваги Верховної Ради України. Так, 4 жовтня 2010 року було проведено комітетські слухання, на яких було розглянуто експертний звіт Ради Європи щодо впровадження в Україні Європейської Хартії місцевого самоврядування та відповідності національного законодавства принципам Хартії. За результатами згаданих слухань профільним парламентським комітетом було утворено робочу групу, яка має займатись постійним моніторингом та вивченням питань практичного впровадження Європейської Хартії місцевого самоврядування в Україні. Одночасно робоча група має підготувати для Українського Парламенту та профільного парламентського комітету практичні пропозиції не тільки з питань забезпечення впровадження Європейської Хартії місцевого самоврядування, але й підготовки до ратифікації Україною нових правових інструментів Ради Європи з питань місцевої та регіональної демократії, зокрема додаткового протоколу до Європейської Хартії місцевого самоврядування, який був відкритий до підписання державами-членами Ради Європи у листопаді 2009 року. Додатковий протокол має на меті забезпечити в рамках реалізації Європейської хартії право кожної людини на участь у суспільно-політичному житті на місцевому рівні та у діяльності органів місцевого самоврядування.

Одночасно слід наголосити, що в Україні вже накопичено неабиякий досвід з питань розвитку «партисипативної» демократії, залучення громадян до публічного життя на місцевому рівні. Ратифікація Парламентом України згаданого нового правового інструменту Ради Європи сприятиме закріпленню на законодавчому рівні правил та процедур щодо залучення громадян до діяльності органів місцевого самоврядування, а також розвитку місцевої демократії.

Основними напрямками співробітництва України з Радою Європи на сучасному етапі можна визначити наступні:

- впровадження інноваційних інструментів та стандартів «доброго врядування» на місцевому і регіональному рівнях;
- розвиток транскордонного співробітництва;
- полегшення негативного впливу світової фінансової кризи на діяльність органів місцевого самоврядування;
- розвиток національного законодавства у відповідності до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування;
- розвиток партисипативної демократії, удосконалення взаємовідносин між владою та громадянами, насамперед на місцевому рівні, а також більш активне залучення громадян до участі в управлінні громадами;
- зміцнення фінансової та матеріальної автономії органів місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 194-205.
2. Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування (офіційний коментар). Страсбург, 2009, 12 с.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Офіційне видання. – К., 1997.
4. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. ; [за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова]. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
5. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів / [за заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка]. – К. : Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – 508 с.
6. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / [під ред. В. В. Толкованова]. – Київ : Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.
7. Толкованов В. В. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції: актуальні проблеми та перспективи їх розв'язання (приклад міста Києва) / В. В. Толкованов // «Збірник восьмих всеукраїнських муніципальних слухань», 2003, с. 309-313.
8. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / [Толкованов В. В., Гук А. К., Олуйко В. М., Прошко В. Я]. – Київ, Крамар, 2011. – 199 с.
9. Куйбіда В. С. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи / [В. С. Куйбіда, В. А. Негода, В. В. Толкованов]. – Київ, 2009. – 176 с.
10. Нова державна регіональна політика / [Куйбіда В. С., Іщенко О. М., Ткачук А. Ф., Толкованов В. В. та ін.]. – Київ, «Крамар», 2009. – 232 с.
11. Конкурентноспроможність територій : [науково-практичний посібник] / С. Марковський, Н. Мікула, А. Ткачук, В. Толкованов. – Київ, ІКЦ «Легальний статус», 2011. – 251 с.
12. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід ; [за редакцією Толкованова В. В.]. – Київ, Видавництво «Крамар», 2011. – 249 с.

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

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІЖРАЙОННИХ, ОБ'ЄДНАНИХ ТА СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ДЕРЖАВНИХ ПОДАТКОВИХ ІНСПЕКЦІЙ

Розглянуто основи побудови структури міжрайонних, об'єднаних і спеціалізованих державних податкових інспекцій та специфіку їх функціонування; проведено дослідження принципів побудови моделі міжрайонних, об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекцій; подано рекомендації зі створення ефективної системи управління діяльністю міжрайонних, об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекцій з метою підвищення ефективності управління і якості їх функціонування.

Ключові слова: державна податкова служба, об'єднана державна податкова інспекція, міжрайонна державна податкова інспекція, спеціалізована державна податкова інспекція, відділення, структура.

Рассмотрены основы построения структуры межрайонных, объединенных и специализированных государственных налоговых инспекций и специфику их функционирования; проведено исследование принципов построения модели межрайонных, объединенных и специализированных государственных налоговых инспекций; поданы рекомендации по созданию эффективной системы управления деятельностью межрайонных, объединенных и специализированных государственных налоговых инспекций с целью повышения эффективности управления и качества их функционирования.

Ключевые слова: государственная налоговая служба, объединенная государственная налоговая инспекция, межрайонная государственная налоговая инспекция, специализированная государственная налоговая инспекция, отделение, структура.

Bases of construction of structure of inter-district are considered, incorporated and the specialized state tax inspections and specific of their functioning; research of principles of construction of model of inter-district is conducted, incorporated and the specialized state tax inspections; recommendations are given from creation of effective control system by activity of inter-district, incorporated and the specialized state tax inspections with the purpose of increase of efficiency of management and quality of their functioning.

Key words: government tax service, incorporated state tax inspection, inter-district state tax inspection, specialized state tax inspection, separation, structure.

Постановка проблеми. Підвищення ефективності та результативності функціонування податкових органів, вирішення проблем побудови структури, що забезпечують належний рівень її життєдіяльності, є важливим чинником забезпечення національної економічної безпеки.

Аналіз останніх джерел і публікацій. Аналізуючи дослідження і публікації із зазначеного напрямку, можна констатувати, що теми організації та діяльності органів державної податкової служби розглядалися в роботах Л. А. Савченко, М. П. Кучерявенка, А. В. Роздайбиди, Д. Семир'янова, В. І. Полюховича, В. А. Предборського та інших науковців.

Водночас спеціальні комплексні дослідження щодо проблем функціонування міжрайонних, об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекцій фактично відсутні.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Необхідність ефективного вирішення завдань, що стоять перед органами податкової служби на сучасному етапі, свідчить про своєчасність звернення до проблеми наукового дослідження функцій органів податкової служби та пошуку шляхів оптимізації їх діяльності. Для з'ясування причин, чому окремі існуючі структури державної податкової служби недостатньо наділені управлінськими функціями, а також для

виявлення специфічних особливостей функціонування окремих податкових інспекцій (міжрайонних, об'єднаних та спеціалізованих).

Мета статті. З'ясувати проблеми, запропонувати шляхи якісного поліпшення організації діяльності та функціонування міжрайонних, об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекцій, визначити перспективи удосконалення державного управління і загальних положень щодо модернізації організаційного розвитку податкових органів.

Виклад основного матеріалу. Управління діяльністю податкової служби охоплює широке коло питань, які входять до компетенції всієї вертикалі державної влади, – від законодавчого органу держави до окремих податкових інспекцій. У результаті ефективність діяльності податкової служби визначається якістю реалізації єдиної державної податкової політики та якістю побудови системи органів Державної податкової служби України.

Результати діяльності окремих податкових органів мають суттєві недоліки, не завжди відповідають загальним вимогам до якості побудови структури. Це є значною мірою наслідком неефективного управління щодо побудови територіальних органів податкової служби – відсутністю належних систем управління побудови територіальних підрозділів з урахуванням адміністративно-територіального устрою країни.

Ця обставина викликає необхідність проведення досліджень, направлених на створення ефективної системи органів податкової служби, яка буде дозволяти податковій системі максимально задовольняти вимоги держави щодо наповнення державної скарбниці, і забезпечувати необхідну кількість податкових послуг для підприємницької спільноти.

Діяльність податкової служби як центрального органу виконавчої влади який забезпечує реалізацію єдиної державної податкової політики, державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів та здійснює міжгалузеву координацію у цій сфері, перебуває в центрі уваги вчених і практиків, які вивчають проблеми діяльності податкової служби. Однак специфіка проведених досліджень не дає достатньо наукової інформації для створення сучасної системи побудови структури податкової служби.

Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 визначено кількість міністерств, центральних органів виконавчої влади, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів [1].

Зазначеним Указом утворено Державну податкову службу України шляхом реорганізації

Державної податкової адміністрації України та затверджено схему організації та взаємодії, а саме діяльність Державної податкової служби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України.

Податкова є найбільшою службою в системі всіх центральних органів виконавчої влади, це вбачається з Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження граничної чисельності працівників апарату центральних органів виконавчої влади» від 07 вересня 2011 р. № 937 та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження граничної чисельності працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади» від 14 листопада 2011 р. № 1184, якими визначено загальну чисельність працівників служби у кількості 55 826 одиниць [3; 4].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної податкової служби» від 21 вересня 2011 р. № 981, утворено як юридичні особи публічного права територіальні органи Державної податкової служби, реорганізувавши шляхом злиття, перетворення і приєднання державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, Києві та Севастополі, державні податкові інспекції у районах, містах (крім Києва та Севастополя), районах у містах, спеціалізовані державні податкові інспекції, міжрайонні та об'єднані державні податкові інспекції [2].

Проблема вдосконалення побудови податкової служби завжди займала вирішальне місце й на сьогодні посідає одне з актуальних місць у побудові ефективного державного управління податковими органами і вимагає внесення суттєвих змін у завдання, функції та організацію діяльності окремих податкових органів.

Саме з цього погляду важливе значення має та обставина, що ми розглядаємо найбільш важливі засади, основоположні закономірності структурної організації та функціонування системи міжрайонних, об'єднаних державних податкових інспекцій, та самостійних відділень утворених у їх складі, а також спеціалізованих державних податкових інспекцій.

Особливо гострою є проблема функціонування міжрайонних, об'єднаних державних податкових інспекцій та самостійних відділень (на правах відокремлених структурних підрозділів), утворених у їх складі, а також спеціалізованих державних податкових інспекцій.

Міжрайонні державні податкові інспекції охоплюють своєю діяльністю два сусідніх райони, а об'єднані державні податкові інспекції – місто і прилеглий район (або кілька районів).

Діяльність податкової служби належить до найбільш складної галузі діяльності органів державної влади. Її діяльність впливає на безпеку громадян і держави, на економічні показники діяльності держави. Адже надходження від податкової служби до державної скарбниці, її

загальний внесок до бюджетів в державі свідчать про рівень ефективності роботи податкових органів.

Для ефективного управління податковою службою слід мати системне уявлення про її

загальну систему, відкромлені одиниці та їх взаємозв'язки між собою.

Загальна кількість державних податкових інспекцій не є стабільною і постійно змінюється (табл. 1).

Таблиця 1

Кількість територіальних органів Державної податкової служби

Найменування організаційної структури	Кількість державних податкових інспекцій							
	2005 рік	2006 рік	2007 рік	2008 рік	2009 рік	2010 рік	2011 рік	2012 рік
Державні податкові інспекції	363	502	470	470	472	462	455	374

На виконання низки нормативно-правових актів, центральним апаратом державної податкової служби України виданий наказ «Про затвердження чисельності працівників та тимчасових типових структур державних податкових інспекцій у районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонних, об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекцій» від 05 грудня 2011 року № 200, яким затверджено:

– Чисельність працівників державних податкових інспекцій у районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонних, об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекцій;

– Тимчасову типову структуру спеціалізованої державної податкової інспекції по роботі з великими платниками податків;

– Тимчасову типову структуру державних податкових інспекцій у районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонних та об'єднаних державних податкових інспекцій, чисельність яких (без урахування чисельності відділень та підрозділів податкової міліції) становить понад 100 одиниць;

– Тимчасову типову структуру державних податкових інспекцій у районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонних та об'єднаних державних податкових інспекцій, чисельність яких (без урахування чисельності відділень та підрозділів податкової міліції) становить від 31 до 100 одиниць;

– Тимчасову типову структуру державних податкових інспекцій у районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонних та об'єднаних державних податкових інспекцій, чисельність яких (без урахування чисельності відділень) становить 30 одиниць і менше.

Структури податкових інспекцій та розподіл функцій між підрозділами державних податкових інспекцій у районах, містах, районах у містах, міжрайонних, об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекцій повинні будуватися з урахуванням Методичних вказівок щодо тимчасової структури державних податкових інспекцій у

районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонних, об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекцій.

Метою Методичних вказівок є встановлення єдиних підходів та принципів побудови тимчасової структури податкових інспекцій у районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонних, об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекцій та забезпечення виконання ними завдань, покладених на органи державної податкової служби України.

Встановлюється вичерпний перелік вимог щодо самостійного відділення (на правах відокремленого структурного підрозділу) у складі міжрайонної, об'єднаної державної податкової інспекції, а саме відділення здійснює роботу за такими напрямками:

- надання адміністративних послуг;
- облік податків та інших платежів, складання звітності щодо стану розрахунків з бюджетом;
- контроль за додержанням виконавчими комітетами сільських і селищних рад порядку прийняття і обліку податків, інших платежів від платників податків, своєчасністю і повнотою перерахування цих сум до бюджету;
- ведення обліку платників податків;
- формування та ведення Державного реєстру фізичних осіб – платників податків, Єдиного банку даних про платників – юридичних осіб та інших реєстрів, ведення яких покладено законодавством на органи ДПС;
- реєстрація платників податків;
- облік об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням;
- інформаційно-аналітичне забезпечення процесів адміністрування та їх автоматизація;
- контроль за погашенням податкового боргу платниками податків;
- надання податкових консультацій з питань оподаткування;
- надання доступу до публічної інформації;
- організація особистого прийому громадян та розгляд звернень громадян, запитів та звернень народних депутатів України. [6]

Зазначеними вимогами передбачається невикористовувати вузький перелік завдань, що мають покладатись на самостійні відділення, які, до речі, територіально знаходяться поза межами самої міжрайонної, об'єднаної державної податкової інспекції, що створить істотні незручності для функціонування зазначених відділень та створить умови для нерационального функціонування податкових органів та зайвого витрачання бюджетних коштів.

Територіальна відокремленість окремого відділення породжує певні складнощі у функціонуванні податкового органу (інспекції), тому що вони перебувають у постійних взаємозв'язках один з одним.

У будь-якому органі всі його структурні підрозділи та відділення мають відносну самостійність. Це проявляється в їхній диференційованості, просторово-часовій локалізації, наявності специфічних характеристик господарської діяльності суб'єктів господарювання на певній території.

Самостійність даних суб'єктів повинна забезпечуватись детальною нормативною регламентацією їхніх цілей, завдань, функцій, компетенцій, відповідальності.

Основним завданням податкової служби є здійснення контролю за додержанням податкового законодавства та іншого законодавства у випадках, коли здійснення такого контролю покладено на органи державної податкової служби, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків, зборів та інших платежів, установлених законодавством. Водночас приписами вимог щодо напрямів роботи відділення не передбачається наділення функцією контролю, відокремленого структурного підрозділу в відділенні міжрайонної або об'єднаної податкової інспекції.

Виключення зазначеного завдання з відділення веде по собі неефективну й надмірно витратну для держави систему адміністрування податків і зборів, що неспроможна забезпечити повноцінне наповнення державного бюджету й ефективно виконання контрольних функцій податковими органами.

Єдність і взаємообумовленість інспекції та її відділень відповідно опосередковується зв'язками між ними.

Для вирішення проблем щодо ефективного виконання функцій податковими органами при побудові структури об'єднаних та міжрайонних державних податкових інспекцій необхідно враховувати адміністративно-територіальний устрій держави та кількість платників податків, які функціонують на зазначеній території. При цьому необхідно враховувати не лише загальну кількість платників податків, а й, так би мовити, їхнє минуле «досвід», оскільки на різних платників посадовими особами органів податкової служби витрачається різна кількість робочого часу залежно від специфіки ведення господарської діяльності та кількості взаємодій з іншими платниками податків. Існуюча організація територіального устрою має недоліки, що істотно впливають на ефективність

управлінської діяльності в органах податкової служби.

Проблеми у функціонуванні окремих відділень міжрайонних та об'єднаних державних податкових інспекцій також виникають у зв'язку зі специфікою побудови кількості службовців. Якщо в самих міжрайонних та об'єднаних державних податкових інспекціях діють структурні підрозділи (сектори, відділи, управління), то у відділеннях у разі неможливості створення структурного підрозділу вводиться окрема посада, відповідальна за напрям роботи. Зазначений факт ускладнює можливість ефективного управління, оскільки за наявності лише одного службовця відповідального за окремий напрямок діяльності, неможливо ефективно побудувати діяльність відділення. Як визначено законодавчими актами, державним службовцям надається відпустка у кількості 30 календарних днів, які є обов'язковою соціальною гарантією службовця. Таким чином, у разі перебування службовця у відпустці (як основні так і додаткові), на лікарняному або у відрядженні та у разі відсутності заміни його працівником у зв'язку з відсутністю необхідної освіти, навичок роботи у визначеному колі службових обов'язків стане надто складно його замінити. Шляхом вирішення зазначеного питання стане відрядження працівника з самої об'єднаної (міжрайонної) державної податкової інспекції до відділення, яке територіально знаходиться поза межами діяльності самої інспекції. Зазначений факт впливає на ефективність управління податковими органами, оскільки для вирішення зазначених фактів у відділеннях необхідне зайве витрачання бюджетних коштів.

Враховуючи викладене, доцільно передбачити в структурі відділень взаємозв'язок між окремими спеціалістами, відповідальними за окремі напрямки роботи, та визначити їх заміну на період відсутності. За таких підстав ускладнюється функціонування податкових інспекцій.

Спеціалізовані державні податкові інспекції будуються за загальними для всіх органів податкової служби принципами, вони керуються тими ж законами, що й територіальні органи податкової служби, перед ними стоять загальні для всіх органів податкової служби завдання, вони використовують ті ж засоби контролю та реагування на виявлені порушення податкового та іншого законодавства. Однак у їх системно-структурній побудові, а також в об'єктах нагляду є певні особливості.

Основними ознаками спеціалізованої державної податкової інспекції по роботі з великими платниками податків на сьогодні в Україні є галузеве спрямування роботи з великими платниками.

Податковим кодексом України, який набрав чинності 1 січня 2011 р., визначено, що великий платник податків – це юридична особа, у якої обсяг валового доходу від усіх видів діяльності за останні чотири послідовні податкові (звітні)

квартали перевищує 500 млн грн, або загальна сума сплачених до Державного бюджету України податків за платежами, що контролюються органами державної податкової служби, за такий самий період перевищує 12 млн грн.

Податкове супроводження великих платників податків – це сукупність організаційних заходів, які вживаються спеціалізованою державною податковою інспекцією, що включає всі процеси щоденного податкового обслуговування і контролю за діяльністю платників податків, спрямовані на створення умов для забезпечення повноти та своєчасності сплати до бюджетів податків і зборів такими платниками податків.

Грунтуються податковий супровід великих платників податків на таких принципах:

- орієнтованість на платника податків – приділення уваги платникам податків з урахуванням конкретної ситуації;
- компетентність – висока кваліфікація фахівців, які здійснюють податкове супроводження платників податків;
- неупередженість – справедливе та рівне ставлення до кожного платника податків, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації;
- об'єктивність – урахування всіх чинників, що впливають на оподаткування та поведінку платника податків;
- доступність – забезпечення платникам податків можливості отримання комплексу адміністративних послуг, що надаються органами ДПС.

Ефективність процесу функціонування саме спеціалізованих інспекцій істотно впливає на дохідну частину бюджету та відіграє ключову роль у наповненні як державного, так і місцевих бюджетів.

В інспекції, як правило, функціонують такі відділи податкового супроводження:

- підприємств машинобудування;
- підприємств металургійної галузі;
- підприємств хімічної та інших галузей;
- підприємств базових галузей економіки;
- підприємств транспорту і зв'язку, паливно-енергетичного комплексу;
- підприємств торгівлі і харчової галузі;
- підприємств житлово-комунального господарства, будівництва та інших галузей;
- банківських та небанківських фінансово-кредитних установ.

Таким чином, спеціалізована інспекція є основним джерелом: формування фінансової стабільності області і забезпечення регіонального розвитку, а позитивний результат діяльності інспекції з обслуговування, в кінцевому підсумку, сприяє стабільності економічного зростання держави і регіону.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Центрального офісу з обслуговування великих платників податків» від 18 січня 2012 року № 42 започатковано нову структурно-організаційну форму податкового органу, а саме

Центральний офіс з обслуговування великих платників податків, як окружну державну податкову службу, реорганізувавши шляхом перетворення Спеціалізовану державну податкову інспекцію по роботі з великими платниками податків у м. Київ. Зазначеною постановою взагалі не визначено, на які регіони розповсюджуються компетенції Центрального офісу з обслуговування великих платників податків [5].

Створення спеціалізованих податкових служб на декілька регіонів не регламентується Законом України «Про державну податкову службу в Україні», який за своєю юридичною природою є вищим юридичним актом, ніж Указ Президента України від 12.05.2011 року № 584/2011, яким затверджено Положення про Державну податкову службу України та передбачено створення органів державної податкової служби в округах (на два і більше регіони).

Враховуючи викладене, можна дійти висновку, що в державному регулюванні створення та діяльності податкової служби існують певні прогалини, які можливо вирішити шляхом систематизації всіх законодавчих та нормативно-правових актів, котрі регламентують діяльність державної податкової служби.

Проведення класифікації суб'єктів господарювання, а саме виділення з загальної кількості великих платників податків як бюджетоутворюючих суб'єктів, допомогло краще розуміти природу юридичних зв'язків, що існують між ними, специфіку взаємообумовленості їхнього правового статусу, роль і значення у наповненні бюджетів кожного з зазначених суб'єктів. Здійснення класифікації сприяло системному розумінню такого юридичного явища, як великий платник податків та його роль у доходній частині державного та місцевих бюджетів. Необхідно зазначити, що системний характер суб'єктів податкового супроводження великих платників податків обумовлюється, в першу чергу, їхньою взаємозалежністю, без якої не можлива ефективна і повноцінна реалізація функцій, що стоять перед органами державної податкової служби.

Узагальнюючи викладене, можна сформулювати визначення спеціалізованої інспекції – це передбачена законодавчими та нормативно-правовими актами структурна одиниця органів державної податкової служби, яка має специфічну мету, тісний взаємозв'язок з великим платником податків, внутрішню єдність та самостійність у реалізації свого правового статусу в сфері виконання завдань, покладених на податкову службу.

Висновки. Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що державне управління діяльністю органів державної податкової служби породжує певні колізії в побудові структури її регіональних та територіальних одиниць.

Відсутній єдиний правовий механізм реалізації державного управління як процесу прийняття управлінських рішень та ефективна взаємодія між

окремими органами державної податкової служби, що не може повноцінно забезпечити ефективне функціонування окремих податкових одиниць через відсутність тих же формальних процедур.

Успішна реалізація державно-управлінського реформування податкової служби потребує спеціального наукового їх супроводу, основною складовою якого є методологічні пошуки з метою вироблення ефективного інструментарію державно-управлінської діяльності державної податкової служби, врахування світового та європейського

досвіду з цих питань, введення та використання особливої державно-управлінської процедури.

Перспективи подальших досліджень. Подальші розробки повинні здійснюватись на основі глибокого системного вивчення законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів України та враховувати зарубіжний досвід реформування податкових відомств, аналізувати слабкі сторони та переваги діючої системи побудови органів податкової служби.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної податкової служби» від 21 вересня 2011 р. № 981 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження граничної чисельності працівників апарату центральних органів виконавчої влади» від 07 вересня 2011 р. № 937 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження граничної чисельності працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади» від 14 листопада 2011 р. № 1184 – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Центрального офісу з обслуговування великих платників податків» від 18 січня 2012 року № 42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
6. Наказ Державної податкової служби України «Про затвердження чисельності працівників та тимчасових типових структур державних податкових інспекцій у районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонних, об'єднаних та спеціалізованих державних податкових інспекцій» від 05 грудня 2011 року № 200.

*Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ. упр.;
Корецький М. Х. – д.держ. упр.*

© Ємельянов В. М.,
Косенчук С. І., 2012

Стаття надійшла до редколегії 03.12.2011 р.

МЕТОДИ І ЗАСОБИ ВПЛИВУ ДЕРЖАВИ НА РОЗВИТОК УСІХ СФЕР РЕГІОНАЛЬНОГО ЖИТТЯ

Визначено термін «регіональна політика» та надано тлумачення його змісту у формулюванні мети. Досліджено місце та роль регіональної екологічної політики в системі регіональної політики.

Ключові слова: державна політика, екологія, національна безпека, регіон, сфера.

Определен термин «региональная политика» и предоставлено толкование его содержания в формулировке цели. Исследовано место и роль региональной экологической политики в системе региональной политики.

Ключевые слова: государственная политика, экология, национальная безопасность, регион, сфера.

The estimated «regional policy» and to interpret its contents in the formulation of the goal. The place and role of regional environmental policy in the regional policy.

Key words: Public policy, environment, national security, region, area.

Вступ. Суть та зміст екологічної політики треба розглядати крізь призму більш широкого поняття – регіональної політики. Розкривши її теоретичні засади та визначивши в ній місце екологічної складової, можна говорити про подальші шляхи активізації регіональної екологічної політики в системі управління регіональними процесами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у становлення національної екологічної політики зробили й українські вчені. Соціально-економічні аспекти формування та реалізації екологічної політики, її регіональні особливості висвітлені в працях Амоші О. І., Балацького О. Ф., Буркинського Б. В., Галушкіної Т. П., Герасимчук З. В., Гринів Л. С., Данилишина Б. М., Долішнього М. І., Качинського А. В., Ковалю Я. В., Мельника Л. Г., Мішеніна Є. В., Міщенко В. С., Павлова В. І., Сахаєва В. Г., Синякевича І. М., Стадницького Ю. І., Степаненка А. В., Степанова В. М., Трегобчука В. М., Туниць Ю. Ю., Федорищевої А. Г., Харічкова С. К., Хвесика М. А., Хлобистова Є. В., Чернюк Л. Г., Шевчука В. Я., Шостак Л. Б., та ін. Правові та суспільно-політичні засади екологічної політики розкриті в наукових дослідженнях Андрейцева В. І., Васюти С. І., Голубця М. А., Костицького В. В.

Постановка завдань:

– визначити термін «регіональна політика» та надати тлумачення його змісту у формулюванні мети;

– дослідити місце та роль регіональної екологічної політики в системі регіональної політики.

Виклад основного матеріалу. Важливим уроком досвіду державотворення є висновок про те, що курс на соціально орієнтовану ринкову

трансформацію економіки матиме шанс на успіх тоді, коли до його здійснення будуть активно залучені регіони. Цей висновок є логічним результатом аналізу ходу економічних реформ, який засвідчив, що не може бути уніфікованого підходу до управління економічними процесами в такій територіально диверсифікованій державі, як Україна, а сама глибина втручання центральної влади в регіональні процеси повинна мати свої розумні межі. Тобто, коли йдеться про реформування економічних відносин, то, як виявилось, єдині «правила гри», визначені Центром для всіх, бажаних результатів не дають. Отож, висновок про необхідність регіоналізації реформ є цілком закономірним і об'єктивним визнанням ролі регіонів у суспільному житті України і зміцненні її економічної могутності як унітарної держави. Саме у посиленні реального впливу регіонів на економічні процеси полягає сучасна стратегія ринкових перетворень.

Водночас, зміщуючи акценти економічних реформ у регіони, держава аж ніяк не повинна знімати з себе відповідальність за їхній соціально-економічний та екологічний стан. Звичайно, в такому випадку виникає проблема пошуку компромісу між регіональними інтересами держави і місцевими інтересами регіону. Саме на балансі цих інтересів і повинна ґрунтуватись регіональна політика. А така політика буде ефективною тоді, коли [5, с. 8]:

а) регіони визнають пріоритет державних інтересів;

б) держава створить сприятливі умови для реалізації місцевих інтересів силами регіонів;

в) будуть забезпечені гарантії державної підтримки розвитку регіонів.

З огляду на сьогоднішню ситуацію, перша умова не повинна викликати сумнівів і бути предметом політичних дискусій. Питання полягає лише у чіткому визначенні й територіальній локалізації державних регіональних інтересів.

Друга умова також є очевидною. Правда, у разі її реалізації можлива загроза надмірних апетитів регіонів на владні повноваження в економічній сфері, що може викликати втрату керованості регіональними процесами з боку держави.

Складною і далеко неоднозначною щодо практичної реалізації є третя умова. Якщо абстрагуватися від другорядних моментів, то суть проблеми полягає в тому, чи регіональна політика в Україні і надалі буде здійснюватись у формі епізодичних ін'єкцій в окремі регіони, причини яких не завжди мають тільки економічне обґрунтування, розширення економічних свобод окремих територій, які часто можна розцінювати як спроби політичного загравання з ними, продовження практики преференцій деяким суб'єктам господарювання, що також не завжди є раціональним та економічно справедливим тощо.

Проблема надзвичайно актуальна, оскільки йдеться про те, чи в умовах цілої низки лімітуючих факторів форми і методи державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів будуть чітко окреслені й легітимно закріплені в правилах взаємовідносин між ними і державою на принципах еквівалентності, партнерства і законопослушності, чи розвиток територій визначатиметься персональними уподобаннями і пробивною силою лобістських груп. Та й зрештою, не менш важливе значення мають питання селективної державної підтримки програм соціально-економічної реконструкції регіонів, визначення критеріїв її надання, запровадження відповідних процедур контролю і коригування та ін.

Цей далеко не повний спектр окреслених проблем наочно відображає актуальність здійснення ефективної регіональної політики в державі. Останнім часом ця проблема привертає щораз більше уваги практично всіх політичних сил України, державних органів влади, громадських організацій, науковців.

Останніми роками термін «регіональна політика» міцно закріпився в економічному лексиконі як практиків, так і науковців. Причому використовують його здебільшого спонтанно, не заглиблюючись у зміст цього поняття, часто ототожнюючи його з регіональним управлінням, управлінням регіональним розвитком тощо. Можна зауважити й те, що в найпоширенішому варіанті розуміння регіональної політики економічний аспект домінує над іншими компонентами регіонального життя. Важливість цього питання ніхто не заперечує, однак треба погодитись, що регіональні процеси значно багатогранніші, а тому звужувати поняття регіональної політики до суто економічного регулювання некоректно, тим паче, у період трансформації всіх сторін суспільного життя.

Як засвідчує аналіз наукової літератури, а також різних проектних розробок, є суттєві розбіжності у визначенні терміна регіональна політика, тлумаченні його змісту та формулюванні мети. Перш ніж розглянути підходи різних авторів до розуміння зазначеного поняття, нагадаємо, що в науці є певні вимоги до визначення термінів. Це, зокрема, об'єктивність, чіткість визначення, завершеність пояснення. Не менш важливою вимогою є категорійна відповідність терміна і родового слова, які не можуть належати до різних категорій. У нашому випадку це означає, що регіональна політика повинна означати, перш за все, політику, яку у визначенні потрібно уточнити ознаками, які відрізняють її від інших видів політик. З урахуванням зазначених наукових критеріїв, розглянемо підходи деяких авторів до визначення терміна «регіональна політика».

Під «регіональною політикою» держави Є. Б. Алаєв розуміє «сферу діяльності з управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни в просторовому, регіональному аспекті, тобто пов'язаному з взаємовідносинами між державою і районами, а також районів між собою [7, с. 189]». Деякі автори звужують поняття регіональної політики до економічних функцій держави. Таку позицію С. А. Романюк аргументує тим, «...що навіть у тих випадках, коли йдеться про неекономічні сфери, механізм забезпечення все одно спирається на фінансово-економічні важелі [2, с. 41]». В Концепції державної регіональної політики України дано таке визначення: державна регіональна політика – система заходів, що здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення дієздатного управління політичним, економічним та соціальним розвитком держави, регіонів і територіальних громад.

Наведені вище визначення регіональної політики свідчать про відсутність єдиних підходів до розуміння цього поняття. Головний недолік цих визначень полягає в тому, що автори досить вільно тлумачать ключове слово терміна – «політика». Адже далеко не всі заходи, що їх реалізує держава чи місцеві органи влади, є вираженням практичного втілення певного виду політики як системи дій, орієнтованих на досягнення поставлених цілей. Політика – це стратегічна лінія поведінки держави в тих чи інших сферах суспільного життя. В конкретному випадку йдеться про чітко окреслені «правила гри» в стосунках між державою і регіонами, які б, з одного боку, регламентували її вплив на регіональні процеси, а з іншого, – визначали норми поведінки самих регіонів.

Другий принциповий момент у визначенні терміна «регіональна політика» полягає в осмисленні поняття інтересу. Тобто, йдеться не тільки про те, хто його виражає і якими методами відстоює. Якщо розглядати питання прагматично, то завжди є спокуса представити регіональну політику у

спрощеному вигляді як сукупність державних рішень, орієнтованих на регіони, оскільки в будь-якому акті завжди простежуються мотиви, пов'язані з регіональними інтересами. В таких випадках можна говорити про регіональні аспекти інших політик, а не про регіональну політику. Іншими словами, як вважають деякі фахівці, наявність регіональності в конкретних діях органів державної влади ще не є достатнім аргументом для того, щоб вважати регіональну політику сформованою і практично виконуваною. Про це можна говорити лише тоді, коли дії держави стосовно регіонів виражають обопільні інтереси відповідно до виробленої стратегії внутрішньої політики. Тобто, не можна вважати чистим вираженням регіональної політики як рішення уряду про індексацію грошових заощаджень населення, так і разовий акт про виділення державних асигнувань на поліпшення водопостачання, наприклад, м. Львів. Перше рішення реалізує державні інтереси і навряд чи повністю задовольнить місцеві, друге – відповідає місцевим інтересам, і аж ніяк не потрапляє в сферу державних пріоритетів. А тому саме невизначеність та правова нерегламентованість фундаментальних принципів регіональної політики в практичній площині набуває ознак спотворених форм регіонального егоїзму, рівень задоволення яких здебільшого визначений далеко не об'єктивними чинниками. Отже, класичний постулат про те, що будь-яка політика добра тоді, коли вона побудована на балансі різноманітних інтересів, у регіональному контексті трансформується у необхідність пошуку компромісу між регіональними інтересами держави та місцевими інтересами, який би був сформульований у вигляді взаємоприйнятних перспективних цілей та адекватних об'єктивним умовам поточних завдань з визначеними методами їхньої реалізації, що повинно бути зафіксовано у відповідних законодавчих і нормативних актах.

Незаперечним також є факт, що між регіональними інтересами держави та місцевими інтересами є розбіжності. В принципі, вони об'єктивно неминучі. А тому ефективною буде тільки та політика, яка максимально згладжуватиме можливі суперечності між ними. Однак, мабуть, у сьогоденній ситуації ця умова не завжди може бути визначальним критерієм дієздатності регіональної політики, оскільки саме тепер надзвичайно актуальне питання національної безпеки держави. Йдеться про те, що навряд чи компроміс буде єдино правильним шляхом вирішення конфліктних ситуацій у випадках, коли вони торкаються національних інтересів України. Саме їм, національним інтересам, повинні бути підпорядковані регіональні інтереси держави та місцеві інтереси регіонів.

Зазначимо, що регіональну політику треба розглядати крізь призму конкретності інтересів, які вона реалізує. Наскільки специфічними є

інтереси регіонів, що відображають історичні, етнічні, природні, економічні, соціальні, культурні особливості територій, настільки конкретно диференційованими є інтереси держави щодо них.

Реалізація суспільних інтересів безпосередньо пов'язана з питаннями влади. Не торкаючись безумовно важливих питань розподілу прав і повноважень між її рівнями, не менш принциповим моментом наукового осмислення регіональної політики є потреба, як уже сказано, чіткого усвідомлення двох її зрізів. Перший – це політика держави стосовно регіонів (державна регіональна політика), другий – регіональна політика, яку здійснюють самі регіони. Причому одне з головних завдань держави – саме створення необхідних умов для місцевих органів влади з метою ефективного управління регіональними процесами. Оскільки об'єктивно є два зрізи регіональної політики, кожен з яких представлений значною кількістю учасників, то дотримання ними єдиних правил поведінки в рамках регіональної політики стає найважливішим.

У сьогоденніх умовах регіональна політика стає вагомим інструментом просторового регулювання соціально-економічного розвитку, особливо в тих сферах, де дія ринкових важелів обмежена (соціальна, екологічна, науково-технічна). Тільки через механізми регіональної політики, як важливого елемента загальнонаціональної стратегії, можна активізувати внутрішні потенціали регіонів для соціально-економічного зростання територій і держави в цілому. Саме регіональна політика може стати універсальним засобом ефективного використання внутрішньорегіональних резервів, чого важко досягти за допомогою галузевих методів управління.

Отже, в широкому розумінні регіональна політика – це система цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій [4, с. 364].

З наведеного вище визначення випливає, що об'єктом регіональної політики є весь спектр соціально-економічних процесів, що відбуваються на конкретній території. Іншими словами, у сферу впливу регіональної політики потрапляють люди, природа і всі суспільні інститути, що забезпечують взаємодію між ними.

Аналізуючи суб'єкти регіональної політики, треба врахувати той принциповий момент, що регіони, постійно породжуючи інтереси, можуть їх виразити тільки опосередковано. Конкретним носієм внутрішньорегіональних інтересів є населення, що проживає в ньому. Проте кожен житель регіону є особистістю, представником трудового колективу, членом політичної партії чи громадської організації. І з якої б позиції він не

виступав, відстоювані ним інтереси будуть значно відрізнятися від регіональних. Отже, проблема суб'єктивізації регіональної політики трансформується в проблему представництва інтересів населення в органах законодавчої та представницької влади різних рівнів, які реалізовані також і через сформовані ними виконавчі структури.

З огляду на вищевикладене, напрошується висновок про взаємопов'язаність і нерозривність зв'язків між поняттями держава, влада, політика. В цьому контексті будь-яка політика детермінована в часі періодом існування держави. А тому регіональна політика, як елемент внутрішньої політики, не може бути явищем тимчасовим. Це перманентний процес, протягом якого можуть змінюватись поточні завдання і тактика їх досягнення, однак стратегічна мета такої політики, очевидно, повинна бути незмінною. Як свідчить досвід, формулювання мети є одним з дискусійних питань у теорії і практиці регіональної політики України.

Головні розбіжності у підходах до визначення мети регіональної політики породжені різним баченням стратегічних орієнтирів її здійснення. В якості таких орієнтирів одні автори вбачають суто управлінський аспект, інші – геопросторовий, територіальний.

Інші погляди на мету регіональної політики відображають розуміння її як засобу територіального вирівнювання соціально-економічного розвитку. «Метою ринково орієнтованої регіональної політики, – зазначають М. Кноглер і О. Секарев, – є, з одного боку, вирівнювання регіональних відмінностей і створення в регіонах однакових умов для конкуренції, а з іншого, – максимальне використання регіональних переваг для подолання кризи і активізації внутрішніх джерел економічного зростання [1, с. 65]». Метою регіональної політики С. Романюк бачить «...відносне вирівнювання або згладжування умов соціально-економічного розвитку регіонів... [2, с. 40]». Подібної позиції дотримується С. Максименко, коли пише, що мета може полягати в тому, «щоб підтримати пропорційний, безкризовий розвиток всієї країни, а також дати шанс всім регіонам повністю використати їх демографічний, природний та інші потенціали [2, с. 25]».

Відразу зазначимо, що питання про потребу вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, у принципі, є цілком слушним. Адже побудова соціальної держави, проголошеної Конституцією України, за своєю суттю означає забезпечення однакових життєвих стандартів для всіх громадян держави, незалежно від місця їхнього проживання. Стратегія вирішення цієї проблеми передбачає кілька можливих варіантів. Перший, коли штучно гальмують прогрес більш високорозвинених регіонів за для поступового піднесення до їхнього рівня відсталі, можна відкинути без додаткових пояснень як неприйнятний. Другий варіант, який полягає у

державній підтримці депресивних районів, є цілком реальним і апробованим багатьма країнами світу напрямом регіональної політики. Проте такий шлях економічного вирівнювання порушує принцип соціальної справедливості, що в наших умовах є прямою загрозою суспільній стабільності. В основі третього варіанта є принцип загальнонаціональної ефективності, коли зусилля держави спрямовані на підтримку більш розвинутих регіонів і за рахунок цього забезпечено економічне зростання країни. Однак тоді державним інтересам суперечать місцеві інтереси відсталіх територій. Тобто, порушується баланс інтересів як важлива умова ефективності регіональної політики.

Отже, якщо не піддавати сумніву об'єктивність існування проблеми соціально-економічного вирівнювання, то питання пошуку адекватних часові механізмів її вирішення є відкритим. Очевидно також, що вирішення цієї проблеми може бути одним із завдань регіональної політики, однак не її метою.

Ми переконані, що іншої мети регіональної політики як суттєве підвищення життєвого рівня населення, бути не може. Шляхи її досягнення – це вже справа вибору пріоритетів та механізмів здійснення цієї політики.

Як зазначено, провідна роль у формуванні та реалізації регіональної політики належить державі. Тому далі йтиметься саме про державну регіональну політику. З огляду на це, не тільки науковий, а й практичний інтерес викликає питання її структуризації. Аналіз свідчить про відсутність єдиних підходів до цієї проблеми. Деякі автори як складові елементи регіональної політики виділяють економічну, соціальну, науково-технічну, екологічну, демографічну, гуманітарну [3, с. 28]. Інші вчені вважають, що регіональна політика держави охоплює такі аспекти: економічний, демографічний, соціальний, екологічний, поселенський, науково-технічний [6, с. 9].

Регіональна політика, як відомо, покликана регулювати всі процеси, які відбуваються на конкретній території, серед яких сьогодні провідними є економічні. Для цього держава використовує доступний їй арсенал методів і засобів фінансово-економічного впливу на розвиток усіх сфер регіонального життя, в тому числі й неекономічних. Характерною ознакою політики є ключова роль держави у визначенні цілей соціально-економічного розвитку і виборі засобів їхнього досягнення через відповідні механізми регулювання економічних відносин. Регіональна спрямованість економічної політики надає їй універсальних рис, оскільки дія її механізмів у тій чи іншій модифікації поширюється на всі сфери регіонального життя. Тому регіональну економічну політику доцільно розглядати як конгломерат бюджетної, податкової, кредитної, цінової, структурної, інвестиційної та інституційної політики.

Водночас, не применшуючи ролі економічних важелів впливу, помилково зводити регіональну

політику винятково до економічної. Напевно, саме абсолютизація економічної політики дещо відтіснила в тінь інші, не менш важливі сфери державного впливу на регіональні процеси, що часто породжувало (і породжує) складні проблеми аж ніяк не економічного характеру. Згадати хоча б міжконфесійні стосунки в різних регіонах, нагнітання ситуації навколо державної мови, міграційні проблеми, зокрема, пов'язані з поверненням депортованих народів тощо. І якою б ефективною не була економічна політика держави, ігнорування інших сторін регіонального життя, як засвідчує досвід, серйозно гальмує ринкові реформи загалом. А тому, зважаючи на природу регіональних процесів, держава повинна виробити чітку політику дій щодо розвитку всіх сфер суспільного життя: соціальної, промислової, аграрної, екологічної, гуманітарної, науково-технічної.

Отже, за напрямками регіональну політику поділяють на соціальну, промислову, аграрну, екологічну, гуманітарну, науково-технічну [4, с. 371]. Відповідно, деякі з цих видів політик мають кілька елементів як порівняно самостійних напрямів регулювання важливих територіальних процесів та сфер.

Наприклад, у рамках регіональної соціальної політики можна виділити політику соціального захисту, житлову, демографічну, урбаністичну, рекреаційну, політику зайнятості. Структурними компонентами регіональної гуманітарної політики є національна, етнічна, культурна, освітня, міжконфесійна тощо.

Зрозуміло, що залежно від вибраних критеріїв можливі й інші підходи до структуризації державної регіональної політики. Хоча наведена вище структурна модель, незважаючи на її дещо умовний характер, дає досить повне уявлення про регіональну політику як про свідомо і цілеспрямовано розроблювану і втілювану в практику систему дій державних і місцевих органів влади у різних сферах регіонального життя. А якщо так, то таку політику потрібно будувати на певних принципах. Очевидно, що ці принципи повинні відображати як тактичні, так і стратегічні орієнтири регіональної політики. Одні з них можуть бути стабільними протягом досить тривалого проміжку часу, інші треба коригувати, змінювати відповідно до ситуації в державі. Сьогодні в основу регіональної політики України можна покласти наступні принципи:

1. Пріоритет загальнонаціональних інтересів. Це означає, що дії всіх суб'єктів регіональної політики потрібно спрямовувати на зміцнення державності України, збереження її територіальної цілісності, вони не повинні загрожувати національній безпеці держави.

2. Законодавче забезпечення прав і повноважень суб'єктів регіональної політики. Політика стосовно регіонів і політика самих регіонів повинна бути регламентована нормативно-правовою базою, дотримання вимог якої є обов'язковою умовою регулювання взаємовідносин між усіма учасниками процесу.

3. Поєднання інтересів. Поточні і стратегічні завдання регіональної політики повинні враховувати державні регіональні та місцеві інтереси, а її практичне здійснення має згладжувати можливі суперечності між ними.

4. Врахування особливостей регіонів. Це означає потребу диференційованого підходу до регулювання регіональних процесів з урахуванням історичної, природної, соціальної, демографічної та економічної специфіки територій.

5. Об'єктивності. Поточні завдання регіональної політики повинні розкривати пріоритетні напрями загальнонаціональної стратегії соціально-економічного розвитку і відповідати реальним можливостям ресурсного забезпечення заходів щодо їхнього вирішення.

6. Збалансування критеріїв соціальної справедливості та загальнонаціональної ефективності, особливо у разі вибору методів і форм державної селективної підтримки окремих територій з метою вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів.

7. Партнерства. Це передбачає необхідність налагодження тісного співробітництва між органами державної влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування, забезпечення політичної стабільності і суспільної злагоди в процесі здійснення регіональної політики.

Висновки. Отже, викладені вище теоретичні міркування дають підстави трактувати регіональну політику саме як політику, проявом якої є аж ніяк не повсякденна практична діяльність у різних сферах регіонального життя. Завдання регіональної політики – вироблення загальної стратегії і тактики узгодженого розвитку суб'єктів господарювання в інтересах прогресу всіх сторін регіонального життя і регіону в цілому. Її друге завдання – реалізація виробленої стратегії і тактики через свої особливі інститути і за допомогою своїх особливих методів. Сказане вище повною мірою належить і до екологічної політики як невід'ємної складової регіональної політики. В цьому контексті слід зазначити ту особливість екологічної політики, що в системі регіональної політики вона займає в певній мірі домінуюче місце, і це пояснюється об'єктивною необхідністю екологізації всіх інших складових регіональної політики, а не навпаки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кноглер М. Ринкова реформа і регіональна політика / М. Кноглер, О. Секарев. – Економіка України. – 1995. – № 1. – С. 63-69.
2. Концептуальні засади регіональної політики України // Матеріали конф. (Київ, 8 жовтня 1999 р.). – К., 1999. – С. 41.
3. Концепція регіональної політики в Україні (проект). – 1994. – С. 31.
4. Кравців В. С. Теоретичні засади формування регіональної політики в Україні / В. С. Кравців // Соціально-економічні дослідження в перехідний період: Щорічник наук. пр. / НАН України. Ін-т регіональних досліджень. Редкол.: відп. ред. академік НАН України М. І. Долішній. – Львів, 2001. – Вип. XXIII: Україна в XXI столітті: концепції та моделі економічного розвитку. – С. 359-373.
5. Регіональна політика: методологія, методика, практика / НАН України. Ін-т регіональних досліджень НАН України; Редкол.: відп. ред. академік НАН України М. І. Долішній. – Львів, 2001. – 700 с.
6. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку / [за ред. З. С. Варналія]. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
7. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку / [за ред. З. С. Варналія]. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.

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

© Вишиванюк М. В., 2012

Стаття надійшла до редколегії 03.12.2011 р.

ТЕХНОЛОГІЇ СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ ОРГАНІВ ВЛАДИ І ГРОМАДСЬКОСТІ

У статті розглядаються провідні соціальні та психологічні технології, які сприяють діалоговій взаємодії суб'єктів державного управління. Встановлено, що соціальні технології, домінуючи на інституційному рівні взаємодії, а психологічні – на міжособовому, взаємопов'язані між собою.

Ключові слова: соціальний діалог, технології діалогу, громадська активність.

В статье рассматриваются основные социальные и психологические технологии, которые способствуют диалоговому взаимодействию субъектов государственного управления. Установлено, что социальные технологии, доминируя на институциональном уровне взаимодействия, а психологические – на межличностном, взаимосвязаны между собой.

Ключевые слова: социальный диалог, технологии диалога, общественная активность.

In the article the main social and psychological technologies are considered, which promote a dialogue interaction of government subjects. It is proved that social technologies dominating on the institutional level of the interaction, and psychological technologies – on the interpersonal, are interconnected between each other.

Key words: social dialogue, dialogue technology, public activity.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Розглядаючи громадянське суспільство як особливу організацію суспільної життєдіяльності, яка забезпечує результативний, диференційований і збалансований діалог громадян та представників органів державної влади, актуальною стає проблема вивчення соціально-психологічних технологій діалогової взаємодії. Становлення в Україні громадянського суспільства має вирішити двоєдине завдання. З одного боку, забезпечити реальну можливість громадян через різні форми їх об'єднання та за умови використання соціальних та психологічних технологій, здійснювати результативний вплив на державу, її органи, посадових осіб. З іншого – як громадяни, так і представники влади, повинні усвідомити себе відповідальними за формування і здійснення державної політики.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженнями соціально-психологічних технологій діалогу та можливостями їх застосування займалися як на науковому, так і на емпіричному рівні. Серед наукових розробок найбільш відомі роботи таких дослідників, як М. Саппа, Дж. Холдарта, О. Захаренко автор статті тощо [2; 5; 7; 8]. Переслідуючи мету більш ефективного та результативного процесу надання державних послуг, місцеві органи влади та представники громадянського суспільства в багатьох країнах і в Україні в тому числі працюють над запро-

вадженням нових механізмів діалогу влади та громадськості. Однак застосування технологій не завжди спиралося на комплексне дослідження та вивчення їх психологічних механізмів, що і стало предметом нашої роботи.

Розглядаючи можливості реалізації діалогу між представниками органів державної влади та громадськості, можна визначити, що існують організаційні та змістовні сторони механізму діалогової взаємодії названих суб'єктів. Організаційні сторони цього механізму складають його форми, а змістовними сторонами його є соціально-психологічні технології. Основними формами безпосереднього діалогу влади та громадськості, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є місцевий референдум (стаття 7), загальні збори громадян (стаття 8), місцеві ініціативи (стаття 9), та громадські слухання (стаття 13) [6].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Соціальні та психологічні технології, як змістовні характеристиками механізму діалогової взаємодії, можуть бути застосовані як представниками громадськості, так і органами державної влади. Соціальні технології є домінуючими тоді, коли ми розглядаємо діалогічну взаємодію між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства і громадянами. Психологічні набувають особливої значущості на рівні міжособистісної

взаємодії суб'єктів соціального діалогу. Отже, технології соціального діалогу виявляються на двох рівнях взаємодії в державному управлінні – інституціональному та міжособистісному, що є умовою суб'єктивних та об'єктивних перешкод і потребує спеціального дослідження.

Формування цілей статті. Метою нашого дослідження є визначення особливостей соціально-психологічних технологій, які використовуються сторонами в соціальному діалозі на всіх рівнях, та можливих суб'єктивних та об'єктивних перешкод їх застосування у взаємодії влади та громадськості.

Виклад основного матеріалу. Технології, які використовуються сторонами в соціальному діалозі, досить різноманітні. Одні з них широко застосовуються громадськістю, інші є характерними для органів державної влади. Процес впливу громадських організацій на вироблення державної політики має три вектори. Перш за все, – це допомога у визначенні найбільш актуальних проблем для вирішення. Другий пов'язаний із політичним конструюванням шляхів розв'язання проблеми і вибір найбільш правильного з усіх можливих. Третій стосується імплементації теорії у практику, тобто, безпосереднього вирішення проблеми.

Можливі такі шляхи впливу громадських організацій на державну політику: безпосередня взаємодія, консультативні дії, переговорні процеси з владними структурами та наглядовий контроль. Безпосередній вплив на розв'язання актуальних проблемних питань дає короткостроковий ефект, якщо не комбінується з одночасним впливом на зміну політики держави. Консультативний вплив стосується спрямування державної політики у необхідне русло, а якщо громадські організації шукають шляхи представлення інтересів недостатньо репрезентованих груп через переговори з владними структурами, тут інноваційний підхід виявляє себе у розробці та демонстрації нових шляхів вирішення проблем. Наглядовий контроль за виконанням державної політики складає окрему форму впливу, що реалізується за допомогою різних соціальних технологій.

Комплексною соціальною технологією є адвокасі, що сприяє впливу громадськості на діяльність органів державної влади. Поняття «адвокасі» з'являється на початку 90-х рр. і означає будь-яку спробу вплинути на прийняття рішень політичної еліти від імені певного колективного інтересу. Варто відрізняти адвокасі від простого здійснення політики, адже процес адвокасі скоріше ставить проблему, ніж безпосередньо вирішує її. Але вирішення проблем також є довгостроковою метою адвокасі. Отже, адвокасі – це діяльність громадських організацій, метою яких є зміни у політиці шляхом поділу влади та представлення інтересів громадськості в результаті дії на ключових осіб політики в державних структурах. Адвокасі має результат тільки тоді, коли реалізується на практиці [1]. Стратегії імплементації адвокасі зводяться до

переговорів, лобіювання, а також створення коаліцій та схем взаємодії між різними організаціями, у тому числі через набуття членства в державних структурах. Використовуються також засоби масової інформації та проведення кампаній, що складають систему прямих дій. Адвокасі буде успішним, якщо громадська організація має членство однорідних організацій, що зможуть створити чітку платформу для адвокасі, програму з чіткою метою, та федеративну структуру (наприклад, складається з регіональних організацій). Для успішного здійснення адвокасі необхідно мати неформальні зв'язки з лідерами державних структур, солідне «самофінансування», адже діяльність адвокасі вимагає повної незалежності від донорів.

Результати успішності або провалу адвокасі можна оцінити двома шляхами: через «ефективність політики» (наскільки повно були досягнуті поставлені цілі) та «користь для громадянського суспільства» (наскільки зміцнились місцеві суспільні інститути і як змінилась участь громади у прийнятті політичних рішень). Варто зазначити, що виконання всіх вимог, що поставлені громадськими організаціями, здійснюється рідко. Але певний успіх досягається в результаті чисельних компромісів, унаслідок чого початкові цілі трансформуються, стають помітними нові проблеми, намічаються шляхи їх вирішення. Для успішності кампанії адвокасі варто визначити, на якому рівні вона буде найбільш ефективною (регіональному чи національному). Розділяють два типи проблем відповідно до їх реальності вирішення громадськими організаціями – загальні (захист прав людини, боротьба проти ядерної зброї, національна безпека тощо) та локальні, вирішення яких не потребує багато грошей і не стосується життєвої безпеки (проблеми гендерної рівності, соціального захисту тощо). На перший тип проблем важко, а інколи й неможливо вплинути громадським організаціям. Важливо звертатися до їх вирішення тоді, коли вони є найбільш актуальними (військовий конфлікт, засідання ООН). На відміну від локальних, загальні проблеми потребують більше часу, матеріальних та людських ресурсів, і вони не можуть бути вирішені самі по собі. Другий тип проблем завжди відкритий для впливів, зокрема для лобіювання громадськими організаціями.

Соціальна технологія лобіювання є однією зі стратегій імплементації адвокасі. Як відомо, в Україні громадські організації офіційно не мають права на здійснення законодавчої ініціативи. Тому лобіювання є єдиним «прямим» шляхом представлення інтересів громадських організацій. Поняття «лобізм» (від англ. «lobby» – закриті приміщення для прогулянок, коридор, кулуари) достатньо нове для нашого суспільства. Основною метою лобіювання у взаємодії громадських організацій з представниками державної влади є вплив на прийняття рішення про ті чи інші закони. В законодавчій діяльності лобіювання може

затримати законодавчі процедури, які слугують економічному розвитку і підкреслити першочерговість законодавчих актів для вирішення соціальних проблем. Парламенти, створюючи закони, підтримують довгострокову політику уряду, яка визначає розвиток держави на наступні роки і важливим є те, щоб інтереси громадських організацій були адекватно представлені при розробці такої політики. Іноді причиною лобіювання є не пряме вирішення певної соціальної проблеми, а вплив на людську гідність політиків, чия діяльність пов'язана з інтересами представників громадськості. Підтримка чи перешкоджання лобіюванню напряду може бути пов'язане з подальшою долею самого політика, що й використовується суб'єктами лобіювання.

Застосування лобіювання може бути достатньо ефективною технологією в діяльності представників громадськості, однак ця технологія стає діалогічною лише в тому випадку, коли лобіюючі групи, по-перше, явно визначені, а саме вступають в коаліцію з іншими громадськими організаціями або мають свою фракцію у Верховній Раді України, по-друге, представники громадськості адекватно володіють психологічними технологіями діалогової взаємодії, які мають особливе значення для ресурсного забезпечення і просування такої соціальної технології, як лобіювання. Психологічними технологіями діалогової взаємодії як ресурсного забезпечення соціальної технології лобіювання є встановлення контакту з партнером, ведення бесіди, переконання та аргументації. Для ефективного проведення ділових переговорів з лобістом необхідно, щоб партнери володіли знаннями про дані технології та вміли їх використовувати на усіх етапах переговорів. За П. Міцичем, переговори складається з п'яти фаз. Перша фаза – початок бесіди, друга – передача інформації, третя – аргументація, четверта – нейтралізація зауважень партнера, п'ята – прийняття рішення. Необхідно дотримуватися такої структури, однак підходити до цього творчо; залежно від ситуації можна змінити послідовність, іноді виключити певну фазу бесіди (наприклад, якщо у вас немає аргументів, то фаза аргументації знімається). Практика показує, що немає жорстких меж між різними фазами бесіди, а тривалість їх залежить від її проблемності. Однак треба пам'ятати, що найважливішою є остання фаза, по відношенню до якої всі останні є підготовчими, а відповідно – підлеглими [3, с. 42-44].

Психологічні технології встановлення контакту з партнером вирішують завдання першої фази бесіди, а саме, створення сприятливої атмосфери для бесіди, привертання уваги, виклик інтересу до теми, а іноді й заволодіння ініціативою. За усіма можливими технологіями встановлення психологічного контакту суттєвим є дотримання партнерами ділових переговорів основної послідовності, яка має рухатися від налаштування на партнера через налаштування партнера на себе до створення відчуття спільності та знаходження тем для обговорення. Фаза передання інформації логічно

продовжує початок бесіди і одночасно є основою для аргументації. Метою її є збирання інформації, виявлення мотивів та цілей партнера, перевірка адекватності аргументації, аналіз варіантів рішення тощо. Наступною фазою є аргументація та переконання співбесідника, де аналіз аргументів та детальне викладення своєї позиції відбувається за умов ряду риторичних методів, в основі яких є дві основні конструкції – аргументація доведення (обґрунтовується позиція суб'єкта взаємодії) та контраргументація. Отже, комплексне володіння психологічними технологіями партнерського ділового спілкування робить лобіювання, соціальну технологію взаємодії влади та громадськості достатньо ефективною в діяльності представників громадськості.

Однією з поширених соціальних технологій діалогу влади та громадськості є створення коаліцій. Ця технологія дає можливість громадянам відкрито відстоювати свої інтереси, а також організовано впливати на діяльність органів влади. Створення коаліцій є процесом спільної діяльності груп людей (громадських організацій, спілок підприємців тощо) для дослідження різних шляхів вирішення проблем своєї громади. Тому коаліції можна визначити як добровільне, формальне чи неформальне об'єднання організацій, які працюють над досягненням спільної мети. Існує позитивний досвід створення коаліцій як у зарубіжних країнах, так і в Україні, де їх діяльність дала ефективні результати з налагодження діалогу влади та громадськості [5]. Найбільш широко ця технологія застосовується при вирішенні екологічних проблем, де почали формуватися недержавні організації професійних юристів-екологів, діяльність яких полягає в наданні безплатних послуг у сфері охорони навколишнього середовища та захисту екологічних прав громадян і об'єднань з використанням прав та можливостей, що надаються діючим національним законодавством [8].

Проведення масових акцій розглядається в якості соціальної технології впливу на громадську думку, а також як засіб демонстрації позиції та громадської підтримки партнерів діалогу з боку громадських організацій. До цього напрямку технологій належать мітинги, пікети, демонстрації та інші види діяльності, що ставлять на меті заявити про завдання громадського руху, привернути увагу населення до конкретних проблем та сформулювати громадську думку на свою користь. Такі акції, як марші-походи по екологічно-несприятливих регіонах, досить популярні у «зелених». Задачами учасників марш-походу є активізація громадського руху, розповсюдження знань та інформації про альтернативні варіанти вирішення проблем, привернення уваги громадськості до важливих суспільних проблем, пропаганда ідей та нових підходів до вирішення даних проблем.

При проведенні масових акцій необхідно враховувати психологічні характеристики маси (натовпу), а саме її статичність, аморфність, стохастичність (відкритість її кордонів) і

невизначеність складу. Сюди також можна віднести ситуативність, тимчасовість існування та гетерогенність (різноманітність складу маси). Завдяки вказаним властивостям, маса змінює людей, які до неї входять, стираючи різницю між ними та трансформуючи психіку, підкорюючи собі індивідуальну свідомість. С. Московичи зазначив, що маси являють собою соціальне явище, яке ефективно підкорюється впливу вождя, а з іншого боку, вона являє собою могутню силу, яку можна використовувати як інструмент впливу [4, с. 55]. Звичайно, слід враховувати, що в різних випадках зміни психічного стану індивіду, як учасника масових акцій, різноманітні – залежно від ситуативних, суб'єктивних та ідеологічних моментів.

У практиці використання масових акцій як технології соціального діалогу відпрацьовано засоби впливу на очікування людей. Ефективним є вплив на рівень домагань й очікування людей та можливості їх здійснення в реальному житті. Комплексний вплив складається з двох основних компонентів – пропагандистсько-ідеологічного, (вплив на рівень домагань), та соціально-економічного (управління рівнем реального життя). Стабілізація масових настроїв пов'язана з встановленням суб'єктивного балансу, тобто врівноваження рівня домагань людей і можливостей його досягнення. Порушення цього балансу веде до зростання невдоволення мас, тоді як збіг рівня домагань і можливостей (це може бути реальним процесом або ілюзорним) завжди викликає зростання масового ентузіазму.

Комплексним методом технології громадської просвіти є проведення відповідних кампаній, що спрямовані на поширення інформації серед великої кількості громадян. Для того, щоб висловити свою думку та взяти участь у процесі прийняття державних рішень, громадянам потрібна інформація щодо питання, яке обговорюється. Громадськість не може бути активною, не маючи достатнього рівня освіченості та поінформованості щодо такого питання. Тому лише визначивши рівень інформованості громадськості, можна створити умови для просвітницької діяльності та відповідної мотивації великої кількості громадян. Це підвищує їх розуміння проблеми та, як наслідок, заохочує змінити свою поведінку і прийняти активну участь у вирішенні цієї проблеми. Об'єктом вказаних освітніх технологій є широка громадськість. Просвітницькі технології, які побудовані з урахуванням соціально-психологічних закономірностей формування суспільних орієнтацій, значно підвищують активність громадськості та сприяють розвитку діалогової взаємодії в державному управлінні. Використовуючи просвітницькі технології, громадські організації можуть проводити прямий інформаційний вплив на громадськість з метою отримання її підтримки в ході соціального діалогу.

Взаємодія з засобами масової інформації розглядається як найважливіша технологія впливу на громадськість та звернення до опонентів у процесі діалогічної взаємодії. Існує практика перенесення обговорення суспільних проблем із сфери наукової в сферу соціальну та створення для цього масової незалежної преси, що призводить до консолідації спеціалістів, активістів та журналістів [4]. Так, ефективність масових акцій значною мірою пов'язана з урахуванням настроїв населення та їх висвітленням у ЗМІ, фактори яких необхідно враховувати ще на стадії розробки організаційного етапу соціальної технології. Успішний вплив на масові настрої повинен спиратися на попередній аналіз, що охоплює інвентаризацію суспільних настроїв, оцінку змісту домінуючих з них, виявлення причин тих чи інших настроїв, стадії розвитку та широту охоплення. Такий підхід дозволяє оцінити можливість переходу настроїв у конкретні форми поведінки, а також визначити методи та технології впливу, що надає можливість включити маси в діалог без негативних наслідків для суспільства.

Соціальна технологія впливу на певні соціальні групи побудована на можливості врахування ціннісних орієнтацій та специфіки певних соціальних груп. Це відбивається на характері роботи громадських організацій, що діють та набувають своїх прибічників у даних групах. Так, організація екологічного туризму проводить свою роботу серед прихильників мандрівок, жіночі організації – серед жінок, молодіжні – серед школярів та студентів, є організації, що працюють серед населення регіону і т.д. При цьому використовуються соціальні технології, які враховують особливості цих груп, які структуровані за інтересами його учасників та обумовлені місцем проживання їх членів, віком, статтю, професійною діяльністю. До активних методів, які спрямовані на входження до соціальних груп, належать психотренінги, де можна виділити два напрями роботи, перший – це навчання загальним ефективним прийомам діалогової взаємодії та озброєння конкретними знаннями з питань міжособистісного спілкування, другий являє собою навчання способам соціальної поведінки, що підвищують ефективність діяльності в різних специфічних сферах суспільного буття.

У випадках, коли використання будь-яких технологій не приносить успіху для досягнення цілей, можуть бути використані дії, що знаходяться поза прийнятими правовими нормами, незважаючи на існуючу небезпеку відповісти за свої дії перед судом. Соціальні технології, що опираються на дії такого роду, в якості необхідного елементу охоплюють широке коло як самих дії, так і причин, що їх викликали. Однак необхідно відмітити, що соціальні технології, які включають в свою структуру позаправові дії, використовуються у тих випадках, коли апробовані всі толерантні засоби організації взаємодії влади та громадськості. Порушуючи

закон, організатори акцій, таким чином звертають увагу громадськості на недосконалість правової бази, або на недостатній рівень їх дотримання.

Для налагодження діалогу з громадськістю органи державної влади мають свої форми та методи роботи. Структурні підрозділи в різних відомствах виконавчої влади (як за кордоном, так і в Україні) у своїй діяльності, спрямованій на населення, здійснюють різноманітні стратегії, що опираються на певні соціальні технології. Соціальна технологія аналізу суспільного сприйняття проблем, що має назву соціального моніторингу, є корисним інструментом для оцінки реальних процесів та здійснення державної політики. Цей процес вимагає участі багатьох зацікавлених сторін та потребує ефективного обміну інформацією між ними. Одним із недоліків цього методу є те, що він вимагає багато часу та потребує залучення експертів, що веде до високої його собівартості. Це також може слугувати виникненню іншої проблеми – залежності результатів від замовника, який оплачує роботу. Виходячи з цього, соціальний моніторинг – це технологія, яка активно використовується не тільки владою, але й недержавними організаціями, підприємствами чи окремими громадянами. Такий двосторонній аналіз суспільної ситуації робить соціальний діалог по-справжньому дієвим. У більшості випадків соціальний моніторинг здійснює певна організація або декілька організацій на замовлення уряду або з власної ініціативи (чи волі громади). Соціальний моніторинг сприяє кращій комунікації між владою та громадянським суспільством, а також між організаціями громадянського суспільства та громадянами. Успішність цієї технології залежить від її мети, замовника, типу урядового рішення та дотримання необхідних норм її проведення.

При створенні позитивного іміджу організації необхідно враховувати механізми його формування, які спираються на загальні його властивості. До загальних характеристик іміджу відносять наступні: імідж є ідеальним об'єктом, що виникає у свідомості людей, і оцінити його можна лише за їх відносинами, що виявляються у спілкуванні, діяльності, виборі, тому при створенні іміджу необхідно проводити його моніторинг і вивчати реакції на нього; ефективний імідж цілісний і несуперечливий, відповідає однозначним узагальненням уявленням; як ідеальне явище, імідж нестійкий, його постійно треба «підкріплювати» рекламою або різноманітними цільовими PR-акціями; як стереотип, імідж містить обмежене число компонентів: складність конструкції тільки заважає його сприйняттю, а отже, робить відношення до нього неоднозначним; імідж, хоча і є ілюзорним образом, певною мірою реалістичний: перебільшення достоїнств прототипу призведе до зниження довіри; імідж прагматичний, тобто орієнтований на обмежене коло завдань, що відповідають цілям організації або особливостям реальної ситуації, її розвитку; ефективний імідж характеризується

варіативністю: абсолютно «жорстка і незмінна конструкція» неприйнятна, ситуація трансляції іміджу завжди динамічна, може виникнути необхідність внесення корекції; імідж припускає сильний емоційний відгук.

Наукові дослідження і PR-практика, як уже наголошувалося вище, свідчать, що головною функцією іміджу є формування позитивного відношення до будь-якого явища. Якщо позитивне відношення сформовано, то за ним, як результат впливу соціальних зв'язків, обов'язково виникає довіра і, у свою чергу, високі оцінки і упевнений вибір. До того ж позитивний імідж, як правило, сприяє підвищенню престижу, а отже, авторитету і впливу. Позитивний імідж є також важливим чинником високого рейтингу, що дуже важливо в насиченій різноманітною інформацією публічній діяльності. Як засіб формування позитивного іміджу, наприклад, ядерної енергетики, в зарубіжних країнах владою створюються інформаційні центри, де ефективно ця робота організована у Франції. Державна фірма відкриває інформаційне бюро в центрі населеного пункту, який розташований найближче до місця будівництва. Таке бюро активно відвідується жителями регіону, де планується будівництво станції. Попередньо проведений статистичний аналіз тем та питань, які задаються відвідувачами, дозволяє підготувати за кожною з тем відповідні експозиції та лекційний текст екскурсоводу. Це сприяє зниженню рівня соціальної напруженості населення в даному регіоні [4]. Таким чином, соціальна технологія, яка заснована на створенні владою комітетів, комісій, центрів та інших організацій і структурних підрозділів, що спрямовані на розвиток діалогової взаємодії з громадськістю, підвищують імідж державної влади. Одна в сучасній Україні діалог носить скоріш формалізований характер в силу недостатньої відкритості та готовності місцевої влади до взаємодії.

Для надання інформації про стан суспільних проблем позитивного характеру в зарубіжних країнах використовуються технологія взаємодії органів влади з населенням, така як «ретранслятори», що являє собою пропагандистську діяльність соціальної групи, яка користується найбільшою довірою населення. Це можуть бути викладачі, медичні робітники та інші групи, що були визначені «ретрансляторами» – передатчиками інформації від менеджерів організації до широких кіл населення. Наприклад, викладачі мають довіру учнів та їх батьків, а до думки лікарів прислуховуються їх пацієнти. Представники вказаних професій складають частину організованої системи, яка забезпечує поширення інформації про суспільні акції. За оцінкою експертів, використання даної технології дешевше і ефективніше безпосередньої роботи із усім населенням країни [2; 4].

Розглянуті технології діалогу органів влади з громадськістю мають опосередкований характер. Тобто, щоб нейтралізувати своїх опонентів, проводиться інформаційно-пропагандистський вплив

для підвищення престижу діяльності організації. Така стратегія має певні переваги – вона дозволяє охопити більшу кількість людей, думки яких ще не визначились, і їх можливо змінити. Однак є ситуації, де ефективною може бути безпосередня полеміка з опонентами. Ця технологія не має явного позитивного результату в тому плані, що переконати у ході дискусії дуже непросто. Запобігаючи варіанту безпосередньої дискусії, можна уникнути непередбачуваних складнощів, які можуть виникнути в її процесі. Однак відхід від дискусії може сприйматися аудиторією як демонстрація слабкості позиції партнерів.

Практична реалізація даної технології в соціальному діалозі здійснюється під час громадських слухань, консультацій, семінарів, форумів, на «круглих столах», у громадських приймальнях, на зборах, у дискусіях, інтерв'ю, «гарячих лініях». Існують приклади ефективного використання даної соціальної технології в зарубіжних країнах і на Україні [5; 7; 8]. Аналогічні групи створюються із різних спеціалістів у різних відомствах, які отримують пропагандистські матеріали та засоби і оперативно виїжджають у будь-яке місто країни для проведення зустрічей з громадськістю. В Україні також активно застосовується владою консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення.

Для ефективного застосування даної технології, крім використання методології та процедури її проведення, існує психологічна технологія проведення полеміки, яка має назву

«метод виваженого діалогу» [5]. «Виважений діалог» є одним із засобів включення громадян до суспільного життя, до життя району, міста, країни, засобами обговорення суспільнозначущих проблем. За допомогою цього методу цільові групи, які бувають участь у дискусії, вчаться розглядати і аналізувати проблеми, що стоять перед суспільством, з усіх боків, знаходять продуктивні сумісні стратегії їх вирішення, зважуючи негативні та позитивні наслідки кожного підходу до рішення проблеми.

Метод «виваженого діалогу» – це інтерактивний метод проведення дискусії, метою якого є співробітництво та загальне розуміння проблеми. Обговорення актуальних тем засноване на розгляді трьох, чотирьох підходів до проблеми. Підходи являють собою основні точки зору, які існують у суспільстві з даної проблеми. Під час методу «виваженого діалогу» учасники обмінюються досвідом з проблеми, аналізують цінності, які стоять за підходами, зважують переваги та недоліки кожного з підходів, оцінюють наслідки, ціну цих дій, до яких закликає кожний учасник діалогу, визначають загальну стратегію рішення проблеми. Дана технологія створює умови вирішення проблеми об'єднаними силами суспільства.

Дана технологія є основою для ефективної суспільної дискусії, якщо при її проведенні зберігаються основні правила методу «виваженого діалогу», які суттєво відрізняються від дебатов (див. табл.).

Таблиця

Порівняльна характеристика виваженого діалогу та дебатов

Виважений діалог	Дебати
Учасники шукають сильні сторони протилежної сторони	Учасники шукають слабкі сторони протилежної сторони
Учасники слухають, щоб зрозуміти і знайти основу для згоди	Учасники слухають, щоб знайти протилежні позиції і рахують аргументи
Учасники відкриті до сприйняття ідей інших людей	Учасники враховують опозицію, незважаючи на плюси іншої сторони
Учасники включають у свою опозицію переживання або переконання інших людей	Учасники шукають, у чому полягає різниця між протилежною позицією та своєю
Мета врівноваженого діалогу – прийти до співробітництва і до спільного розуміння проблеми	Мета дебатов – опозиційна за своєю природою, один учасник повинен довести, що інший не правий
Учасники пропонують переорієнтувати пропозиції	Учасники видають безапеляційні пропозиції
Виважений діалог відкриває можливість для кращих рішень	Учасники захищають особисті оригінальні ідеї
Мета врівноваженого діалогу – знайти спільний основу для дій	Мета дебатов – перемогти, хоча б на короткий проміжок часу
Учасники представляють свої кращі ідеї, щоб їх покращити	Учасники представляють свої кращі ідеї, щоб довести їх правоту

Порівнюючи методи діалогу та дебатов, які наведено у таблиці, треба зазначити, що основні відмінності між ними полягають у тому, що перші зорієнтовані на партнерство і проводяться відповідно до основних параметрів діалогової взаємодії, другі – унеможливають діалог, тому що спрямовані на суперництво. Діяльність органів влади, як різновиду сучасної організації, які створені для досягнення конкретних цілей, що здійснюють свою діяльність в умовах різноманітних взаємодій і взаємозв'язків, в оточенні, що має різні інтереси

(економічні, політичні, правові, соціальні тощо), залежать від сформованого організаційного іміджу. Органи влади знаходяться в системі різноманітних дій, які роблять вплив на їх діяльність і ухвалення рішень, тому регулювання цих складних взаємодій і є однією з найважливіших функцій організації, що обумовлює успішність її діяльності. Результативність діяльності органів влади визначається зниженням рівня соціальної напруги населення. Одним з факторів зниження соціальної напруги в суспільстві є діяльність виконавчої влади у форматі безпосередньої

дискусії, прозорості у прийнятті рішень та діалогу громадянами.

Висновки та пропозиції. Підсумовуючи розгляд технологій соціального діалогу, можна виділити серед них основні та допоміжні, які забезпечують технологічну базу соціально-психологічного механізму діалогової взаємодії органів влади і громадськості. Соціальні технології, такі як адвокасі, лобіювання, громадські слухання, дорадчі комітети, є основними. Просвітницька, інформаційна (здіяння діяльності ЗМІ) та комунікативні (психологічні в тому числі) є технологіями ресурсного забезпечення та просування соціально-психологічних технологій діалогу. Аналіз технологій соціального діалогу, які можуть запроваджуватися владою для налагодження

взаємодії з громадськістю, показує, що їх застосування в Україні не має широкого представлення. Наприклад, така технологія, як «ретранслятори», або «створення суспільних організацій», де ініціатором діалогу виступає влада, цілеспрямовано не застосовується. Ми маємо приклади налагодження діалогу за допомогою вказаних технологій тільки в зарубіжних країнах.

Однак застосування повноцінного соціального діалогу можливе, якщо не тільки використовувати діалогові технології, але й концептуально вирішувати це питання, тобто, створювати об'єктивні (організаційно-правові) та суб'єктивні (соціально-психологічні) умови для діалогової взаємодії органів влади і громадськості.

ЛІТЕРАТУРА

1. Европейская конвенция о защите прав человека и дополнительные протоколы : научн. коммент. – М. : НОРМА, 1996. – 78 с.
2. Крутий О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : [монографія] / О. М. Крутий. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. – 236 с.
3. Мишич П. Как проводить деловые беседы / П. Мишич ; [сокр. пер. с серб.-хорв. М. Б. Беляковой ; общ. ред., предисл. и послеслов. В. М. Шепеля]. – 2-е изд., стер. – М. : Экономика, 1987. – 208 с.
4. Московичи С. Век толп. Исторический трактат по психологии масс / С. Московичи. – М. : Прогресс, 1998. – 480 с.
5. Посібник з участі громадськості. Проект «Голос громадськості» / Міжнародний центр перспективних досліджень / за ред. Дж. Г. Холдарта, О. Захаренко ; [відп. за вип. А. Аткинц ; пер. з англ. Т. Дігтар та І. Піонтівська]. – К. : Дизайн-студія «iMedia», 2002. – 149 с.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної ради України. – 1997. – № 24. – С. 32.
7. Работа с конкретными случаями // Практика социальной работы / [под. ред. К. Ханвея, Т. Филлота]. – К. : Ин-т громад. суспільства, 2000. – 73 с.
8. Саппа Н. Н. Социальный диалог в экологическом конфликте / Н. Н. Саппа. – Х. : Основа, 1999. – 173 с.

*Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр.;
Антонова Л. В. – д.держ.упр., професор.*

© Крутий О. М., 2012

Стаття надійшла до редколегії 25.12.2011 р.

ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ У ВІДКРИТІЙ СИСТЕМІ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Визначено принципи децентралізації і гуманізації в управлінні системою вищої освіти. Досліджено поєднання зовнішнього управління із самоорганізацією. Визначено відмінність самоорганізованої моделі від технократичної.

Ключові слова: вища освіта, зовнішнє управління, принципи децентралізації, самоорганізація.

Определены принципы децентрализации и гуманизации в управлении системой высшего образования. Исследовано сочетание внешнего управления с самоорганизацией. Определено отличие самоорганизованной от технократической модели.

Ключевые слова: высшее образование, внешнее управление, принципы децентрализации, самоорганизация.

Principles of decentralization and humanization are certain in the management by the system of higher education. Combination of external management is explored with independent organization. The difference of selforganized is certain from a technical kratychnoy model.

Key words: higher education, external governance, the principles of decentralization, self-organization.

Вступ. На сучасному етапі перед вищою освітою не постає питання, чи залишатись зі старими догмами, чи йти синхронно з часом, оновлюючись відповідно до його викликів. Особливість сучасної системи вищої освіти полягає в порядку зміни парадигми освіти. Вирішення насамперед завдання розвитку кожного студента примушує послідовно вдосконалювати зміст і процесуальну сторону навчання. Нова парадигма вже входить у систему, але ще не утвердилась у ній. Стара ж парадигма в багатьох випадках продовжує утримувати свої позиції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових досліджень свідчить про наявність значної кількості праць вітчизняних і зарубіжних авторів, що стосуються державної освітньої політики й управління освітою. Питання управління освітою досліджували В. Андрущенко, Л. Беззубко, В. Бобров, В. Дзоз, Д. Дзвінчук, О. Жабенко, О. Зайченко, І. Каленюк, В. Козубняк, В. Кремень, В. Лутай, В. Луговий, В. Майборода, О. Мінаєв, В. Огаренко, С. Ніколаєнко, В. Огнев'юк, Н. Островерхова, Н. Протасова, О. Падалка, Н. Подольчак.

Постановка завдань:

– визначити принципи децентралізації і гуманізації в управлінні системою вищої освіти;

– дослідити поєднання зовнішнього управління із самоорганізацією;

– визначити відмінність самоорганізованої від технократичної моделі.

Виклад основного матеріалу. Відбувається суперечливе змішування «потоків», що йдуть від різних парадигм і цим сьогодні пояснюється унікальність ситуації у ВНЗ України. Те, що в системі вищої освіти накопичилось чимало кількісних змін, – факт безперечний. Це і поява активного, порівняно великого недержавного сектора вищої освіти, і структурні зміни в системі вищої школи, і перехід до багаторівневої вищої освіти згідно з моделями розвинутих країн (щоправда, з урахуванням нашого досвіду і можливостей) та інтегрування України в міжнародний освітній простір. Поширюються процеси інтеграції закладів різного типу. Інтеграційні процеси відбуваються і всередині освіти, збільшується потяг до цілісності, внутрішньої єдності освітнього процесу. Хоча деякі з нововведень (і це нормально) піддаються критиці (падає частка прихильників «уведення» нових нетрадиційних предметів як свідчення того, що екстенсивний напрямок модернізації вищої освіти шляхом розширення «асортименту» навчальних предметів, факультативів, спецкурсів

потребують якісного вдосконалення викладання; менш популярна ідея «інтеграції» навчальних предметів через недостатню підготовку кадрів), та все-таки зміни у вищій освіті сприяють тому, що відкриваються можливості її подальшого вдосконалення. Накопичуючись, такі зміни досягають критичного «порогу», створюють для відбору новий в якісному відношенні матеріал; взаємодія суперечливих думок сприяє процедурі вибору конкретних елементів з цього матеріалу; «закон стійкості (врівноваженості) призводить попереднє сортування матеріалу. Результатом відбору є флуктуація, тобто реалізація однієї з біфуркаційних структур» [1, с.117]. Цей процес неоднозначний, оскільки вибір залежить від тих немінучих ймовірностей, випадкових впливів зовнішнього середовища, які цей вибір визначають.

Наш інтерес до синергетики, як зазначалося в першому розділі, передусім пов'язаний з тим, що вона ставить нові складні завдання перед вищою освітою. Остання задля їх вирішення повинна функціонувати як синергетична система, що трактує людину як відкриту, складну, еволюціонуючу систему, а значить таку, яка відкрита новому досвіду. При цьому важливо, щоб інтерес особистості до цього досвіду зберігався якомога довше, оскільки «це є шлях до формування багатства особистості» [2, с.115].

Найважливішими моментами нової світоглядної парадигми є усвідомлення людиною свого місця у світі – як невід'ємної частини природи, без якої її існування неможливе; усвідомлення людиною своєї особливої ролі у процесі еволюції природи як найбільш інтелектуальної і високодуховної істоти; сучасне наукове світосприйняття на принципах системності, невизначеності й випадковості. Для досягнення цієї мети людина має інтегрувати в собі численні знання і вміння. На відміну від класичної моделі, синергетична базується на інтеграції різних способів засвоєння світу заради нарощування творчих здібностей студентів щодо осмислення власних дій і відкритого сприйняття світу. Досягається синтез наук побудовою освіти не на вивченні окремих дисциплін, а на базі дослідження проблем реального світу, їх цілісного уявлення і сприйняття. Якщо класичний варіант вивчення дисциплін проходив певні стадії освоєння, починаючи з питань історичного становлення певної дисципліни, її основних понять, сфер застосування, то відтепер програми націлюються на виявлення суті та причин виникнення тієї чи іншої проблеми сучасності і пошуку альтернативних методів її вирішення. Навчання базується на прикладі і в умовах проблеми, формування навичок її виділення. Інтегративність проявляється й у вивченні комплексних навчальних дисциплін. Таке навчання розширює загальноосвітню базу студентів, зміцнює зв'язки між попереднім досвідом і новим знанням. Саме цілісність реального світу, а не знання з окремого предмета

уособлюється в кожній окремій людській істоті. В цьому випадку синергетичні уявлення про коеволюцію людини, природи і суспільства якнайглибше сприяють впливу на студента, розширенню його відкритості. Цьому чималим чином сприяють різні види інформаційно-електронного спілкування (E-mail, Internet, дистанційне навчання, телеконференції, зокрема, аудіо- та відеоконференції), які завдяки своїй доступності й швидкості залучають до комунікації величезну кількість учасників, створюючи відкритість способів спілкування. Дистанційне навчання на базі комп'ютерних телекомунікацій створює передумови та умови для істинної інтеграції та інформаційного простору (з використанням глобальної мережі Інтернет, технологій Microsoft, Netscape), коли студенти мають доступ до різноманітних інформаційних банків даних по всьому світу і можуть працювати разом над матеріалом, який їх цікавить, у межах телеконференції, обговорювати проблеми практично з усім світом. Людина у будь-який період свого життя здобуває можливість дистанційно одержати нову професію, підвищити свою кваліфікацію, розширити світогляд, причому практично у будь-якому науковому чи навчальному центрі світу. За допомогою глобальних мереж долаються кордони. Людина входить у єдиний освітній простір. Під час спільної роботи над матеріалом (проектами) у процесі дистанційного навчання створюється найсильніша мотивація для самостійної пізнавальної діяльності студентів у групах та індивідуально. Така сумісна діяльність стимулює студентів на ознайомлення з різними думками на досліджувану проблему, на пошук додаткової інформації, на оцінку отриманих власних результатів. Знання студент одержує сам, а викладач стає керівником, координатором, консультантом, до якого звертаються як до авторитетного джерела інформації, як до експерта. Ще Д. Писарев однією з найважливіших і єдиних переваг університетів перед будь-якими іншими закладами освіти називав те, що студенти користуються значним ступенем свободи у виборі і напрямку своїх занять.

Ще одним важливим фактором, який впливає на зміни в управлінні, є ставлення до хаосу як конструктивного етапу розвитку системи. Відкрита модель вищої освіти трактує хаос, випадковість, дезорганізацію, безладдя тощо не як руйнівні, а в ряді випадків, навпаки, як творчі, конструктивні феномени. Це, у свою чергу, актуалізує завдання – навчити людину жити у світі, який перебуває у стані хаосу, невизначеності, нестабільності, показати їй, що і хаос, і невизначеність, і нестабільність можуть використовуватись конструктивно. Знання законів хаосу, його конструктивно-руйнівного характеру необхідні саме тому, що людина має навчитись жити в умовах відкритості і нелінійності, жити з «хаосом», а не позбавлятися його. Хаос, який актуалізує насамперед випадковість, доводить, що істини, які раніше здавалися

непорушними, вічними, проявляють свою нестійкість. Отже, догми й канони традиційної моделі вищої освіти не вічні, однозначні рішення не виправдані. Зовсім інша ситуація в нелінійній динамічній системі освіти, яка «звільняє» людину, розкриває широкі перспективи для творчості. Саме поняття творчості, притаманне особистості, означає вихід за норми правил і порядку на свободу. Певний безлад на індивідуальному рівні свідчить про те, що людина вже не «вживається» в рамки нею ж одержаних знань, її прагнення спрямовані на нові закони, які розширюють межі, а то й повністю руйнують ореол істинності попередніх законів. За словами Д. Ляхова, творчість завжди пов'язана з деякою нестійкістю, яка є відображенням хаотичного начала у світі [3, с. 96]. Саме в умовах хаосу з'являється широке поле діяльності для безкінечних варіацій. Далі Д. Ляхов зазначає, що «в хаосі прихована умова творчого начала» [3, с. 91]. А свобода можлива лише за умови усунення зовнішніх форм тиску, коли вивільнена свідомість, цілеспрямованість, уява виходять за звичні рамки традиційних підходів. З категорією «свобода» тісно пов'язана категорія «можливість», бо людина, насамкінець, для реалізації поставлених цілей все одно відшукує сприятливі можливості для їх реалізації, що й складає її свободу. Отже, свобода полягає у виборі тих численних можливостей (іноді реальних, конкретних, іноді формальних, абстрактних), які включені в необхідний плин подій. Обирати – значить віддавати перевагу чомусь. Отже, творчий процес полегшується тим, що відкривається можливість відповідального вибору.

Оскільки категорії «свобода, творчість, вибір» пов'язані з живою істотою, системний підхід до відкритої самоорганізованої моделі вищої освіти має справу передусім з людиною, її світоглядом, цінностями, інтересами (це відрізняється від ринкової моделі, яку буде розглянуто пізніше). Методологічна позиція в даному випадку краще відповідає механізмам управлінського спрямовуючого впливу. Складність освітнього процесу, в якому беруть участь «дійові особи» з певною свідомістю, полягає в тому, що як суб'єкт (окрема людина чи суспільство в цілому), так і об'єкт (окремий студент, викладач чи студентський, викладацький колектив) накладають на нього відбиток своєї неповторності й індивідуальності. У зв'язку з цим з'являється певна загроза впливу випадкових побічних афектів, «флуктуацій» з боку як зовнішнього соціального середовища, так і працівників освіти (включаючи управлінців). За цієї умови незмінність внутрішнього механізму процесу, низька ймовірність відхилень від стаціонарного стану системи порушується, система опиняється у стані нестійкості.

Підсумовуючи вищезначене, наголосимо, що відкрита самоорганізована модель базується на засадах гуманістичної (трансформаційної, неокласичної, посткласичної, антропологічної, людино-

центристської) парадигми, зорієнтованої на розвиток вільної творчої особистості, формування в неї аналітичних і креативних навичок (навичок критичного аналізу і вирішення багатофакторних проблем), здібностей до автономної інноваційної діяльності у варіативному, відкритому ринку праці. У центрі гуманістичної парадигми, як випливає з її назви, є вчення про людину як складну систему. Тому в навчальних програмах широко застосовуються досягнення науки про людину, увага акцентується на активних методах навчання, що стимулюють діяльність і самостійність студента. Результатом такого навчання є творча особистість, компетентна, відповідальна, здатна вирішувати особисті й глобальні проблеми.

Порівняння старої (закритої) та нової (відкритої, синергетичної) моделей освіти дозволяє дійти таких висновків:

1. Відкрита модель насамперед відрізняється від традиційної місцем і роллю основних учасників навчального процесу, а також їхніх взаємо-відносин, змісту і характеру діяльності.

2. Синергетична модель діє там, де зникають жорстко окреслені у традиційній моделі ролі викладача і студента (від «начальник – підлеглий» до «старший товариш – колега»). Навчання стає процесом спільної діяльності, допомоги тому, хто навчається, в реалізації його можливостей. Отже, основою такої моделі, відкритої майбутньому, є новий тип соціальних відносин. Відтепер вони базуються на засадах взаємодопомоги, взаємо-координації, співпраці, співтворчості. У новій моделі освіти викладач виступає як лідер, студент – як працівник, який займає у навчанні активну позицію. Середовище навчання є гнучким як щодо часу, так і щодо місця. Гнучким є і формування груп. Різні предмети студенти можуть вивчати з різними групами своїх колег. Навчання розширюється на всі аспекти життя. Якщо у класичній моделі інтерес того, хто навчається, виходив за рамки логічної системи управління – він сприймався як прояв стихійності, дезорганізації, то у новій системі спільне творче осмислення світу з'єднує в одне ціле всіх учасників освітнього процесу.

З одного боку, студенти до цього готові, адже таке навчальне середовище сприяє реалізації їхнього власного «Я», самодобудові себе як особистості завдяки такому типу «спілкування» з викладачем. Єдиною проблемою є готовність, з іншого боку, викладачів, оскільки вони не завжди і всюди готові до такого відкритого навчання, яке вимагає відмінних від традиційної моделі методів і технологій. Від вузівського педагога така перебудова позицій особистості у відносинах зі студентами викликає чимало труднощів (звичайно, викладач може пройти курс «перенавчання», та для цього необхідний час). Перехід від авторитаризму до демократичності, яка передбачає розвиток фактору «спільного» пізнання світу, навіть за наявності з боку викладача високого рівня творчих начал, професіоналізму, спричинений

нелегким переосмисленням особистої настанови на співтворчість у процесі освітньої діяльності. На відміну від типу викладачів, які зацікавлені лише в розумовому розвитку студентів, синергетично мислячі педагоги намагаються наряду з означеною функцією розвинути особистість студента, спираючись на емоційні та соціальні фактори. Отже, перехід до відкритої системи освіти передбачає перегляд функцій викладача. Зазначимо, що змінюються вони за схемою: «викладач – інформація», «викладач – контроль», «викладач – управління». Відкрита модель освіти визнає втрату викладачами монопольних позицій на інформацію. Повноправним джерелом інформації стає студент, який трансформує її через внутрішні пізнавальні дії. Роль викладача при цьому полягає в контролі оволодіння знаннями. Популярним терміном моделі у зв'язку з цим стає «інформаційна взаємодія» в сукупному суб'єкті навчання (якою керує викладач).

Висновки. Таким чином, проблемним у відкритій моделі є питання відповідності управлінської діяльності такій моделі системи вищої освіти. Децентралізація і гуманізація в управлінні системою вищої освіти доводять свою дієздатність через домінування інституту громадськості в освітній політиці, в системі управління, в роботі окремого ВНЗ. Управління зводиться не лише до зовнішнього управління, а поєднується із самоорганізацією. Оскільки пріоритети в освіті віддаються інтересам суспільних груп і окремим громадянам, то у визначенні форм, змісту і методів навчання беруть участь разом з тими, хто навчається, і всі зацікавлені сторони. На відміну від технократичної моделі, де громадськість виступає як сторонній актор, такий, що не довіряє владним управлінським структурам, у самоорганізованій моделі громадськість є партнером в управлінні галуззю, надає вишій освіті матеріальну й моральну підтримку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бранский В. П. Теоретические основания социальной синергетики / В. П. Баранский // Вопросы философии. – 2000. – № 4. – С. 112-129.
2. Делокаров К. Х. Системная парадигма современной науки и синергетика / К. Х. Делокаров // ОНС. – 2000. – № 6. – С. 110-118.
3. Лихачев Д. С. Очерки по философии художественного творчества / Д. С. Лихачев. – СПб., 1996. – 158 с.

*Рецензенти: Багмет М.О. – д.і.н., професор;
Шевчук О.В. – д.політ.н., доцент*

© Кобець А. С., 2012

Стаття надійшла до редколегії 03.12.2011 р.

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В МИКОЛАЇВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

У статті проаналізовано особливості державної молодіжної політики в Миколаївській області та на основі проведеного дослідження уточнено основні проблеми регіональної політики молоді.

Ключові слова: *молодь, державна молодіжна політика, права, суспільство, держава, пріоритети, регіон, ефективність, перспектива, покоління, органи державної влади, Миколаївська область.*

В статье проанализированы особенности государственной молодежной политики и на основании проведенного исследования очерчены основные проблемы региональной политики молодежи.

Ключевые слова: *молодежь, государственная молодежная политика, права, общество, государство, приоритеты, регион, эффективность, перспектива, поколение, органы государственной власти, Николаевская область.*

In the article the features of state youth policy in Mykolaiv region were analyzed, and on the basis of analysis performed, the main problems of regional youth policy were defined.

Key words: *youth, state youth policy, rights, society, state, priorities, region, effectiveness, perspective, generation, bodies of state power, Mykolaiv region.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Проблеми, які на сьогодні хвилюють нашу державу щодо формування та реалізації молодіжної політики, є актуальними й для Миколаївської області, адже молодь є особливою складовою сучасного українського суспільства. Протягом останніх років у вітчизняній науці ведуться дослідження у сфері державної молодіжної політики, визначаються її основні пріоритети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Досліджуючи особливості державної молодіжної політики в Миколаївській області, ми опиралися на досягнення наукової думки про місце й роль молоді в суспільному прогресі, спадкоємності поколінь і ролі культури у вихованні й формуванні молодого покоління, а саме на праці таких вчених: Анфілової О. [1], Багмета М. О. [2; 3], Балакери О. М. [4], Бородіна Є. І. [5], Головатого М. Ф. [6], Кербаль М. О. [11], Перепелиці М. П. [13; 14] та інших. Ці вчені окреслюють процес соціалізації молоді з позицій особливостей впливу на особистість публічної влади.

Виділення не вирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. В результаті аналізу останніх досліджень у галузі

державної молодіжної політики можна говорити й про те, що хоча серед усього масиву наукових доробків велика увага приділяється молоді, все ж таки мало робіт, присвячених особливостям реалізації молодіжної політики в Миколаївській області.

Формулювання мети статті. Зважаючи на вищезазначене, метою даної статті є висвітлення особливостей реалізації державної молодіжної політики на регіональному рівні, зокрема в Миколаївській області.

Виклад основного матеріалу дослідження. Держава, визначаючи шляхи становлення і розвитку суспільства орієнтується, в першу чергу, на молодь, чий потенціал і знання можуть стати запорукою прогресивного розвитку держави. Організація життєдіяльності молоді потребує безпосереднього впливу на неї і взаємодії з нею. Молодим людям належить реалізовувати започатковані в нашій державі реформи та розвинути їх до рівня системних соціально-економічних перетворень. Соціальне становище та самопочуття молоді є показником соціального успіху суспільства та суттєво залежить від можливостей реалізації потенціалу молодого покоління і задоволення потреб різних груп молоді в різних сферах життя.

Протягом останніх 10 років було прийнято багато прогресивних нормативних актів, які ставили за мету поліпшити становище молоді в

Українській державі, наприклад: «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» [9], «Про Загальнодержавну програму підтримки молоді» [7], «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» [8]. Від того, як будуть виконуватись ці та інші нормативні акти, наскільки прозоро і ефективно будуть витратитися бюджетні кошти, залежить реальне положення молоді людини в Україні.

Одними з найголовніших завдань молодіжної політики є забезпечення реалізації напрямів регіональної державної політики стосовно сім'ї, дітей та молоді. Це створює необхідні умови для зміцнення гарантій, прав і свобод молодих громадян, допомагає молодим людям у реалізації і самореалізації їх творчих можливостей та ініціатив, сприяє залученню молоді до активної участі в економічному, соціальному та політичному розвитку України та її державотворенні, що відбувається через участь молоді в діяльності установ та організацій, що безпосередньо займаються її реалізацією.

Проаналізувавши результати соціологічного дослідження «Забезпечення реалізації пріоритетних напрямів регіональної державної політики стосовно сім'ї, дітей та молоді Миколаївською облдержадміністрацією», проведеного Миколаївським дослідницько-аналітичним центром у Миколаєві, можна побачити, що частка тих молодих людей, котрі знають про діяльність установ, що займаються вирішенням молодіжних проблем становить 59 % від загальної кількості, 25 % молоді взагалі не знає про діяльність таких органів.

Відповідаючи на запитання «Висловіть своє ставлення щодо реалізації молодіжної політики у Вашому районі», більшість молоді зазначило, що така політика існує, але вона реалізовується частково (48,35 %). На те, що така політика існує, але вона не відповідає інтересам та запитам молоді, вказало 20,61% опитаних. 19,85 % окреслюють таку політику достатньо успішною та ефективною, на противагу 11,20 % тим, які вважають, що такої політики взагалі не існує [15].

Визначаючи успішність та ефективність реалізації молодіжної політики, варто вказати на умови та засади на яких вона повинна розвиватись та реалізовуватись. Для успішної її реалізації потрібно, щоб вона розвивалась на засадах забезпечення конституційних прав молоді, наданні державою допомоги певним групам молодих людей (38,17 %) та на забезпеченні можливості реалізувати ці конституційні права (27,99 %). Саме на такі відповіді вказують усі вікові категорії опитаних молодих людей. 34,78 % молоді у віці 21-30 років основним напрямком реалізації молодіжної політики вбачає у наданні соціальних пільг та забезпеченні безпосередньої опіки у вирішенні її проблем [15].

Ефективна реалізація молодіжної політики та забезпечення її основних засад щодо покращення життя молоді, в першу чергу, видно з того, наскільки поінформована громадськість з

реалізації її основних напрямків та діяльності державних структур, що займаються розвитком та творенням молодіжної політики.

Проте молоді люди не виробили чіткої позиції щодо обізнаності стосовно діяльності управління у справах сім'ї та молоді облдержадміністрації та районної адміністрації. Відповідно, 41,81 % зазначили те, що вони скоріше не поінформовані щодо діяльності управління у справах сім'ї та молоді (облдержадміністрації), а 41,81 % – що в діяльності районної адміністрації вони скоріш обізнані. Також молодь Миколаївської області скоріше поінформована щодо розвитку молодіжної політики в області, однак, щодо законодавчої бази у своєму населеному пункті 23,66 % відмітили, що скоріше не поінформовані. Поінформованість молоді щодо діяльності центрів соціальних служб для молоді становить 23,04 % [15].

Забезпечення ефективної реалізації напрямів регіональної державної політики стосовно сім'ї, дітей та молоді Миколаївською облдержадміністрацією вимагає вирішення тих проблем, які є першочерговими та найбільш актуальними для молоді. Молоді люди, серед проблем, котрі потребують негайного вирішення вказали на такі:

- безробіття серед молоді (88,22 %);
- проблеми отримання житла (81,02 %);
- байдужості та пасивності молоді (76,53 %);
- проблеми молоді сім'ї (69,33 %) [15].

В анкеті було запропоновано також зазначити ті проблеми у Миколаївській області, вирішення яких реально відбувається. Відповіді на це запитання розподілились таким чином:

- проблеми отримання освіти (64,58 %);
- громадська діяльність (56,63 %);
- можливості задоволення культурних потреб (56,30 %);
- недоступність медичного обслуговування (50,39 %).

Оцінюючи роботу Миколаївської облдержадміністрації у вирішенні основних проблем молоді, можна зазначити про те, що позитивної оцінки заслуговує її діяльність у сфері фізичної культури та спорту (77,81 %), навчання (64,54 %), виховання (50,14 %), а також у сфері охорони здоров'я (43,34 %) та профілактики правопорушень (42,78 %). Негативні відгуки молоді, в першу чергу, стосуються покращення умов праці та подолання безробіття молоді (46,63 %), а також у сфері забезпечення житлом молоді (58,82 %) [10].

Даючи аналіз діяльності Миколаївської облдержадміністрації, респонденти вказали, що протягом останнього часу можливість отримувати корисну інформацію та можливість отримати кращу освіту є саме тими новими здобутками, що надає їм Миколаївська облдержадміністрація. Варто зазначити, що для жінок це, в першу чергу, є можливість долучитись до реалізації молодіжної політики (29,37 %), висловлювати свої політичні погляди, думки (46,88%) та займатись політикою, суспільною діяльністю (18,13 %). Для чоловіків нові можливості реалізувались у отриманні

корисної інформації (51,57 %), отриманні кращої освіти (50,67 %) та у можливості підвищення освіти, кваліфікації (25,56 %). Позитивно відзначають і те, що у молоді з'явилися більші шанси щодо виїзду на навчання та працевлаштування за кордон (відповідно 20,00 % у жінок та 15,70 % у чоловіків). Ці дані свідчать про збільшення значення такого фактору, як зацікавлення молоді у здобутті кращої освіти, що відповідно буде мати в своїй основі покращення рівня матеріального становища [15].

Хоча для багатьох молодих людей Миколаївської області з'явилися нові можливості в процесі реалізації молодіжної політики, проте лише 36,62 % респондентів відчують підтримку відділу у справах сім'ї та молоді облдержадміністрації у вирішенні своїх основних проблем. Майже така сама частка опитаних зовсім не відчуває такої підтримки 33,59 %. Варіант «важко відповісти» обрало 29,80 % молодого покоління [15].

Разом з тим, молоді було запропоновано вказати сфери, у яких вона найбільше відчуває підтримку відділу у справах сім'ї та молоді. Результати показали, що основна увага спрямована на відпочинок, що засвідчили в однаковій відсотковій залежності (51,87 %) як чоловіки, так і жінки. Вагомий вплив спрямований і на покращення рівня освіти (31,02 %) та на забезпечення зайнятості молоді (13,33 %). 18,18 % респондентів жіночої статі зазначили, що відчувають таку підтримку у вирішенні проблем молоді сім'ї [15].

На забезпечення здорової атмосфери в молодіжному середовищі, а також сприяння ефективної реалізації регіональної молодіжної політики покликана і діяльність центрів соціальних служб для молоді. Тому, молоді також було запропоновано висловити свої думки стосовно їхньої діяльності та вказати на конкретні її результати. Як зазначає 71,43 % респондентів, основна діяльність центрів спрямована на психологічне консультування молоді, 84,82 % вказують на те, що центри соціальних служб для молоді в Миколаївській області основну увагу приділяють зустрічам з молоддю щодо профілактики ВІЛ/СНІДу та наркоманії, а також профілактиці злочинності (20,98 %).

Важливим чинником ефективної реалізації молодіжної політики є діяльність молодіжних громадських організацій. Проте 76,25 % молоді Миколаївської області не знають про їх діяльність. Основним спрямуванням їхньої діяльності вони вважають організацію туристичних походів (68,42 %) та проведення екскурсій (48,42 %).

Для того, щоб молода людина могла сказати, що вона знає, як розвивається молодіжна політика, – необхідна їй обізнаність щодо нормативної бази, на основі якої твориться ця політика. Однак 47,53 % опитаних молодих людей Миколаївської області зовсім не знають державних нормативних документів у сфері молодіжної політики. Саме це дає можливість задуматись над тим, чи це, в першу чергу, проблема пасивності молоді, чи насправді

регіональна молодіжна політика реалізовується без залучення молоді.

Що ж до основних проблем, які гальмують та перешкоджають ефективній реалізації молодіжної політики, більша частина вказала на проблему фінансування на обласному та місцевому рівнях (66,67 %) [15].

Щодо реалізації регіональних програм, що проводяться Миколаївською облдержадміністрацією, більша кількість опитаної молоді вказала на проведення масових заходів (46,61 %) та на святкування Дня молоді (43,82 %). Проте якщо молодь і знає про заходи, що реалізуються Управлінням у справах сім'ї та молоді та соціальними службами для молоді, то діяльність громадських організацій більшою мірою визнається як така, яка несе в собі туристичне і суто відпочинкове значення.

Водночас молодь вказує на недостатнє фінансування молодіжних програм на обласному і місцевому рівнях (66,67 %), а також на організаційну і фінансову нестабільність молодіжних громадських організацій, відсутність наступності у молодіжному русі (29,20 %). Для того, щоб покращити ефективність реалізації молодіжної політики, потрібно збільшити фінансування молодіжної галузі (73,56 %) та проводити щотижневі зустрічі молоді з державними представниками (28,80 %) [15].

Висновки. Зміст викладеного матеріалу щодо ставлення молоді до реалізації молодіжної політики у Миколаївській області дозволяє наголосити на наступних висновках:

1. Науковці досить активно займаються розробкою проблематики, що пов'язана з державною молодіжною політикою. Державна молодіжна політика нині розглядається як пріоритетний напрямок державної політики України взагалі. Про це свідчить, зокрема, розгалужена та достатньо широка науково-законодавча база з питань молодіжної політики на державному та регіональному рівнях. Аналіз наукової вітчизняної та зарубіжної літератури підтвердив актуальність подальшого дослідження державної молодіжної політики, особливо на регіональному рівні;

2. Дослідивши основні проблеми державної молодіжної політики та тенденції розвитку з урахуванням регіональних особливостей України, зокрема, в Миколаївській області, слід зауважити, що молодіжна політика в Миколаївській області є об'єктом певного рівня уваги з боку органів місцевого самоврядування, керівництва вищих навчальних закладів, політичних партій та недержавних громадських організацій. Молодіжна активність у нашій області серед студентства є достатньо високою та різноспрямованою. Досить часто молодіжні ініціативи та проекти знаходять відгук серед керівництва органів місцевого управління, великих підприємств та установ області. Проте проблемним питанням на сьогодні досі залишається відсутність чіткого та ефективного державного регулювання молодіжної політики на обласному та місцевому рівнях.

3. Молоді люди вважають, що молодіжна політика у Миколаївській області повинна реалізовуватись на засадах забезпечення конституційних прав молоді, надання державою допомоги певним групам молодих людей та на забезпеченні державою можливості молоді реалізувати свої конституційні права. Ефективна реалізація молодіжної політики неможлива без безпосередньої участі молоді в її реалізації.

4. Основними проблемами, що гальмують ефективну реалізацію молодіжної політики у Миколаївській області, є такі, що перешкоджають ефективній реалізації молодіжної політики. Вирішення основних і першочергових проблем молоді, а саме фінансування молодіжних програм,

покращення умов праці та подолання безробіття молоді, а також забезпечення житлом молоді, сприяє покращенню її соціального становища, яке також залежить і від нових можливостей, якими можуть скористатися молоді люди в процесі соціалізації. Цим можливостям підростаючому поколінню повинні сприяти органи державної влади, що безпосередньо займаються реалізацією молодіжної політики на місцях.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у подальших наукових дослідженнях у сфері державної молодіжної політики, зокрема на регіональному рівні для вироблення ефективних механізмів удосконалення молодіжної політики України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Анфілова О. Влада і молодь: співпраця та шляхи порозуміння / О. Анфілова // Молодь: громадські організації. Громадянське суспільство: матеріали міжнародної науково-практичної конференції 27-28 вересня 2001. – К. : Міленіум, 2001. – 100 с.
2. Багмет М. О. Молодь і відродження національної свідомості : монографія / [ред. П. Л. Пироденко]. – К. : Либідь, 1992. – 162 с.
3. Багмет М. О. Роль владних структур по виробленню молодіжної політики / М. О. Багмет, В. О. Корицька // Наук. праці Микол. держ. гуман. ун-ту. – Вип. 20. – Політичні науки. – Т. 33. – Миколаїв, 2004. – С. 27-32.
4. Балакєра О. М. Довідкові матеріали про становище молоді та хід реалізації державної молодіжної політики в Україні / О. М. Балакєра. – К. : Весь мир, 1997. – 98 с.
5. Бородин Є. І. Історія формування державної молодіжної політики в Україні (1991-2004 рр.) : монографія / Є. І. Бородин. – Д. : Герда, 2006. – 472 с.
6. Головатий М. Ф. Соціологія молоді / М. Ф. Головатий. – К. : МАУП, 2006. – 304 с.
7. Довідник нормативно-правових актів державної молодіжної політики / [упор. А. В. Коновалов, М. О. Шишкова.] – Х. : Громадський інформаційно-аналітичний Центр для молоді, 2007. – 191 с.
8. Закон України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» від 21 червня 2001 року № 2558-III (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.gov.ua>.
9. Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» від 5 лютого 1993 року № 2998-XII (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.gov.ua>.
10. Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» від 5 лютого 1993 року № 2998-XII (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.gov.ua>.
11. Кербаль М. О. Зарубіжний досвід формування нормативно-правової бази щодо молодіжної політики / М. О. Кербаль // Суч. укр. політика, політики і політологи про неї. – Вип. 13. – Київ – Миколаїв, 2008. – С. 122-129.
12. Офіційний Інтернет сайт Українського центру економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucseps.com.ua>.
13. Перепелиця М. П. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект) / М. П. Перепелиця. – К. : Український ін-т соціальних досліджень, Український центр політичного менеджменту, 2001. – 242 с.
14. Перепелиця М. П. Державна молодіжна політика: молодь про її формування та реалізацію / М. П. Перепелиця // Віче. – 2000. – № 10. – С. 47-60.
15. Центр дослідницько-аналітичного опитування. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://watchdog.org.ua>.

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

© Коваль Г. В., 2012

Стаття надійшла до редколегії 02.12.2011 р.

ДЕОНТОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ОСНОВА ВПРОВАДЖЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено тенденції становлення та розвиток деонтології державної служби в рамках розвитку концепції корпоративного громадянства; визначено причинну необхідність, об'єкт, предмет, характерні риси і передумови становлення сучасної деонтології державної служби, як об'єктивної потреби впровадження внутрішньої і зовнішньої соціальної відповідальності органів державної влади і місцевого самоврядування.

Ключові слова: деонтологія, державна служба, соціальна відповідальність, корпоративне громадянство.

В статье раскрыты вопросы становления и развития деонтологии государственной службы в рамках развития концепции корпоративного гражданства; определена причинная необходимость, объект, предмет, характерные черты и предпосылки становления современной деонтологии государственной службы, как объективной потребности внедрения внутренней и внешней социальной ответственности органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: деонтология, государственная служба, социальная ответственность, корпоративное гражданство.

The article covers issues of formation and development of deontology of the civil service in the framework of the development of the concept of corporate citizenship; the causal necessity, object, object, characteristic features and prerequisites for the formation of the modern deontology of the civil service, as the objective needs of the introduction of internal and external social responsibility of bodies of state power and local self-government.

Key words: Deontology, public administration, social responsibility, corporate citizenship.

Постановка проблеми. Починаючи з останньої третини ХХ ст., у провідних країнах світу спостерігається процес активізації розробки деонтологічних документів, що регулюють діяльність і поведінку державних службовців. Так, було прийнято наступні національні закони і кодекси: у Франції – загальний закон «Про права та обов'язки державних службовців», у Великобританії – «Національний кодекс поведінки службовців місцевого органу влади», у США – «Стандарти етичної поведінки службовців виконавчих органів влади», в Італії – «Кодекс поведінки Міністерства державної служби», в Німеччині – «Закон про державну службу» тощо.

В останні роки, у зв'язку з поглибленням інтеграційних процесів, почалося переосмислення ролі і місця державних служб і службовців,

з'явилися і документи більш загального характеру. Наприклад, Конгрес місцевих і регіональних влад Європи прийняв Європейський кодекс поведінки для місцевих і регіональних вибірних представників; Комітетом міністрів Ради Європи в 2001 році був прийнятий Європейський кодекс поліцейської етики.

Актуалізація проблематики відбувається у зв'язку з реалізацією цінностей правової держави, необхідністю впровадження концепції корпоративного громадянства, що базується на соціальній відповідальності суб'єктів соціальних, економічних і політичних взаємовідносин, соціальному партнерстві і соціальному діалозі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Термін «деонтологія» (від грец. «deon» – борг, «deontos» – належне, «logos» – наука, вчення,

знання) вперше вжив І. Бентам (1748-1832 рр.) у роботі «Деонтологія, або наука про моралі» [1]. Свої погляди він засновував на пріоритетній увазі до проблем «державної моральності», що має пряме відношення до належного здійснення обов'язків державними службовцями. І. Бентам першим запропонував модель науки про норми професійної поведінки людини, яка в силу своєї соціальної ролі наділена владними повноваженнями і покликана в рамках етики реалізовувати її в інтересах суспільства і конкретних громадян. Він заклав методологічну основу підходу до проблем, пов'язаних з несенням державної служби, сприяв створенню системи норм деонтології державних службовців. У своїй роботі І. Бентам писав: «Завдання спеціаліста з деонтології – дати соціальним мотивам всю силу особистих мотивів, а мета – зробити помітними відносини, що з'єднують інтерес з обов'язком у всіх обставинах життя» [1].

Французький дослідник проблем деонтології державної служби Д. О. Вігуру вважає, що деонтологія – один з центральних елементів тієї державності, якою має керуватися будь-яка посадова особа державної служби. Це щось більше, ніж просто професійна совість найманого працівника, що працює на державу. Державність витікає з Конституції і з необхідності певною мірою жертвувати своїми інтересами служіння суспільству [2]. Відповідно до свого статусу державні службовці повинні гідно виконувати службові обов'язки, слугуючи громадянам держави.

Підкреслюючи загальну потребу в деонтології, Д. О. Вігуру вважає необхідність затвердження позитивних принципів діяльності державних службовців, які повинні спиратися на правовий механізм контролю і санкцій. Їм були запропоновані принципи, загальні для всіх видів державної служби: рівність і свобода, спадкоємність, неупередженість, нейтральність, повага до релігійних переконань, повага до моральності, безкоштовність послуг, знання кінцевих результатів і суспільна користь, делегування повноважень, захист користувача [2].

В цілому деонтологія державної служби в даний час переживає період інституціоналізації. Інституціоналізація будь-якої науки передбачає створення її теорії та концепції, обґрунтування категоріального апарату, визначення об'єкта і предмета дослідження, з'ясування закономірностей соціальної реальності тощо. Хоча процес інституціоналізації деонтології державної служби знаходиться в ранній стадії свого становлення, вже з'явилися серйозні роботи, що вимагають уваги дослідників. Одними з перших даною проблематикою стали займатися французькі дослідники, серед яких слід назвати О. Д. Вігуру. Вчений вважає однією з найбільш важливих розробку деонтології практичних дій державних службовців. На його думку деонтологія може стати предметом технічної інформації, яку

отримує кожен державний службовець і яка стосується його майбутніх обов'язків, розвиваючи у нього критичний підхід [2].

Постановка завдання. Метою статті визначено обґрунтування деонтології державної служби як основи впровадження соціальної відповідальності в органах державного управління.

Виклад основного матеріалу. Деонтологія – це сукупність правил професійної поведінки. Кожна професія має свою деонтологію, яка є обов'язковою для виконання і поширюється на всіх представників професії. Етика являє собою особистий вибір кожної людини відповідно до власних переконань. Відповідно етика – індивідуальна і вільна.

Деонтологія притаманна і державній службі. Деонтологія державної служби – це наука про належне здійснення службової діяльності і про поведінку кадрів управління: адміністративного апарата, професіоналів, які виконують найбільш важливі для суспільства функції, пов'язані із забезпеченням виконання повноважень державними органами влади [3].

Важливим елементом впровадження концепції корпоративного громадянства є розуміння необхідності впровадження соціально відповідальної поведінки не тільки в корпоративному плані (в бізнес-структурах), а, перш за все, її втілення саме в діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування. Соціальна відповідальність являє собою відповідальність суб'єкта соціальної політики за вплив рішень і дій на суспільство й стан довкілля, що інтегрована у діяльність організації та практикується в її відносинах шляхом прозорості та етичної поведінки, сприяє сталому розвитку, здоров'ю і добробуту суспільства, спирається на баланс власних інтересів і очікувань стейкхолдерів (зацікавлених сторін), відповідає чинному законодавству, міжнародним нормам, моральним і деонтологічним принципам поведінки.

Соціальна відповідальність державних органів влади включає внутрішню та зовнішню складові. Внутрішня соціальна відповідальність уряду реалізується через розробку спеціального плану дій і розвиток програм, спрямованих на дотримання балансу праці і відпочинку працівників, створення рівних можливостей для їх просування і кар'єрного зростання, інвестування з урахуванням етичних і деонтологічних принципів, боротьбу з фальсифікаціями і корупцією. Зовнішня соціальна відповідальність уряду проявляється при формуванні державного бюджету, розподілі ресурсів, впровадженні системи міжнародних стандартів, інформаційно-методичної підтримки корпоративної соціальної відповідальності.

Соціальна відповідальність держави при цьому набуває ключового значення, оскільки, маючи соціально відповідальну позицію щодо власних співробітників, зокрема державних службовців (внутрішня соціальна відповідальність) і щодо стосунків із громадянами та їх групами, а також іншими суб'єктами соціальної політики (зовнішня

соціальна відповідальність), держава демонструє патерн поведінки, який є моделлю і взірцем поведінки для інших організацій та індивідів. У руслі впровадження концепції корпоративного громадянства в провідних економічно розвинутих країнах світу соціальна відповідальність державних органів влади є важливим чинником входження України в світове демократичне співтовариство, її успішності і конкурентоздатності на міжнародному рівні.

Дотримання внутрішньої соціально відповідальної поведінки державою, з одного боку, вмотивовує співробітників до сумлінної праці, а з іншого – на ній базується, що вимагає реформування публічно-правового інституту державної служби. У правовому плані соціально орієнтованої держави державна служба відіграє істотну роль. Тому співробітники держапарату повинні розуміти своє призначення, відчувати свою причетність до вирішення державних завдань, належно працювати, виконуючи свій обов'язок перед народом і державою. Категорії «обов'язок» і «належна поведінка» характеризують весь спектр соціальних відносин людини, яка взяла на себе відповідальність виконання державної служби, як у суспільному, так і в особистому житті.

Однак прикладний аспект деонтології державної служби навмисно обмежений рамками об'єкта і предмета дослідження, а також професійної діяльності та поведінки державних службовців. Об'єктом дослідження деонтології є інститут державної служби, діяльність та поведінка його співробітників, виходячи з головного призначення державної служби – задоволенні фундаментальних потреб населення країни та суспільства. Деонтологія включає: розуміння якісного наповнення державної служби, ресурсів, інструментів та способів, які доцільно використовувати з метою задоволення потреб людей у правовій соціально орієнтованій державі, де людина є найвищою цінністю; методів створення гідних умов для життєдіяльності та особистісної реалізації людей; морально-етичного наповнення державної служби; особистих якостей і цінностей державних службовців; норм та правил їх поведінки.

Таким чином, предмет деонтології державної служби охоплює: проблему співвідношення та гармонізації належного і реального у здійсненні професійної діяльності державними службовцями; дослідження змісту реального свідомості соціальної професійної макрогрупи державних службовців, яка включає предметне втілення (і за формою, і змістом) цінностей, знань, вмінь, навичок, звичаїв, установок, потреб, інтересів тощо; розробку і кодифікацію норм, вимог та стандартів належної поведінки в діяльності державних службовців при виконанні функціональних обов'язків; дослідження різноманіття соціальних відносин і реальної поведінки службовців, характеру і методів їх діяльності, а також розробку рекомендацій щодо їх вдосконалення; вивчення соціальних очікувань і вимог, що пред'являються населенням до

державних службовців, пошук шляхів досягнення відповідності їх реальної діяльності соціальним очікуванням, вивчення можливостей встановлення соціального партнерства; розробку і формування системи мотивації та стимулювання державних службовців до гідного здійснення ними посадових обов'язків; дослідження й узагальнення досвіду діяльності державних служб провідних країн світу; розроблення ефективної системи соціального контролю над діяльністю і поведінкою державних службовців.

Деонтологія як наука здатна реально вплинути на підвищення рівня моральності та ефективності роботи державних службовців, оскільки соціальні проблеми у всьому їх різноманітті становлять природну діалектичну єдність. Єдиним є і об'єкт практичного аспекту деонтологічних норм – суспільство, соціальні спільноти і групи, їх складові і перш за все, особи, наділені в силу свого соціального статусу владою і особливими повноваженнями.

Діяльність та поведінка державних службовців в деонтології постає як сукупність всіх соціальних зв'язків і відносин через особу державного службовця. У зв'язку з цим можна виділити основні фактори, що впливають на діяльність та поведінку державних службовців, а саме: філософський, етичний, правовий, соціологічний, економічний, політичний, культурологічний, естетичний, психологічний, педагогічний та інші. Всі вони знаходять пряме втілення в процесі державного управління і через нього сприяють вирішенню соціальних проблем.

Деонтологічні принципи і норми здатні втілюватись в реальність через створення і орієнтацію діяльності соціальних інститутів на основі деонтологічних кодексів (кодексів етики, кодексів поведінки, кодексів честі і т. д.), що успішно використовуються людством. Демократичні держави сучасного світу, спираючись на концепцію відкритої адміністративно-правової моделі державної служби, саме через процес кодифікації деонтологічних норм закріплюють і, відповідно, регулюють адміністративно-правовий статус, діяльність і поведінку осіб, що займають державні посади.

Висновки. Поява суспільної потреби в розробці деонтології державної служби об'єктивно обумовлена вимогами сучасності – у правових демократичних соціально орієнтованих державах особи, що здійснюють державну службу, повинні відповідати своєму високому соціальному статусу, гідним чином виконувати свої посадові обов'язки, слугуючи громадянам цієї держави, на що й спрямована деонтологія державної служби.

Розвиток деонтології обумовлений процесом реформування державної служби сучасної держави, соціальною значимістю забезпечення прав і свобод людини, потребою професійної державної допомоги, в гуманному і поважному ставленні до індивідів, усвідомлення громадськістю залежності благополуччя народу від деонтологічного потенціалу державних

службовців, очікування від них відповідної належного професійної поведінки, отримання загальноприйнятих професійних етико-деонтологічних норм.

Деонтологія, як система принципів, вимог, норм, належної професійної поведінки, як теоретична і практична наукова та навчальна дисципліна, стала відповіддю на соціальну потребу в системі наукових знань про обов'язки і норми належної поведінки людей, зайнятих у реальній соціально орієнтованій практиці, оскільки науці генетично притаманні зв'язок етики і права при пріоритетній увазі до проблем державної моральності.

Деонтологія, що забезпечує функціонування великої соціальної, професійно-орієнтованої групи державних службовців, становить систему соціальних (етичних, правових, організаційно-управлінських, культурних і т. д.) норм, стандартів та вимог, спрямованих на якісне функціонування соціального інституту державної служби. Сучасні вимоги до державної служби впливають із критеріїв створення демократичної, правової і соціальної держави, гармонійної взаємодії з громадянським суспільством, а також з соціальним та правовим положенням, які державні службовці займають у механізмі здійснення державної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Покровський П. А. Бентам і його час / П. А. Покровський // Зап. юрид. фак. Імператор. Петроград. ун-та. СПб., 1996. Вып. III. – 156 с.
2. Вігуру Д. О. Деонтологія державної служби / Д. О. Вігуру. – К. : ПФВУ. – 2003. – 287 с.
3. Галлиган Б. Адміністративне право: історія розвитку та основні змінні концепції / Д. В. Галлиган, В. В. Полянський, Ю. Н. Старілов. К. : Наукова думка, – 2002. – 324 с.

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

© Сиченко О. О., 2012

Стаття надійшла до редколегії 15.12.2011 р.

ЗМІСТ І ОСОБЛИВОСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто та проаналізовано особливості процесу трансформації вищої освіти в Україні. Доведено, що процеси змін та перетворень, які переживає система української вищої освіти, слід визначати як трансформацію, а не модернізацію, реформування чи перетворення.

Ключові слова: трансформація, вища освіта, трансформаційні процеси, модернізація, реформування, перетворення, адаптація, глобалізація, євроінтеграція, освітня система.

В статье рассмотрены и проанализированы особенности процесса трансформации высшего образования в Украине. Доказано, что процессы изменений и преобразований, которые переживает система украинского высшего образования следует определять как трансформацию, а не модернизацию, реформирование или преобразование.

Ключевые слова: трансформация, высшее образование, трансформационные процессы, модернизация, реформирование, превращения, адаптация, глобализация, евроинтеграция, образовательная система.

The author reviewed and analyzed features of higher education transformation process in Ukraine. It was proved that processes of changes and conversions which now are taking place at sphere of Ukrainian higher education are the transformation itself, not modernization, reformation or conversion.

Key words: transformation, higher education, transformation processes, modernization, reformation, conversion, adaptation, globalization, eurointegration, educational system.

Постановка проблеми. Наприкінці ХХ століття в Україні відбулося багато різного роду змін: проголошення незалежності, зміна державного режиму із тоталітарного до демократичного, перехід від планової економіки до ринкової, вибір євроінтеграційного курсу в міжнародній політиці тощо. Згадані переломні події у житті суспільства викликають потребу в докорінній трансформації освітньої системи загалом та вищої освіти зокрема [4, с.154].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значна кількість вітчизняних науковців, розуміючи актуальність та неминучість процесів змін у системі вищої освіти України, займалися дослідженням даного явища. Проте, як можна відзначити, серед авторів немає єдності щодо дефініції даних процесів. Так, одні називають дані процеси модернізацією (Кремень В. Г., Степко М. Ф., Парахіна М. Б. та інші), другі – трансформацією (Соскін О. І., Мудра-Рудик Я. А. тощо), ще інші – реформуванням (Ширмер Я., Згуровський М. З., Ніколасенко С. М. та інші).

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Аналіз категорій модернізації, реформування, перетворення тощо у контексті процесів змін, що мають місце в сфері вищої освіти України,

є не вирішеною раніше частиною досліджуваної проблеми.

Мета роботи. У даній статті автор спробує довести, що найбільш доречно визначати процеси змін, які зараз відбуваються у сфері вищої освіти України саме як трансформацію.

Виклад основного матеріалу. Передусім, потрібно розглянути, як у науковій літературі трактують поняття «модернізація», «реформування», «трансформація» тощо.

Модернізація (фр. «оновлення») – оновлення, удосконалення, надання будь-чому сучасного вигляду, переробка відповідно до сучасних вимог [8, с. 303].

Переважає більшість науковців розглядає модернізацію вищої освіти в контексті Болонського процесу. Тобто, існуючу освітню сферу необхідно приводити до вимог Болонської системи. Отже, напрошується висновок, що явище модернізації у вищезгаданому сенсі є штучним, суб'єктивним. Необхідність у модернізації визначається людиною та відбувається з її безпосередньої волі та під її керівництвом.

Реформування (лат. *reformo*) – перетворення, що вводиться законодавчим шляхом. Зокрема, процес перетворення держави, розпочатий владою

з необхідності. Кінцева мета будь-якої реформи – зміцнення та оновлення державних засад, що, однак, не завжди несе за собою поліпшення рівня життя, скорочення державних витрат і навпаки – збільшення доходів [8, с. 357].

Поняття реформування вищої освіти є близьким за своєю суттю до поняття модернізації вищої освіти і, крім того, носить нормативно-правовий характер. Так, наприклад, Указ Президента України «Про основні напрямки реформування вищої освіти в Україні» (Леонід Кучма, від 12 вересня 1995 р., № 832/95) адресований міністерствам, іншим центральним органам державної виконавчої влади і передбачає забезпечення даними структурами виконання заходів з реформування системи вищої освіти України, передбачених у статтях документа [12].

Трансформація (лат. *transformatio* – «перетворення») – це зміна, перетворення виду, форми, істотних властивостей і т. ін. чого-небудь [8, с. 384].

Стосовно перетворень у системі вищої освіти передусім варто відзначити, що дані процеси відбуваються під впливом глобальної соціальної трансформації загалом та трансформації економіки України зокрема і є тісно пов'язаними з ними.

У даному сенсі трансформація – це дія або процес зміни форми, вигляду, природи або характеру суспільства або окремої структури. Трансформація означає перетворення сутнісних компонентів соціуму, всіх сторін сфер суспільного життя.

Трансформація не передбачає вектора змін: вони можуть бути як прогресивними, так і регресивними. Головне в трансформації – саме перетворення форм і змісту суспільного життя, інституційної сфери, норм, цінностей, ментальності та інших соціокультурних змін.

Термін «трансформація» – це не просто синонім термінів «розвиток», «зміни», «перетворення», «модернізація» та ін., а самостійна соціологічна категорія теорії соціального розвитку. Дана категорія описує особливий стан суспільства, при якому відбуваються якісні зміни форм соціальних зв'язків і способів розвитку. Трансформація може включати в себе компоненти модернізації та реформування.

Інноваційний розвиток економіки і соціальної сфери вимагає високого рівня освіти, підвищення інтелектуального і духовного потенціалу суспільства, підготовки нової генерації людей, здатних створити нову техніку і технології, активно втручатися і здійснювати реформування економіки, розвивати духовність і культуру населення [11, с. 205].

Історія неодноразово доводила, що переломні події в житті суспільства завжди викликають наступну трансформацію діяльності освітніх закладів. Державотворчі процеси в Україні наприкінці ХХ ст. не стали винятком. Набуття Україною державної незалежності, як уже зазначалося вище, об'єктивно викликало структурні й змістовні зміни у системі вищої освіти. Принципово нове становище вищої школи, пов'язане здебільшого з

її орієнтацією на потреби інформаційного суспільства та необхідністю реагування на загальноосвітні тенденції.

В історичному контексті функції системи вищої освіти розглядаються як категорія, що відображає зміст діяльності окремих елементів соціальної системи в цілому. До основних соціальних функцій вищої освіти можна віднести соціально-економічні, пов'язані з формуванням і розвитком інтелектуального, науково-технічного і кадрового потенціалу суспільства; соціально-політичні, реалізація яких дозволяє забезпечити безпеку суспільства в найширшому її розумінні, соціальний контроль, соціальну мобільність, стійкий розвиток суспільства, його інтернаціоналізацію та інтеграцію до загальноцивілізаційних процесів; культуротворчі функції, що сприяють розвитку духовного життя суспільства, де вищій школі належить вирішальна роль, бо вона не лише безпосередньо впливає на формування особистості, але й формує в неї відчуття соціальної відповідальності, дозволяє зберегти, розвивати і передавати духовну спадщину. Необхідно також відзначити зростаючу тенденцію взаємодії і «проникнення» одна в одну вищеназваних функцій.

До того ж варто звернути увагу на те, що трансформація соціальних функцій вищої освіти – явище достатньо постійне. Проте у певних історичних періодах швидкість даних змін істотно різниться. Визначити загальні тенденції у досліджуваній період відповідно та внаслідок трансформації системи вищої освіти є цілком реально. Аналіз цих тенденцій, на думку автора, багато в чому обумовить і подальшу стратегію розвитку вищої освіти України.

Бум вищої освіти, що розпочався у 90-ті рр. ХХ ст. (зі становленням незалежної України), на початку ХХІ ст. сягнув своєї кульмінації. Якщо кількість студентів вищих навчальних закладів I-IV рівнів акредитації на 10 тис. населення становила у 1994 р. 297 осіб, то у 2007 р. – 578 осіб, у тому числі у державних ВНЗ III-IV рівнів акредитації – відповідно 173 і 174 особи на 10 тис. населення [1]. У 2011/2012 навчальному році мережа вищих навчальних закладів налічує 854 заклади усіх рівнів акредитації та форм власності у порівнянні з 861 у попередньому 2010/2011 н. р., оскільки відбулося скорочення на 7 закладів, головним чином за рахунок оптимізації та реорганізації ВНЗ I-II рівнів акредитації. Серед них – 188 приватних навчальних закладів – майже чверть від функціонуючих [5]. Отже, за нових умов зріс попит на вищу освіту, що призвело до збільшення загальної чисельності тих, хто її здобуває. Разом з цим відбулася трансформація певних функцій вищої освіти. Основою цього процесу стали нові концептуально-правові засади розвитку освіти в Україні. Значною зміною в реформуванні української вищої освіти стало корегування структури предметів. У цьому відношенні зменшилася частка студентів, які навчалися інженерним спеціальностям та вивчали

природничі науки. Проте збільшилась кількість студентів, які вивчають право, економіку, бізнес тощо. На той час можна було погодитись з думкою дослідників Я. Ширмера та Д. Снелбекера, які вважають, що найуспішнішими у перехідному періоді від тоталітарного суспільства до демократії вважаються країни з високою часткою студентів, які вивчають суспільні науки, та меншою часткою студентів, які вивчають природничі (інженерні) науки. На середину 90-х рр. такими країнами були Словенія, Польща та Естонія, стосовно ж України аналогічні процеси лише набували чинності [13, с. 43]. Проте вже через десять років розвитку суверенної України профільні пріоритети абітурієнтів змінилися. Так, вже на початок 2002 р., порівняно з 2000 р., кількість зарахованих за галузями знань за державним замовленням з гуманітарних дисциплін збільшилася на 6,3 %, права – на 19 %, а економіки, комерційної діяльності та підприємництва – на 19,4 % [14]. Водночас кількість зарахованих за напрямом «Інженерія» підвищилася лише на 3,7 %. Зазначимо, що дана тенденція (мається на увазі зростання зацікавленості абітурієнтів природничими та точними науками) зберігається і до сьогодні. Отже, аналізуючи наведені цифрові дані, можна зробити висновок, що поряд зі зростанням чисельності студентів гуманітарного напрямку стабілізувався також обсяг державного замовлення, став домінуючим попит абітурієнтів щодо спеціальностей технічного і технологічного профілів.

Якщо ж охарактеризувати сучасну ситуацію, що склалася на ринку праці України, то передусім простежується брак працівників робітничих спеціальностей (випускники ПТНЗ). Це, на думку автора, зумовлене тим, що у зв'язку з падінням престижу професійної освіти, починаючи з кінця 90-х років ХХ ст. та відповідно до цього зростаючої пропозиції з боку вищих навчальних закладів, переважна більшість випускників шкіл змогла отримати вищу освіту та після цього не погоджувалася працювати на посадах, які не вимагають вищої освіти. Разом з тим, відсутність або дуже малий конкурс при вступі до ВНЗ спричинив те, що диплом про здобуття вищої освіти отримали фахівці, кваліфікація яких насправді є доволі низькою, тому більшості з них не вдалося знайти роботу відповідно до отриманої спеціальності. Частина з даних випускників ВНЗ перебуває у пошуках роботи, а частина, незважаючи на отриманий диплом про вищу освіту, працює за спеціальностями, що потребують середньої кваліфікації. Разом з тим, для сучасного ринку праці України стало характерним інше, доволі цікаве явище: заробітна плата середньокваліфікованих працівників часто є вищою від заробітної плати працівників середньої ланки, які обіймають посади, що вимагають вищої освіти (наприклад, менеджери).

Перебудова системи підготовки фахівців у вищих навчальних закладах зумовила зміни в системі державного управління вищою освітою,

управлінні ВНЗ, організації навчального процесу, оновленні змісту навчальних програм тощо. Це, у свою чергу, вимагає набуття відповідних компетентностей керівними кадрами на різних управлінських рівнях.

На початку 90-х рр. ХХ ст. в Україні з'явилась реальна можливість більш динамічного розвитку зв'язків із навчальними закладами Західної Європи, Сполучених Штатів Америки та інших держав. Зокрема, Закон України «Про освіту» (травень 1991 р.) містив розділ «Міжнародне співробітництво». В ньому закладам освіти, науковим, науково-виробничим установам системи освіти, органам державного управління освітою надавалося право укладати угоди про співробітництво, встановлювати прямі зв'язки із закладами освіти, науковими установами освіти зарубіжних країн, міжнародними організаціями, фондами тощо відповідно до чинного законодавства України; а також здійснювати зовнішньоекономічну діяльність відповідно до законодавства на основі угод, укладених ними з іноземними юридичними, фізичними особами, мати власний валютний рахунок, створювати спільні підприємства [2]. У першій половині 90-х рр. ХХ ст. однією з форм міжнародного співробітництва пострадянських країн з іншими державами, в т.ч. і США, виявилось сприяння навчанню студентів в зарубіжних навчальних закладах. Частка українських студентів, які навчалися у вищих навчальних закладах США у середині 90-х рр. ХХ ст., виявилась найбільшою у порівнянні з ситуацією в інших колишніх радянських республіках і навіть окремих країнах Східної Європи. Це доводило зацікавленість України у взаємних контактах в освітянській сфері, наближало новий етап розвитку Болонського процесу за участю східноєвропейських пострадянських держав. Одним із перших встановив контакт із вищими навчальними закладами зарубіжних країн Національний технічний університет «Київський політехнічний інститут». У 2004 р. він мав 94 договори про співпрацю з університетами в 34 країнах світу. Цікавий досвід набув Львівський національний університет імені Івана Франка. У 2001 р. за безпосередньої участю Львівського національного університету імені І. Франка створений Європейський колегіум польських і українських університетів (м. Люблін). Співробітництво вищих навчальних закладів України з міжнародними організаціями та установами (ЮНЕСКО, ЮНІСЕФ, Європейським Союзом, Радою Європи), Світовим банком, зарубіжними освітянськими фондами, певними вищими навчальними закладами впроваджувалось на двох та багатосторонній основі. Такі поняття, як франчайзинг, валідаційна угода, закордонний кампус, транснаціональна освіта стали повсякденними реаліями нового століття.

Питання інтеграції України в європейський освітній простір у рамках Болонської декларації

акцентувало увагу на небезпеці сліпого копіювання інноваційних процесів в освіті. Застереження зводяться до упередження механічного копіювання реформи замість того, щоб приділяти головну увагу умовам, у яких можливий її успіх. Узагальнивши набутий ВНЗ досвід, колегія Міністерства освіти і науки України 24 квітня 2003 р. прийняла рішення «Про проведення педагогічного експерименту щодо запровадження кредитно-модульної системи організації навчального процесу у вищих навчальних закладах III-IV рівнів акредитації». В ньому зазначалось, що «однією з передумов входження України до єдиного Європейського та Світового освітнього простору є запровадження у системі вищої освіти Європейської кредитно-трансферної та акумулюючої системи (ECTS), що функціонує на інституціональному, регіональному, національному та європейському рівнях і є ключовою вимогою Болонської декларації 1998 року».

Висновки. Аналізуючи характер змін у вищій школі, ми дійшли висновку, що в досліджуваній період стратегічні напрями трансформації освіти України визначені тенденціями загальноосвітнього розвитку і тісно пов'язані з внутрідержавними

процесами, у тому числі й у системі державного регулювання вищою освітою, з урахуванням поширення тенденції глобалізації, яка, зокрема, супроводжується загостренням конкуренції між державами, охоплення нею, окрім економіки, інших сфер, стає очевидним, що лише країна, яка розробить та забезпечить адекватні вимогам часу механізми державного регулювання вищою освітою, спрямовані на трансформацію освіти, може сподіватися на гідне місце в світі. Саме ці умови забезпечать можливість закладам вищої освіти стати інтелектуальним інструментом матеріального прогресу та гарантувати збереження загальнолюдської системи цінностей і гуманізації суспільного життя. Саме ці функції вищої школи визначають позитивну перспективу будь-якої держави.

Перспективи подальших досліджень. Вивчення даної проблеми показало, що доцільно дослідити вплив об'єктивних та суб'єктивних чинників, які зумовлюють трансформаційні процеси у вищій освіті України та розробити методики прогнозування змін та оцінювання наслідків цих змін, що відбуваються внаслідок трансформації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua/>.
2. Закон України «Про освіту», 1991, № 34.
3. Згуровський М. З. Болонський процес – структурна реформа вищої освіти на європейському просторі [Електронний ресурс] / М. З. Згуровський. – Режим доступу : <http://www.ntu-kpi.kiev.ua/education/charta.html>.
4. Кремень В. Освіта і наука України: шляхи модернізації (Факти, роздуми, перспективи) / Василь Григорович Кремень. – К. : Грамота, 2003. – 216 с.
5. Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mon.gov.ua/index.php/ua/diyalnist/osvita/vishcha>.
6. Ніколаєнко С. М. Реформа вищої освіти України і Болонський процес: Інформаційні матеріали. – К. : КНЕУ, 2007. – 46 с.
7. Паракіна М. Б. Модернізація вищої освіти України / М. Б. Паракіна. – К. : КНУ ім. Т. Шевченка, 2007. – 188 с.
8. Словник іншомовних слів / [за редакцією О. С. Мельничука]. – К., 1994 р.
9. Соскін О. І. Трансформація системи вищої освіти в контексті європейської інтеграції України [Електронний ресурс] / О. І. Соскін. – Режим доступу : <http://kyiv.osp-ua.info>.
10. Степко М. Ф. Модернізація вищої освіти України і Болонський процес / М. Ф. Степко / Міністерство освіти і науки України. Науково-методичний центр вищої освіти. – К., 2004. – 126 с.
11. Трансформація вищої освіти в контексті викликів глобалізації / Мудра-Рудик Я. А. Хмельницький інститут соціальних технологій ВМУРОЛ «Україна». Хм., 2010. – 324 с.
12. Указ Президента України «Про основні напрямки реформування вищої освіти в Україні», 12 вересня 1995 р., № 832/95.
13. Ширмер Я. Реформи в Україні: ідеї та заходи / Я. Ширмер, Д. Снелбекер. – К. : Альтерпрес, 2000. – 220 с.
14. Дані про кількість зарахованих за галузями знань за державним замовленням (2000-2002 рр.) [Електронний ресурс] : За матеріалами Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України. – Режим доступу : www.mon.gov.ua.

Рецензенти: Коваль Г. В. – к.політ.н., доцент;
Палагнюк Ю. В. – к.політ.н.

© Якименко О. О., 2012

Стаття надійшла до редколегії 02.01.2012 р.

СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ: СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК

У статті автор розглядає основні елементи системи публічного управління, їх структуру, функціональність і культуру. За цими характеристиками науковці розрізняють системи публічного управління різних держав, а відповідно, і якість життя їхніх громадян. Автор висловлює своє бачення порівняння управління в Україні з іншими державами.

Ключові слова: держава, публічна влада, система управління, політика, державні службовці, класичний менеджмент, реформування.

В статье автор рассматривает основные элементы системы публичного управления их структуру, функциональность и культуру. По этим характеристикам различают научные системы публичного управления разных государств, а соответственно, и качество жизни их граждан. Автор высказывает свое видение сравнению управления в Украине с другими государствами.

Ключевые слова: государство, публичная власть, система управления, политика, государственные служащие, классический менеджмент, реформирование.

The author considers the main elements of the public administration of their structure, function and culture. According to these characteristics distinguish the scientific system of public administration of different states, and respectively, and the quality of life for their citizens. The author expresses his vision of governance in Ukraine compared with other states.

Key words: government, public authority, the control system, politics, civil servants, classical management, reform.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Навчання публічному управлінню дуже популярне у розвинутих країнах світу. Сьогодні ж в Україні ще не маємо навіть чіткого означення цього поняття, яке було б загальнозрозумілим. Поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій і сьогодні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Системи публічного управління різних держав дуже різні, а відповідно, і якість життя їхніх громадян. Вивченню цієї проблеми присвятили свої праці багато вітчизняних учених і фахівців, політичних діячів, зарубіжних учених. Серед них заслуговують на увагу О. Босак [1], М. Лаврук [2], які розглядали це питання на основі минуло України в сфері державного управління та вдосконалення її зараз, наближення владних інституцій України до

стандартів провідних держав, а також відомі західний науковці Д. Кілінг [3], С. Полліт [5], В. Фокс [7], Д. Скотт [11], М. Хенос [15], які займаються питаннями вивчення реформування менеджменту управління в державі, наші українські науковці І. Грицяк, В. Бакуменко, В. Приходько, роботи яких стали особливо популярними серед фахівців. Проте потреба реформування у сфері державної управління залишається й сьогодні.

Виділення не вирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Основними характерними елементами системи публічного управління є державний устрій, політичний режим і політична культура, функціонування політичних інститутів, виборчі системи (мажоритарна, пропорційні та змішана), відносини між політиками і державними службовцями, відносини між органами державної влади та інституціями громадянського суспільства. На сьогодні це основні невивчені поняття та проблеми в Україні.

Формулювання мети статті. Метою статті є авторський аналіз визначення поняття публічного управління, його системи та функцій. Автор погоджується з визначенням, що «Публічне управління – це пошук за найкращим способом

використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [3], – таке означення Кілінга. З цього й виходить мета написання цієї статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Системи публічного управління впливають на те, наскільки успішними є країни в цілому. До успішних належать найрозвинутіші, серед них – Японія, Канада, США, Велика Британія, Швейцарія, Німеччина, Норвегія, Австралія, Швеція, Франція, Австрія, або ті, що досягли значного поступу на шляху свого розвитку, серед яких – Латвія, Литва, Естонія, Фінляндія, Польща. Ці азартні держави змагаються між собою наввипередки: у кого будуть найкращі економічні показники розвитку, у кого найкраща медицина, освіта, екологія, зрештою, якість життя пересічного громадянина загалом. Скандинавські країни вважають найкращими для майбутніх матерів та дітей [1]. Ефіопію, Малі, деякі африканські держави, відносять до «найгірших місць для життя».

Але є держави, які не багаті на природні ресурси, але успішні, які територіально великі, але успішні, які належать до вільного економічного простору, але не успішні. У календарі гуцулів 1935 року є такий запис: «Нема на світі бідних країн, лиш є бідні люде, шо ни знають ходити и управети ек си належит свої землі» [2]. Це твердження – основна теза, яку намагатимусь аргументувати й через яку спробую показати, що може допомогти перейти Україні до числа успішних держав.

Один з теоретиків класичного менеджменту початку XX століття американка Мері Паркер Фоллетт означила управління (англійською – *management*) як «мистецтво виконувати роботу через інших людей» [4]. Це одне з перших найпростіших означень, яке вказує нам на те, що можна виконувати більше справ, якщо добре організовувати роботу інших людей.

Крістофер Поллітт, професор з публічного управління Лювєнського католицького університету, стверджує, що термін «публічне управління» можуть використовувати у щонайменше трьох основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків (1), структури і процедури органів державної влади (2), системне вивчення діяльності та структур і процедур (3) [5]. Один з сучасних дослідників публічного управління Гірт Букерт наголошує на тому, що «публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість – діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом та громадянським суспільством» [6].

Основними функціями публічного управління є розроблення державної політики, планування, організація, керівництво, підбір кадрів і їхня мотивація, контроль і оцінювання [7]. Попри те, що основні функції управління є майже однаковими як для приватного, так і для публічного секторів, цілі і процеси управління сильно відрізняються. Підходи у здійсненні публічного управління

бізнесового управління спільні на технічному рівні, але відмінні на рівні загального середовища.

У 1960-70 рр. публічний сектор розростався, відповідаючи на потребу забезпечувати добробут держав. Протягом цього часу у багатьох країнах запроваджували великі соціальні програми, участь держави в економічних процесах зростала. Пізніше кількість державних службовців збільшувалася, а ККД роботи органів державної влади та довіра громадян до державних інституцій поступово зменшувалися. Ініціатива зменшити кількість урядових програм (близько 1000) у Канаді вийшла від приватного сектора в 1985 році [9]. І лише 1994 року в Канаді розпочали реформу публічного управління, і першим заходом став повний «аудит» усієї діяльності публічного сектора. «Нове публічне управління» – модель, яку запропонували на початку 1980 років Д. Осборн і Т. Геблер, і яку адаптували в США. За президентства Клінтона (1992-2000) віце-президент Ал Гор реформував федеральні агенції відповідно до моделі «нового публічного управління», яка пропагувала використання інновацій, ресурсів і управлінських ідей приватного сектора для вдосконалення публічного [10]. Метою реформи публічного управління, яку проводили одночасно з іншими економічними реформами, було зробити «урядову машину» спроможною забезпечувати загальний напрям розвитку ліберальної економіки.

Для країн Центрально-Східної Європи стартові позиції, виклик, та основні цілі проведення реформ публічного управління були відмінними від більшості країн Західної Європи. Трансформація публічного сектора в Польщі розпочалася 1989 року, тоді коли змінилася її політична система. У період з 1989 до 2008 рр. у Польщі створено цілу низку нових структур, які сприяли запровадженню демократичного врядування та верховенства права [11]. В Україні затверджено багатопартійну систему, кількість політичних партій швидко зростає. В 1996 року Верховна Рада України приймає Конституцію України як Основний Закон України. У Конституції Україна означена як «суверенна і незалежна, демократична, правова держава» [12].

Попри кілька успішних кроків на шляху становлення нашої держави, перше десятиріччя незалежності можна вважати втраченим як для економіки України, так і для політичного середовища. 1993 року Україна встановила світовий рекорд з інфляції, життєвий рівень населення був дуже низьким. Тільки наприкінці 1990-х Україна мала приріст економіки, який становив у середньому 7 відсотків [13].

Варто зазначити, що на сьогодні, згідно з даними Всесвітнього економічного форуму, Україна займає 115 місце з 131 країн за показником розвитку державних, суспільних і приватних інституцій. Згідно з рейтингом рівня корупції у різних державах світу, який проводить «Трансперенсі інтернешнл», глобальна неурядова організація, що займається питаннями протидії корупції, Україна займає 134 місце з 180 [14]. Рекомендація

Всесвітнього економічного форуму – реформа у цій сфері має – стати пріоритетною для України.

Була підготовлена Концепція адміністративної реформи, але спроби проведення реформи були зосереджені лише на центральному рівні. Протягом 1997- 1999 рр. для реформування адміністративної системи України Президент Л. Кучма підписав понад 100 указів, розпоряджень, доручень, а Кабінет Міністрів України розробив близько 300 програм. І хоча бюджетні витрати на утримання органів центральної влади за цей період збільшилися вдвічі, соціально-економічна ситуація в Україні кардинально не покращувалася [15]. Були прийняті: Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572 «Про систему центральних органів виконавчої влади», Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади», Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1574 «Про склад Кабінету Міністрів України» [16]. Політики та науковці схилилися до думки, що ця реформа мала несистемний характер, так і не зачепила питання децентралізації й точно не забезпечила краще функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

За рейтингом «*Фрідом хаус*» Україна – єдина серед країн СНД – була віднесена до «вільних» країн. Статус «вільної країни» Україна отримала 2006 р., однак її середній бал «2,5» відтоді так і не покращився [17]. Свобода економічного та політичного життя, свобода кожного індивідуума – для нас сьогодні це реальність, горизонт, до якого ми прагнули та досягнули. Нові демократичні процеси породили таке нове для української політики явище, як політична конкуренція. Вже діє нова система стримувань та противаг, але ще не налагоджено механізмів її роботи. Для налагодження ефективних механізмів партнерства держави з інститутами громадянського суспільства, вдосконалення діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, забезпечення прозорості та відкритості 15 вересня 2005 року Президент України підписав Указ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [18].

З 2007 року Європейський банк реконструкцій і розвитку наполегливо рекомендує Україні чіткіше визначити повноваження Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України відповідно до змін, внесених у Конституцію України, оскільки суперечки довкола цих питань спричинили політичне «виснаження» в Україні [19]. 2008 року Законом України «Про Кабінет Міністрів України» визначено основні повноваження і порядок діяльності Уряду України [20]. Секретаріат Президента України є постійним допоміжним органом, який створив Президент України згідно з пунктом 28 частини: першої статті 106 Конституції України, основним завданням якого є забезпечення на засадах відкритості, гласності та прозорості здійснення Президентом України його повноважень, визначених

Конституцією України [21]. Національний інститут стратегічній, досліджень є базовою науково-дослідною установою аналітико-прогнозного супроводу діяльності Президента України [22]. Серед основних завдань Національного інституту: наукове обґрунтування, аналіз та оцінювання проблем і перспектив суспільно-політичного розвитку України; нормо-проектне забезпечення діяльності Президента України; дослідження проблемних питань економічного, демографічного, соціального, гуманітарного, етнополітичного, військово-політичного, зовнішньополітичного, інформаційного екологічного розвитку України [23].

Президент України у 2006 році поставив завдання Національній академії державного управління при Президенті України модернізувати загальнонаціональну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадовців місцевого самоврядування [24]. У січні 2005 року «*Сіма блейзер*» (міжнародна компанія, що здійснює прямі інвестиції в країни, яка переходять до ринкової економіки) підготувала для української політичної еліти аналітичний документ щодо проведення реформ в Україні, які необхідні для її стабільного економічного розвитку [25]. Модернізувати і збільшити ефективність державного управління – це перше й найважливіше завдання політичної еліти. У травні 2005 року «*Сіма блейзер*» підготувала ще один аналітичний документ «Україна: модернізація системи публічного управління». Й. Лінн, колишній віце-президент Світового банку, стверджує, що вихід з економічної і політичної кризи та стабільний розвиток України потребує якісного державного управління [26].

Відповідно, можемо стверджувати, що в Україні послідовно й цілеспрямовано не твориться нова політична система, для існування й функціонування якої необхідна наявність таких її важливих елементів, як ефективна політична організація суспільства і політична культура.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Реформа публічного управління може відрізнитися за своєю масштабністю, здійснюватись в ширших чи вужчих рамках. Сьогодні вирізняють чотири основних рівні, на яких можна проводити таку реформу [27]. На найвищому рівні глобального й національного культурного середовища передбачено зміну політичної культури. Далі – рівень інституційних рамок, на якому розв'язують питання щодо того, наскільки органи державної влади мають бути централізованими чи децентралізованими.

Для України важливо запозичувати світовий досвід трансформації тоталітарних режимів у демократичні, процесів відродження національних культур. Децентралізація вимагає чіткого визначення тих функцій, повноважень і ресурсів, які мають бути передані місцевій владі. В Україні досі «не створено передбаченої чинною Конституцією України правової основи організації

і діяльності органів державної влади» [28]. На операційному рівні важливо розмежувати процес прийняття рішень, формування і аналіз державної політики від процесу реалізації державної політики.

У різних країнах по-різному встановлюють орган державної влади, відповідальний за питання публічного управління. Наприклад, у Швеції таким консультативним органом є Офіс публічного управління при Міністерстві фінансів [29]. У США запровадженням кращих управлінських практик у систему публічного управління займається Офіс

менеджменту і бюджету, який є одним із структурних підрозділів Виконавчого офісу президента США [30].

Відповідно до висновків щорічного дослідження спроможностей державної служби у різних країнах, яке проводить Європейська комісія, Україні треба щонайменше п'ять років для того, щоб досягнути європейських стандартів у сфері публічного управління. Тому становлення системи публічного управління – це те, що може допомогти Україні перейти до числа найуспішніших країн світу й стати однією з найкращих країн для життя.

ЛІТЕРАТУРА

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://classwebs.spea.indiana.edu/Results of «Most Successful Countries» Survey](http://classwebs.spea.indiana.edu/Results%20of%20«Most%20Successful%20Countries»%20Survey).
2. Лаврук М. М. Гуцули Українських Карпат (етнографічне дослідження) : монографія / М. М. Лаврук. – Львів : Вид. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2005. – 198 с.
3. Keeling, D. Management in Government. (1972), London: Allen & Unwin.
4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://en.wikipedia.org/wiki/Management Wikipedia](http://en.wikipedia.org/wiki/Management_Wikipedia).
5. Pollitt C, Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. (2004), Oxford: University Press, pp. 12-13; 24-38; 65-103.
6. Bouckaert, G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda. (2002), Berlin: Duncker & Humblot.
7. Fox, W., Schwella, E., Wissink, H. Public Management. (2004), Sun Press, pp. 4-6.
8. Lalenis, K., de Jong, M., and Mamadouh, V. Families of Nations and Institutional Transplantation. (2002), Dordrecht: Kluwer, pp. 33 - 52.
9. Johns, C.M. et al. Intergovernmental Innovation and the Administrative State in Canada (July, 2004) Paper presented to Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, World Bank.
10. Public Administration Review, Vol. 56, No. 3 (May – Jun., 1996), pp. 247-255.
11. NISPAcee. Public Management Reforms in Central and Eastern Europe (2008), NISPAcee Press, pp. 245-257; 287-291
12. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakonl.rada.gov.ua/>.
13. Hanous, M.D., Geiger, T, The Ukrainian Competitiveness Report 2008 (2008), World Economic Forum within the framework of the Global Competitiveness Network, pp. 47-101.
14. Transparency International [Електронний ресурс]. – Режим доступу : - <http://www.transparency.org/>.
15. The Analysis of Expenditures on Maintenance of State Administration Bodies in 1994-1999 (2000), Issue # 4 – Kyiv. Counting Chamber of Ukraine
16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.archives.gov.ua/Law-base/President/> Державний комітет архівів України.
17. Freedom House [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.freedomhouse.hu/nitransit/2006/ democracyscoresexplanati](http://www.freedomhouse.hu/nitransit/2006/democracyscoresexplanati).
18. Указ Президента України №1276/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/3167>.
19. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
20. European Bank for Reconstruction and Development (September 2007) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ebrd.com/>.
21. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» № 279-VI/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
22. Venice Commission (June 2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.venice.coe.int/>.
23. Указ Президента України «Про створення Секретаріату Президента України» № 1445/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/>.
24. Указ Президента України «Про питання Національного інституту стратегічних досліджень» № 1106/2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
25. Указ Президента України «Про питання Національної академії державного управління при Президентові України» № 81/2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
26. Указ Президента України «Про деякі питання Національної академії державного управління при Президентові України» № 474/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua.
27. SigmaBleyzer [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.sigmableyzer.com.
28. Економічна правда (6 серпня 2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/publications/4a70243544446/>.
29. Lynn, L., Heinrich, C, and Hill, C. improving Governance: A New Logic for Empirical Research. (2001) Washington, DC: Georgetown University Press, p. 37.
30. Metcalfe, L, Richards, S. Evolving Public Managements Cultures. (1987), In Kooiman Jan, Eliassen K. (Eds) Managing Public Organizations. London: Sage, p. 73.

Рецензенти: Коваль А. В. – канд.політ.наук,
Колісниченко Н. М. – канд.держ.упр.

ЦІЛІ ТА ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ

У статті визначено цілі та інструменти державної політики зайнятості. Розглянуто заходи, спрямовані на скорочення фактичного безробіття, з одного боку, і заходи, спрямовані на скорочення «природного» рівня безробіття, з іншого.

Ключові слова: державна політика зайнятості, безробіття, державне регулювання, ринок праці, субсидування зайнятості.

В статье определены цели и инструменты государственной политики занятости. Рассмотрены мероприятия, направленные на сокращение фактической безработицы, с одной стороны, и мероприятия, направленные на сокращение «природного» уровня безработицы, с другой.

Ключевые слова: государственная политика занятости, безработица, государственное регулирование, рынок труда, субсидирование занятости.

In the article defined objectives and instruments of government policy of employment. Considered activities aimed at reducing the actual unemployment rate, on the one hand, and activities aimed at reducing the «natural» unemployment rate, on the other.

Key words: government policy of employment, unemployment, government regulation, labor market, subsidizing employment.

Постановка проблеми. Сучасна наукова теорія і досвід, накопичений світовою практикою, дозволяють зробити ряд важливих узагальнень відносно цілей, інструментів і результатів державної політики зайнятості.

Передусім необхідно мати на увазі, що практично будь-які дії держави в соціально-економічній сфері – починаючи із заходів щодо соціального захисту населення і стимулювання приватних інвестицій і закінчуючи протекціоністськими заходами в галузі зовнішньої торгівлі і законодавством про охорону довкілля – так або інакше впливають на безробіття і зайнятість. У даному випадку мова піде про ті інструменти державної політики, основною метою використання яких є запобігання підвищенню або скорочення рівня безробіття.

Значну увагу теоретичним проблемам ринку праці приділяють сучасні вчені, які досліджують різноманітні аспекти його функціонування. Йдеться, зокрема, про праці українських науковців Д. Богиня, В. С. Васильченко, В. В. Дмитрієв-Заруденко, П. Мазурок, С. Мельник, О. Ф. Новікова, О. Пономарьова, А. Ю. Шахно та ін. Проте в науці з державного управління не достатньо повно розглядалися цілі та інструменти державної політики зайнятості. Потребують більш детального вивчення заходи, спрямовані на скорочення фактичного та «природного» рівня безробіття.

Метою статті є визначення цілей та інструментів державної політики зайнятості, а також розгляд

заходів, спрямованих на скорочення фактичного та «природного» рівня безробіття.

Викладення основного матеріалу. В науковій літературі й офіційних матеріалах прийнято розрізняти «пасивну» та «активну» політику зайнятості [1]. Перша припускає реалізацію певних схем матеріальної підтримки безробітних і в цьому сенсі може розглядатися як важливий елемент соціальної політики, друга означає пряму інтервенцію держави на ринок праці (чи, якщо використовувати більш нейтральну термінологію, – безпосереднє державне регулювання ринку праці). Активна політика зайнятості передбачає: 1) заходи, спрямовані на створення і збереження робочих місць; 2) розвиток системи професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації; 3) розвиток системи працевлаштування (служби зайнятості). Характеризуючи конкретні інструменти політики зайнятості, можна відстежити також їх відмінність за напрямом дії – в бік пропозиції праці або на сторону попиту на працю.

На наш погляд, особливо важливо розрізняти заходи, спрямовані на скорочення фактичного безробіття, з одного боку, і заходи, спрямовані на скорочення «природного» рівня безробіття, з іншого (табл. 1), хоча така відмінність і є дещо умовною. З подальшого викладу буде ясно, що перша група представлених заходів державної політики зайнятості спрямована переважно проти циклічного безробіття, друга – проти безробіття структурного і фрикційного.

Таблиця 1

Заходи, спрямовані на скорочення фактичного безробіття	
I	Макроекономічна стабілізаційна (антициклічна) політика
II	Створення тимчасових робочих місць у державному секторі (програми громадських робіт)
III	Створення постійних робочих місць в державному секторі
IV	Створення умов для скорочення обсягу пропозиції праці
Заходи, спрямовані на скорочення «природного» рівня безробіття	
V	Цільове субсидування зайнятості в приватному секторі
VI	Політика в галузі професійної підготовки і перепідготовки
VII	Створення сприятливих інституційних умов функціонування ринку праці
VIII	Регіональна політика зайнятості

Як показує аналіз, будь-яка міра політики зайнятості може мати в певному значенні суперечливі результати. Проте в цілому група заходів, спрямованих на скорочення «природного» рівня безробіття, є прийнятнішою при виборі концепції політики зайнятості і передусім тому, що має порівняно менший інфляційний потенціал.

I. Заходи макроекономічної стабілізаційної політики покликані подолати негативні наслідки кризових явищ в економіці, забезпечити повніше використання економічних ресурсів і стабільний рівень цін та створення нових робочих місць [2, с. 13]. Разом з проблемою вибору стратегії стабілізаційної політики гостро стоїть і проблема її практичної реалізації. Передусім треба визнати, що практично неможливо повністю усунути або хоча б передбачити коливання в рівні інвестицій і, отже, зайнятості. Справа в тому, що частина підвищення приватних інвестицій (купівля капітального устаткування) обумовлена не збільшенням сукупних витрат, а зрушеннями в структурі попиту і змінами в технології.

Подібні коливання в розмірах інвестицій в принципі неусувні, якщо не вдаватися до будь-яких форм гальмування прогресу. У зв'язку з цим постає наступне запитання: як можна пом'якшити несприятливу дію неминучих коливань у рівні приватних інвестицій на економіку в цілому і споживання, якщо його мінімальний рівень доволі високий, регулювання споживання здійснюється за допомогою таких інструментів, як податок з продажів і акцизний податок, що може виявитися досить дієвим засобом стабілізації?

Причому його ефективність залежить від того, як саме міняється поведінка споживачів у зв'язку зі зміною відповідних податків. Тією мірою, якою споживачі змінюють лише напрям своїх витрат, цей спосіб стабілізації є неефективним; тією мірою, якою вони змінюють обсяг своїх витрат (прискорюють або затримують їх), цей спосіб стабілізації є відносно ефективним засобом компенсації коливань у рівні приватних інвестицій.

Регулювання споживання за допомогою податків, як видно, не пов'язане з таким значним часовим лагом, як розширення інвестиційних витрат – державних або приватних. Проте і в даному випадку є проблема доволі точного передбачення динаміки приватних інвестицій.

II. Створення тимчасових робочих місць у державному секторі (програми громадських робіт).

Зазвичай цей напрям політики зайнятості розглядається як спосіб доволі швидкого пом'якшення проблем безробіття. Програми громадських робіт реалізуються, як правило, на регіональному рівні під контролем місцевої влади, як джерела фінансування використовуються центральний і місцеві бюджети, а також спеціальні фонди (фонди страхування від безробіття, фонди сприяння зайнятості і т. д.). Найчастіше громадські роботи організовуються на підприємствах державної (муніципальної) власності, іноді – спеціалізованими підприємствами з організації та проведення громадських робіт [3].

Вважається, що тимчасовий (сезонний) характер робочих місць, що створюються у рамках програм громадських робіт, відповідає людному характеру заходів, спрямованих проти тимчасового підвищення безробіття. Засоби, витрачені на організацію громадських робіт, часто розглядаються як альтернатива трансфертним платежам («праця замість допомоги»), тому очікується, що розширення громадських робіт не завжди призводить до збільшення державних витрат. У будь-якому випадку цей напрям державної політики зайнятості зумовлює менш серйозні інфляційні наслідки, ніж традиційні заходи щодо управління попитом.

III. Створення постійних робочих місць у державному секторі означає безпосереднє збільшення зайнятості в органах державного управління всіх рівнів і в державному секторі економіки, враховуючи структури, не орієнтовані на отримання прибутку. До цього ж напрямку політики зайнятості відноситься створення постійних спеціалізованих робочих місць і підприємств (наприклад, для інвалідів) у рамках державного сектору економіки [4, с. 19].

Крім того, що відповідні заходи певною мірою допомагають пом'якшити проблему безробіття, вони можуть диктуватися також необхідністю зміцнення державного апарату в цілому або окремих державних служб. Створення постійних робочих місць у державному секторі може забезпечити надання населенню життєво важливих послуг на безоплатних умовах або збільшення виробництва таких послуг, які не можуть бути надані приватним сектором (т. зв. громадські блага і послуги). Слід також зазначити, що на захист цього напрямку політики зайнятості виступають прибічники активних заходів для досягнення більшої справедливості в розподілі доходів і робочих місць.

Проте добре відомі заперечення проти розширення державного сектору. Це, по-перше, інфляційний характер провідних заходів і, по-друге, відносна неефективність функціонування державних структур. Варто зазначити, що в умовах, коли безробіття охоплює передусім працівників некваліфікованої праці, заходи щодо створення додаткової зайнятості в державному секторі мають обмежене значення як інструмент боротьби з безробіттям: вимоги до рівня кваліфікації державних службовців і працівників державних підприємств, як правило, доволі високі.

Водночас чим вище кваліфікація працівників, тим більша можливість їх працевлаштування. У цьому сенсі ефективнішим засобом боротьби з безробіттям є програми громадських робіт, розраховані на ті групи населення, які зазнають найбільших труднощів із працевлаштуванням.

4. Створення умов для скорочення обсягу пропозиції праці. Цей напрям політики зайнятості припускає вжиття таких основних заходів: стимулювання дострокового виходу на пенсію; збільшення тривалості обов'язкової освіти; суворий контроль за імміграцією. Так, наприклад, «спеціальні схеми звільнення робочих місць», що діють у депресивних регіонах і тому є елементом регіональної політики зайнятості, надають літнім людям можливість вивільнитися свої робочі місця і почати отримувати пенсію до досягнення ними нормального пенсійного віку. На вільні робочі місця йдуть ті, хто зареєстровані як безробітні.

Певне зниження тиску на ринки праці з боку безробітних досягається завдяки розширенню громадських робіт, реалізації програм субсидування зайнятості і програм професійної підготовки та перепідготовки (хоча основною метою останнього виду програм є підвищення конкурентоспроможності працівників на ринку праці) [5].

Якоюсь мірою надлишковий тиск на ринок праці може бути наслідком особливостей національної системи страхування з безробіття, що стимулює вихід додаткової робочої сили на ринок праці (маються на увазі значні розміри допомоги з безробіття та її доступність). Утім, це питання потребує проведення спеціального емпіричного дослідження в конкретних умовах кожної країни.

V. Субсидування зайнятості можна умовно поділити на два основні види: 1) субсидування створення робочих місць і 2) субсидування збереження робочих місць. У рамках першого виду субсидування розробляються і реалізуються державні програми сприяння зайнятості [5]. Ці програми можуть охоплювати як окремі категорії населення, передусім маргінальні групи: молодь, жінок, інвалідів, так і специфічні випадки загрози безробіття, зумовлені економічною або іншою ситуацією (демографічним, політичним, стихійним лихом тощо). У найзагальніших рисах економічний і організаційний механізм їх реалізації полягає в наступному. Спеціалізовані державні структури розробляють проекти відповідних програм.

Законодавчі органи влади після затвердження цих проектів виділяють необхідні фінансові засоби (не становить винятку часткове фінансування програм за рахунок місцевих бюджетів).

Загальне керівництво програмами на національному і регіональному рівні здійснюють спеціально створені для цього структури за участю представників профспілок, працевлаштованих, громадських організацій, державних органів (у т. ч. служби зайнятості), освітньої системи, територіальних громад, а також експертів відповідного профілю. Ці ж органи і структури здійснюють експертизу і конкурсний відбір конкретних проектів, пропонує приватним бізнесом. Такі проекти, організаторами яких виступають приватні фірми і підприємства, діють в різних галузях економіки, і становлять конкретний зміст програм створення зайнятості в приватному секторі.

Ці програми мають, як правило, цільовий характер, тобто покликані протистояти підвищенню безробіття серед груп населення, які потребують соціальної підтримки (молодь; люди старшого віку, які тривалий час не мають роботи; жінки малолітніми дітьми; інваліди; жителі депресивних регіонів; національні меншини). Учасникам програм надається можливість не лише набутися необхідних трудових навичок, але й отримати професійну підготовку (наприклад, у формі навчання на робочому місці). Причому зазвичай ставиться задача, щоб характер отриманої кваліфікації і трудового досвіду відповідав можливостям працевлаштування, які відкриються перед працівниками після закінчення їх участі в програмі, хоча на практиці цю задачу важко розв'язати.

VI. Політика в галузі професійної підготовки і перепідготовки. Безперервні зрушення в структурі попиту і технології виробництва обумовлюють відповідні зміни в структурі похідного попиту на працю (у професійному розрізі), які, у свою чергу, є причиною постійно виникаючих диспропорцій на ринку праці. Один зі способів вирішення проблеми – реалізація різноманітних схем перепідготовки і підвищення кваліфікації за необхідними спеціальностями для тих, хто володіє професіями, які не мають попиту, або з недостатнім рівнем кваліфікації [6, с. 10; 7, с. 6; 8, с. 72]. Подібні схеми (програми) фінансуються державою (частково на дані цілі витрачаються кошти фондів соціального страхування), а реалізуються як державними, так і приватними освітніми структурами.

Якщо тривалість перепідготовки працівників відносно невелика, при виборі її напрямів доцільно враховувати поточну ситуацію на ринку праці. Створення розвиненої системи професійної підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації осіб, які не мають роботи, а також реалізація цільових програм профпідготовки і перепідготовки, розрахованих на певні групи населення, які зазнають складнощів із працевлаштуванням (молодь, жінки з дітьми, інваліди, демобілізовані військовослужбовці,

біженці та переселенці), дозволяють досягти певного зниження рівня структурного безробіття і підвищення мобільності робочої сили.

Ще помітнішого результату можна було б добитися шляхом первинної підготовки «достатньої» кількості працівників потрібної кваліфікації в основних ланках освітньої системи. Для цього було б потрібно розробити довгостроковий прогноз попиту на різні види праці. На жаль, подібне довгострокове прогнозування – одна з найбільш важковирішуваних економічних проблем, особливо якщо врахувати необхідність доволі глибокої деталізації при складанні переліку спеціальностей, без чого цей прогноз втрачає практичну цінність.

Звідси виходить, що повністю усунути циклічність руху ринків кваліфікованої праці, тобто постійне чергування періодів відносного надлишку і нестачі праці певної кваліфікації, неможливо, не порушивши сам ринковий механізм формування зайнятості. Особливо це стосується ринків праці фахівців з вищою освітою. Відмінна риса таких ринків – повільне пристосування пропозиції, що запізнюється, до коливань попиту. Це пов'язано з тим, що підготовка фахівців є за необхідності тривалим процесом, що продовжується 4-6 років, – саме така середня тривалість часового лагу, який відокремлює зрушення попиту на ринку праці від зрушення, що відбувається в результаті зміни потоку підготовлених фахівців відповідного профілю. В економічній літературі подібна циклічність руху ринків праці фахівців з вищою освітою набула образної назви «механізм ринкової адаптації із вбудованою «пасткою».

VII. Створення сприятливих інституційних умов функціонування ринку праці. Відповідні заходи державної політики зайнятості спрямовані на усунення чинників, що обмежують гнучкість ринку праці, гнучкість заробітної плати і помітного результату можна було б добитися шляхом первинної підготовки «достатньої» кількості працівників потрібної кваліфікації в основних ланках освітньої системи. Для цього було б доцільно розробити довгостроковий прогноз попиту на різні види праці. На жаль, подібне довгострокове прогнозування – одна з найбільш важковирішуваних економічних проблем, особливо якщо врахувати необхідність доволі глибокої деталізації при складанні переліку спеціальностей, без чого цей прогноз втрачає практичну цінність.

Гнучкість ринку праці, як відомо, посилюється за рахунок розвитку гнучких форм зайнятості і самозанятості; а ослабляється, з одного боку, обмеженнями при виході нових виробників на галузеві ринки, з іншого – ускладненням (що потребує дозволу влади) порядком звільнення працівників при згортанні, раціоналізації або ліквідації виробництва. «Природна» жорсткість заробітної плати посилюється діяльністю профспілок. Що стосується територіальної і професійної мобільності праці, то вона залежить від наступних чинників [7; 9]:

- можливість отримання нової професії і підвищення кваліфікації в системі перепідготовки працівників;

- відсутність інституційних бар'єрів при виході нових працівників на галузевий ринок праці (прикладом таких бар'єрів можуть служити кваліфікаційне ліцензування і застарілі вимоги профспілок про обов'язкове проходження виробничого навчання);

- наявність розвиненого ринку землі, ринку капіталів і ринкової інфраструктури;

- наявність розгалуженої системи збору і поширення інформації про положення на ринку праці (практика показує, що оптимальним є одночасний розвиток державної служби зайнятості і мережі приватних агентств зайнятості).

До цього ж напряму політики зайнятості належать заходи щодо вдосконалення чинного законодавства у галузі страхування на випадок безробіття [10]. Так, практика показує, що рівень безробіття може бути помітно знижений у результаті введення ретельно розробленої системи диференційованих внесків працедавців до фонду страхування від безробіття. Такі внески можуть здійснюватися у вигляді податку на фонд заробітної плати, величина якого залежить від фактичного числа звільнень, здійснених фірмою в попередній період часу.

VIII. Регіональна політика зайнятості. Як відомо, одним з проявів структурного безробіття є територіальні диспропорції в розподілі працівників і робочих місць. Причому йдеться не стільки про кількісну, скільки про якісну невідповідність між ними. Усунення такої невідповідності дозволило б істотно підвищити ефективність використання робочої сили і знизити загальний рівень безробіття.

Є два способи вирішення цієї проблеми. По-перше, можна наблизити працівників до робочих місць, тобто спонукати їх переїхати туди, де є відносна нестача робочої сили. По-друге, можна наблизити робочі місця до працівників, тобто перевести певне число підприємств із регіонів, у яких спостерігається нестача робочої сили, в регіони, де є її надлишок. Обидва варіанти пов'язані з додатковими витратами: в першому випадку їх несуть сім'ї працівників, у другому – фірми. Очевидно, найкращим рішенням може бути певне сполучення обох варіантів. Проте питання полягає не лише в тому, як саме їх необхідно сполучати, але і в тому, які конкретно робочі місця мають бути наближені до працівників, і які працівники – до робочих місць для досягнення найкращої відповідності між тими й іншими.

Головна перевага ринкового механізму, як відомо, полягає в тому, що він спроможний координувати індивідуальні рішення, прийняті окремими суб'єктами ринку (працівниками і фірмами), які володіють повними знаннями про власні цілі, можливості та обставини. В процесі територіального розподілу зайнятості така координація здійснюється за допомогою системи відносних ставок заробітної плати.

У регіонах, які потерпають від нестачі робочої сили, ставки заробітної плати мають тенденцію до підвищення, що робить ці регіони привабливими для працівників. Навпаки, в регіонах, де спостерігається вищий рівень безробіття, ставки заробітної плати відносно невеликі, що в принципі повинно стимулювати додатковий приплив інвестицій у ці регіони. Якщо в результаті ітераційного процесу автоматичного пристосування і узгодження за доволі короткий термін у територіальному розподілі зайнятості досягається відносна рівновага, то це означає, що ринковий механізм децентралізованого ухвалення рішень задовільно розв'язує надскладну задачу. Проте в реальності умови на ринку праці далекі від ідеальних, унаслідок чого ціновий механізм територіального розподілу зайнятості працює недостатньо ефективно. Це може бути пов'язано з двома обставинами:

1) кінцева рівновага не є оптимальною, оскільки витрати і результати, які мають на увазі суб'єкти ринку, приймаючи ті або інші рішення, не збігаються з тими фактичними витратами і результатами, які нав'язуються суспільству в цілому у зв'язку з прийняттям цих рішень;

2) хоча кінцева рівновага є оптимальною, сам процес автоматичного пристосування і узгодження, необхідний для його досягнення, може бути тривалим, хворобливим і дорогим – через існування ряду обмежень, інституційних бар'єрів і негнучкості ринку.

Саме цими обставинами пояснюється необхідність проведення державної регіональної політики зайнятості в умовах ринкової економіки, щодо чого в

наукових і політичних колах, як правило, є згода. А ось питання про доцільні межі втручання держави в ринковий механізм територіального розподілу зайнятості з метою його «доповнення і поліпшення» залишається предметом дискусій.

Висновки. Безперервний процес створення і ліквідації робочих місць (так званий процес деструктивного творення), що є невід'ємним атрибутом динамічного розвитку держави, повинен відбуватися переважно природним чином, тобто у рамках функціонування ринкового механізму. Необхідно мати на увазі, що економічно невинуватене розширення зайнятості в державному секторі, а також інтервенція держави на ринки праці завжди багаті наслідками гальмування прогресивних структурних зрушень і серйозними інфляційними наслідками.

Водночас було б невиправданим відмовлятися від тих переваг, які в певних умовах забезпечують цільові заходи державної політики зайнятості. Світовий досвід показує, що розробка і реалізація програм створення і субсидування зайнятості, а також програм професійної підготовки і перепідготовки приносять відчутні соціальні й економічні результати у тому випадку, якщо ці програми розраховані на групи населення, які потребують підтримки в умовах зростаючого безробіття. Відповідні заходи дозволяють дещо ослабити структурне і фрикційне безробіття і при цьому мають відносно менший (порівняно з іншими заходами політики зайнятості) інфляційний потенціал.

ЛІТЕРАТУРА

1. Васильченко В. С. Державне регулювання зайнятості / В. С. Васильченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.if.ua/book/108/7277.html>.
2. Пономарьова О. Реформування системи зайнятості в Україні для забезпечення конкурентних переваг національного ринку праці [Текст] / О. Пономарьова, Т. Біденко // Україна: аспекти праці. – 2011. – № 2. – С. 11-17.
3. Дмитрієв-Заруденко В. В. Громадські роботи як інструмент зниження соціальної напруженості в умовах кризи / В. В. Дмитрієв-Заруденко // Ринок праці та зайнятість населення. – 2009. – № 1. – С. 24-25.
4. Мельник С. Законодавчо-нормативне забезпечення державної соціальної політики щодо інвалідів [Текст] / С. Мельник, Г. Гаврющенко // Україна: аспекти праці. – 2010. – № 6. – С. 16-20.
5. Програма сприяння зайнятості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.refine.org.ua/pageid-1465-1.html>.
6. Мазурок П. Особливості формування соціально-інституціонального ринку праці у трансформаційній економіці України [Текст] / П. Мазурок, А. Шахно // Україна: аспекти праці. – 2010. – № 5. – С. 3-10.
7. Богиня Д. Трансформаційні процеси в системі формування національного ринку праці: інституційний аспект [Текст] / Д. Богиня // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 1. – С. 3-8.
8. Шахно А. Ю. Інституціональні перетворення в системі освіти та професійного навчання як індикатор розвитку сучасного ринку праці / А. Ю. Шахно // Економіка та держава. – 2011. – № 11. – С. 72.
9. Соціальна захищеність населення України [Текст] / О. Ф. Новікова, О. Г. Осауленко, І. В. Калачова та ін. – Донецьк ; Київ : ІЕП НАН України, Держкомстат України, 2001. – 360 с.
10. Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» № 1533-III. : офіц. вид. : за станом на 2 березня 2000 р. [Текст] / Верховна Рада України. – К. : Відомості Верховної Ради (ВВР), 2000. – № 22, ст. 171.

Рецензенти: Івашова Л. М. – д.держ.упр.;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

ДЕЛЕГОВАНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЯК ФОРМА УЧАСТІ УРЯДУ В ЗАКОНОДАВЧОМУ ПРОЦЕСІ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Стаття присвячена розгляду інституту делегованого законодавства як форми участі уряду в законодавчому процесі в країнах Європейського Союзу. Визначено процедуру здійснення урядом законодавчих повноважень, її переваги і недоліки у порівнянні з класичним законодавчим процесом.

Ключові слова: делеговане законодавство, законодавчий процес, законопроектна діяльність уряду

Статья посвящена рассмотрению института делегированного законодательства как формы участия правительства в законодательном процессе в странах Европейского Союза. Определена процедура осуществления правительством законодательных полномочий, ее преимущества и недостатки по сравнению с классическим законодательным процессом.

Ключевые слова: делегированное законодательство, законодательный процесс, законопроектная деятельность правительства.

The article is devoted to the consideration of institute of the delegated legislation as forms of participation the government in a legislative process in countries European Union countries.

Key words: the delegated legislation, legislative process, legislative activity of government.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У більшості сучасних держав законодавча влада зосереджується в руках представницьких органів державної влади, наділених повноваженнями ухвалювати обов'язкові для усіх закони і контролювати їх виконання, а виконавча влада, – в руках президентів та урядів, покликаних організовувати виконання законів і здійснювати управлінську діяльність. Проте в реальному житті функції органів виконавчої влади не вичерпуються одним лише виконанням законів і, як наслідок, у рамках правотворчості – прийняттям підзаконних актів. Практика засвідчує, що у разі непередбачених обставин, коли потрібно термінове прийняття законів, може відбуватися процес перерозподілу законодавчих повноважень, а саме видання з уповноваження парламенту нормативних актів органами виконавчої влади, що фактично мають силу закону. Цей інститут отримав назву делегованої законотворчості, і практика його застосування викликає значне зацікавлення як науковців, так і практиків у сфері державного управління.

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

аспектів застосування урядом делегованої законотворчості в країнах ЄС на сьогодні не є комплексно дослідженою, це, зокрема, підтверджується відсутністю монографічних досліджень з даної проблематики. Важливо, що українські науковці та практики майже не висвітлюють її у своїх наукових доробках. Серед праць зарубіжних учених слід виокремити роботи Кирякової І. Н. [7-11], Лагун Д. А. [13], Дзикової С. Г. [5], Седельник В. В., Чебуранової С. Є. [14], Троїцького, В. С. [15], Богдановської І. Ю. [3], Арефіної С. І. [1], Кремінського М. [20], Новаковського М. [22], Закревського В. [26], Пандера Г. [23].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. У зазначених працях висвітлені окремі аспекти окресленої автором проблеми, а також недостатньо уваги приділено саме практиці зарубіжних країн. Саме тому автор вирішив присвятити статтю комплексному аналізу делегованого законодавства як форми участі уряду в законодавчому процесі в країнах Європейського Союзу.

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

1) провести класифікацію способів делегування законодавчих повноважень;

2) здійснити порівняльне дослідження існуючої конституційної практики передання парламентом законодавчих повноважень уряду;

3) проаналізувати закріплені законодавством процедурні аспекти реалізації урядом делегованих повноважень;

4) охарактеризувати форми контролю за законотворчою діяльністю уряду;

5) вивчити можливість використання зарубіжного досвіду делегованої законотворчості в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Практика делегованої законотворчості є одним з важливих напрямів взаємодії уряду і парламенту, різновидом набутих повноважень участі виконавчої влади в законотворчому процесі. Вона припускає здійснення органами виконавчої влади, на підставі прямого припису закону, правового регулювання тих громадських стосунків, нормування яких належить до компетенції самого законодавця. Делегована законотворчість (англ. *delegated law*) – видані урядом за уповноваженням парламенту нормативні акти, що фактично мають силу закону, у порядку поступки (делегування) парламентом уряду деяких законодавчих повноважень. Таке делегування є за своєю суттю передачею права на ухвалення законів державному органу (зокрема, уряду), який відповідно до своєї власної компетенції таких прав не має [5, с. 131]. Акти, що приймаються урядом у порядку делегованого законодавства з метою їх вирішення від актів законодавчої гілки влади, мають іншу назву: декрети-закони – в Португалії, законодавчі декрети – в Іспанії, укази – в Хорватії, ордонанси – у Франції та Румунії, королівські декрети – в Бельгії.

Феномен делегованої законотворчості сформувався у Великій Британії, був включений в англосакську правову систему і пізніше поширений у державах континентальної Європи. Виникнення делегованого законодавства пов'язане, передусім, з функціонуванням англійського парламенту. Особливістю англійської системи державної влади є панування принципу верховенства парламенту, відповідно до якого визнається, що парламент має право передати свої повноваження на власний розсуд будь-яким органам. При цьому відсутність писаної конституції, де закріплюються повноваження державних органів, дозволяла зробити це досить просто. Таким чином, одним з чинників, що сприяли виникненню інституту делегованого законодавства у Великій Британії, стала відсутність писаної конституції і, відповідно, відсутність чіткої регламентації повноважень законодавчої і виконавчої влади. Наступним чинником стало формування такої системи державних органів, за якої влада знаходиться в руках однієї політичної партії, яка може дозволити собі поділити законодавчу владу між під контрольними законодавчим і виконавчим органами і за якої відсутні умови для протистояння законодавчої і виконавчої влади. При такій системі навряд чи потрібний суворий контроль актів делегованого законодавства, хоча він беззаперечно існує.

Делеговане законодавство як самостійний інститут складається і оформлюється на рубежі XIX і XX століть. Потужним поштовхом у розвитку інституту делегованого законодавства стала Перша світова війна. Багато країн охопили економічні кризи. Надзвичайні обставини вимагали швидкого ухвалення рішень. Для виходу з кризових ситуацій виконавчій владі надавалися величезні повноваження у сфері управління країною, у тому числі й такі, що входили у сферу діяльності законодавчого органу. І цілком можливо, що саме оперативне прийняття законодавчих актів урядом на основі уповноваження парламентом допомогло країнам вийти з кризи.

Поступово інститут делегованого законодавства, який довів власну ефективність в англійській практиці, стає популярним в країнах континентальної правової системи. Саме можливість оперативного регулювання суспільних відносин стала основним фактором запозичення інституту делегованого законодавства іншими країнами та швидкого його пристосування безпосередньо до існуючих систем державної влади. Особливості запровадження делегованого законодавства в європейських країнах пов'язані насамперед з наявністю, на відміну від англійської практики, писаних конституцій, у яких закріплюються повноваження законодавчих і виконавчих органів. Таким чином, найчастіше саме основний закон держави регулює можливість передачі законодавчих повноважень уряду. Наявність нормативного правового акту, прийнятого парламентом, як основного джерела права в континентальній (романо-германській) правовій системі також визначає деякі особливості делегованого законодавства. Передусім, парламент як орган законодавчої влади може делегувати свої повноваження тільки у чітко визначених випадках та під безпосереднім парламентським контролем. У конституціях закріплюється також порядок відміни актів делегованого законодавства.

Аналіз зарубіжної теорії і практики делегування законодавчих повноважень дозволяє виділити наступні загальні причини їх делегування:

1) ускладнення суспільних відносин, не обхідність швидко реагувати на зміни в суспільстві, заповнення прогалини у законодавчому регулюванні тих або інших сфер життєдіяльності суспільства;

2) звантаженість законодавчого органу, складність і тривалість законодавчого процесу (зокрема, через наявність політичних розбіжностей між основними політичними силами), періодичність сесій парламенту, та у зв'язку із цим, неможливість законодавчої гілки влади врегулювати усі суспільні відносини законом;

3) безперервна діяльність уряду, на відміну від парламенту, оперативність реагування уряду на зміни в суспільстві, можливість заповнення прогалин у регулюванні тих або інших суспільних відносин за умов заощадження парламентського часу (уряду прийнятніше самому видати нормативний акт на основі делегованих повноважень, ніж залежати від видання відповідного акту законодавчим органом);

4) необхідність прийняття актів, що вимагають спеціальних, технічних знань у тій або іншій сфері, у якій парламент може не мати достатньої експертної підтримки;

5) необхідність постійного коригування (внесення змін і доповнень) певної сфери відносин. Ухвалення численних коригуючих законів лише ускладнить роботу парламенту, делеговане законодавство може впоратися з поставленим завданням більш оперативно і якісно;

6) необхідність врахування інтересів особливих територій у складі держави, які потребують специфічного законодавчого регулювання в різних сферах;

7) відсутність довіри до парламенту як до законодавця.

Визначивши основні причини застосування інституту делегованого законодавства, спробуємо проаналізувати особливості процесу здійснення делегованих повноважень урядами європейських держав, що дозволить віднайти позитивні та негативні риси даного явища.

На думку автора, залежно від способу закріплення в конституціях країн ЄС делегування законодавчих повноважень зарубіжні країни можна розділити на три групи:

1) країни, в яких прямо не виражено відношення до делегованого законодавства (Великобританія, Бельгія, Данія);

2) країни, основний закон яких не передбачає законодавчу діяльність уряду (Литва, Чехія, Словаччина, Болгарія, Угорщина);

3) країни, в яких конституції санкціонують законодавчу діяльність уряду і досить чітко регламентують даний процес (Франція, Італія, Іспанія, ФРН, Португалія, Румунія, Хорватія).

Можна виокремити два основних способи делегування законодавчої функції уряду – звичайний та надзвичайний. Деякі дослідники називають їх відповідно прямий та непрямий [5, с. 132]. Звичайне (пряме) делегування передбачає видання найвищим органом законодавчої влади особливого нормативного правового акту, що санкціонує надання законодавчих повноважень виконавчій владі. Надзвичайний (непрямий) спосіб делегування відбувається без попереднього дозволу парламенту, коли у випадках особливої необхідності уряд під свою відповідальність приймає тимчасові розпорядження, що мають силу закону, які обов'язково пізніше мають бути затвердженими парламентом.

Розглянемо більш детально процедуру прямого делегування. Як уже зазначалося, необхідною умовою застосування даного інституту є видання парламентом спеціального уповноважуючого закону. Серед вимог, що пред'являються до змісту і процедури ухвалення законів про делегування законодавчих повноважень, автор визначає наступні:

1) нормативний акт про делегування законодавчої функції уряду повинен прийматися у формі, встановленій конституцією. В Іспанії, наприклад, – у формі спеціального базового закону, у Італії і

Німеччині, Португалії, Франції – у формі звичайного закону. Водночас це має бути спеціальний делегуючий закон. Це означає, що питання про делегування вирішується, як правило, не в загальному законі, що регулює ті або інші суспільні відносини, а в законі, прийнятому виключно з питання делегування повноважень органу виконавчої влади;

2) нормативний акт про передачу законодавчих повноважень уряду повинен прийматися відповідно до правил законодавчого процесу, встановлених для такого різновиду нормативних актів. У країнах, де для прийняття звичайного закону передбачається скорочена процедура для прийняття акту про делегування, вона заборонена. Наприклад, в Італії, згідно зі ст. 72, скорочена процедура для затвердження актів про надання законодавчих прав не допускається. Водночас у Франції не існує обмежень щодо процедури прийняття такого закону, отже він може бути прийнятий у результаті «блокованого голосування» згідно зі ст. 44 Конституції, остаточного рішення Національної Асамблеї згідно зі ст. 45, і навіть без голосування у випадку, якщо уряд пов'яже із законопроектом питання про довіру згідно зі ст. 49 Конституції;

3) передача повноважень здійснюється тільки парламентом з обов'язковою вказівкою на державний орган, якому делегуються законодавчі повноваження, тобто на уряд у нашому випадку;

4) повноваження повинні надаватися у відповідній сфері, точне визначення змісту і меж повноважень, що делегуються. У Конституціях європейських країн вказуються основні сфери прийняття делегованого законодавства. Так, у ст. 38 Конституції Франції визначається, що уряд може для виконання власної програми звернутися до парламенту за дозволом здійснити шляхом видання ордонансів, протягом обмеженого терміну, заходи, які звичайно входять до сфери законодавства. Застосування урядом ордонансів передбачено також згідно зі ст. 47 та 47-1 Конституції, у якій, якщо парламент не прийняв рішення стосовно поданого урядом проекту закону про бюджет протягом 70 днів або проекту закону про фінансування соціального забезпечення протягом 50 днів, положення цих проектів можуть бути введені в силу шляхом видання ордонансів. Стаття 74-1 також дозволяє уряду видання ордонансів у сферах, що знаходяться в компетенції держави, стосовно заморських територій Франції, а також Нової Каледонії. Проте у законі, що уповноважує уряд на видання актів, які мають силу закону, має бути чітко вказано, в якій сфері такі заходи можуть здійснюватися;

5) точне визначення часових рамок дії повноважень, що делегуються. Делегування законодавчих повноважень на невизначений термін не допускається. Португальська конституція допускає продовження терміну дії повноважень та їх поетапне використання, але водночас встановлює значне обмеження, згідно з яким делегування законодавчої функції уряду може мати місце

тільки один раз (ст. 165). Низка Конституцій фіксує максимальний строк дії делегованих повноважень, наприклад у Хорватії, який традиційно дорівнює одному року. У Франції обмежень щодо кількості випадків використання та строків делегування не існує, як свідчить статистика, уряд отримував такі повноваження в середньому на 290 днів, при цьому найменшим строком було 80 днів, а найбільшим – 1275 днів [18, с. 242]. Інтерес представляє вирішення питання про те, скільки разів можуть бути використані делеговані законодавчі повноваження. Наприклад, у Франції на основі одного закону уряд може видати протягом певного терміну необмежену кількість ордонансів. Подібний підхід існує і в Румунії, Хорватії та Італії. В інших європейських країнах це питання вирішується інакше. Наприклад, згідно зі ст. 82 Конституції Іспанії, в кожному випадку законодавча делегація повинна надаватися уряду в конкретній сфері та з вказівкою терміну її здійснення і вичерпується, коли уряд її використовує, опублікувавши відповідну норму;

б) закон про передачу законодавчих повноважень ні в якому разі не може надавати право встановлювати норми, що мають зворотну силу. Так, в Іспанії закони про надання урядові законодавчих повноважень не можуть: 1) санкціонувати зміну самого базового закону; 2) надавати право приймати норми, що мають зворотну силу (ст. 83);

7) щодо актів делегованого законодавства у ряді конституцій закріплюється пряма заборона на повторну передачу законотворчих повноважень суб'єктові третього рівня (так зване субделегування або трансделегування), як, наприклад в Іспанії (ст. 82). Якщо субделегування повноважень допускається, то з дотриманням низки вимог. Наприклад, Конституція ФРН у ст. 80 допускає субделегацію, якщо це дозволено уповноважувачим законом, і здійснюється на основі правової постанови уряду.

Вимагає детального розгляду сам процес надання урядові законодавчих повноважень, його практика в різних країнах та аналіз ефективності. Виділяють наступні стадії делегування законодавчих повноважень: 1) ініціатива делегування; 2) прийняття акту про делегування повноважень; 3) видання акту в порядку делегування законодавчих повноважень; 4) затвердження акту, виданого в порядку делегування законодавчих повноважень, парламентом [10, с. 68].

Розпочнемо з ініціювання процедури надання урядові законодавчих повноважень. Як правило, така ініціатива може виходити від самого уряду або парламенту. Загальна закономірність для європейських країн, конституції яких передбачають делегування законодавчих повноважень, полягає в тому, що ініціатива делегування законодавчих повноважень належить парламенту. Зокрема, в Італії, ФРН та Іспанії парламент може запропонувати наділити уряд делегованими повноваженнями

сам або за пропозицією самого уряду. Проблема, мабуть, полягає в тому, до кого раніше дійде усвідомлення необхідності делегованого законодавства. На відміну від перелічених країн, у Франції ініціатива щодо проекту закону, який надає повноваження видавати ордонанси може виходити тільки від уряду, де факто від прем'єр-міністра. Члени парламенту не можуть ініціювати прийняття такого закону, що підтверджується рішенням Конституційної Ради [17]. Однак слід зазначити, що принаймні двічі у 2005 та 2006 роках прийняття такого закону було здійснено внаслідок поправок членів парламенту [20, с. 210]. Важливою умовою, за якою уряд у Франції може ініціювати прийняття закону про надання делегованих повноважень, є необхідність виконання програми уряду. І хоча програма, уряду трактується не у значенні програми схваленої парламентом під час його формування, а у більш конкретному значенні, обов'язком уряду є чітке визначення, які результати будуть досягнуті внаслідок застосування наданих повноважень. Проте на практиці зазначена вимога не завжди виконується, часто використовуються досить загальні характеристики причин необхідності надання урядові делегованих повноважень, так у 2005 році такий закон був прийнятий з метою «спрощення права» [19, с. 783].

Прийняття акту про делегування законодавчих повноважень здійснюється парламентом у цілому, а не однією з його палат (у випадку двопалатного парламенту). І це цілком природно, оскільки делегування являє собою передання повноважень органу законодавчої влади, то рішення повинні приймати обидві палати. Про це прямо вказано в ст. 38 Конституції Франції і ст. 77 Конституції Італії. У Іспанії і ФРН рішення про делегування повноважень оформлюється законом, порядок прийняття якого передбачає обов'язкову участь обох палат парламенту.

Іншим важливим етапом делегування урядові законодавчих повноважень є прийняття ним відповідних актів, а в цьому контексті актуальним є питання, які органи та посадові особи, крім безпосередньо уряду, задіяні в даному процесі. У більшості країн, де існує практика надання законодавчих повноважень урядові, тільки він уповноважений приймати такі рішення, і підпис на актах делегованого законодавства ставить прем'єр-міністр. Проте у деяких країнах стосовно уповноваженого суб'єкта існує певна специфіка. Так, у Франції згідно зі ст. 38 ордонанси приймаються у Раді Міністрів після отримання висновку Державної Ради. Згідно зі ст. 13 їх підписує Президент Франції, що викликає певні контрверсії щодо характеру тієї компетенції. Тут актуальним залишається питання, чи може Президент відмовити у підписанні ордонансу. Актуальною ця проблема стала у 1986 році, коли Президент Ф. Міттеран відмовився підписати три ордонанси підготовані урядом. Конституційна Рада не висловила власної думки з цього приводу

за відсутності компетенції в даному питанні. Досі це питання не отримало правового вирішення. Але практика прийняття делегованого законодавства засвідчує наступну закономірність. Коли президент і уряд належать до однієї партії, такі повноваження фактично переходять у руки глави держави, і передбачене конституцією «підписання» ордонансов, обговорених у Раді Міністрів, перетворюється на власне прийняття акту делегованого законодавства [12, с. 169]. В період співіснування, коли президент і уряд представляють різні політичні сили, вказані повноваження і юридично, і фактично належать уряду, з чим глава держави вимушений миритися [13, с. 15]. Іншою є ситуація у конституційних монархіях, де право прийняття актів, що мають силу закону, може надаватися монарху, який насправді лише автоматично підписує їх. Наприклад, у Бельгії король є главою виконавчої влади, тому формально йому надаються повноваження з прийняття делегованого законодавства, які на практиці виконує уряд. У Великобританії акти, що видаються в порядку делегування законодавчих повноважень, мають форму наказу монарха в Таємній Раді та видаються окремими міністрами, але не Кабінетом. Однак глава держави виступає делегатом у таких випадках лише формально, відповідні акти розробляє уряд, і вони, по суті, є формою його правотворчості. Водночас існує значно більший перелік актів, які на основі делегованих повноважень видають безпосередньо члени уряду.

Важливим є питання, коли акти, видані в порядку делегування законодавчих повноважень урядові, вступають у силу. Переважно це відбувається після їх опублікування. Однак подальша їх юридична сила, як правило, залежить від схвалення чи несхвалення парламенту, таким чином парламент здійснює контроль за наданими урядом повноваженнями. За даним критерієм можна розподілити країни на дві групи:

- 1) держави, в яких затвердження актів уряду є обов'язковим (Франція, Італія);
- 2) держави, в яких таке схвалення відбувається за певних умов (ФРН, Румунія, Португалія, Іспанія, Велика Британія).

Розглянемо процес затвердження парламентом урядових актів прийнятих на основі делегованих повноважень у країнах, де дана процедура є обов'язковою. У Франції ордонанси вступають в силу після опублікування, але втрачають її, якщо законопроект про їх затвердження не внесений до парламенту до того як спливе строк, вказаний законом, що уповноважує до здійснення делегованих повноважень. Ордонанси затверджуються у прискореному порядку. Дуже рідко проект про затвердження не надається, і ордонанс втрачає силу. Як вказують дослідники, за період 1984-2003 років було ухвалено 24 закони, що затвердили 98 ордонансів, це становить 63 % всіх опублікованих за цей час ордонансів. Отже, частина ордонансів не дочекалася надання проектів законів про їх затвердження, однак таке затвердження відбулося

ще до закінчення терміну делегованих повноважень шляхом прийняття інших законів, які реалізовували зміст ордонансів [19, с. 785]. В Італії, згідно зі ст. 77 Конституції, законодавчі декрети уряду втрачають силу з моменту видання, якщо вони не отримали законодавчого затвердження впродовж шістдесяти днів після їх публікації.

Практика засвідчує, що більшість актів уряду, прийнятих у порядку делегування повноважень, все ж таки проходять затвердження парламенту, незважаючи на те, що є країни, в яких така процедура не є обов'язковою. Проте її необхідність обумовлюється бажанням/небажанням самого законодавчого органу. Так, наприклад, у Румунії згідно зі ст. 114 Конституції ордонанси надаються для затвердження парламенту згідно із законодавчою процедурою до закінчення терміну уповноваження, якщо уповноважуючий закон вимагає цього. Тобто, така процедура має бути передбачена парламентом при прийнятті закону про делегування повноважень. Подібна процедура застосовується у Німеччині. Регламент Бундестагу передбачає, що нормативні акти Федерального уряду, які вимагають схвалення Бундестагу або відміни яких Бундестаг може зажадати впродовж певного терміну, передаються президентом Бундестагу для узгодження з радою старійшин безпосередньо в компетентні комітети з призначенням терміну для надання доповіді. Якщо комітет своєчасно не надає доповіді, питання включається до порядку денного наступного засідання Бундестагу для ухвалення рішення без цієї доповіді. Бундестаг може залишити в силі урядовий правовий припис або відмінити його.

У Португалії законодавчі акти уряду теж можуть залишитися без затвердження парламенту, якщо цього не вимагатиме відповідна кількість депутатів законодавчого органу. Згідно зі ст. 169 Конституції, декрети-закони можуть бути представлені для оцінки Асамблеєю Республіки на предмет внесення поправок або відмови в затвердженні на вимогу десяти депутатів впродовж тридцяти днів після публікації відповідного декрету-закону. В такому випадку Асамблея може призупинити цілком або частково дію декрету-закону. Водночас з метою запобігання без підставного затягування законодавчого процесу, що реалізується урядом в межах наданих йому делегованих повноважень, передбачені конкретні строки прийняття парламентом рішення щодо відповідного декрету-закону. Так якщо Асамблея не висловила остаточного щодо нього після десяти пленарних засідань, то його призупинення припиняється, а протягом п'ятнадцяти взагалі скасовується сам процес затвердження.

У Іспанії згідно зі ст. 82 Конституції делегуючий закон може передбачати додатковий контроль за актами делегованого законодавства. Тому якщо який-небудь депутат або парламентська група впродовж місяця після видання акту в письмовому зверненні до бюро Конгресу депутатів заперечили проти певного положення або акту в

цілому, він спрямовується у відповідну комісію палати, яка повинна у встановлений термін надати висновок. Він обговорюється в палаті відповідно до загальних правил законодавчого процесу, а юридичними наслідками такого контролю можуть бути ті, які передбачені в делегуючому законі.

Цікаво, що якщо надання делегованих повноважень здійснюється парламентом у цілому, то затвердження актів уряду, що мають силу закону у системах з двопалатним парламентом, може здійснюватися однією з палат парламенту. Взагалі процес затвердження часто є спрощеним і здійснюється парламентом без особливих перешкод, тому лише незначна частина актів, прийнятих урядом в порядку делегованого законодавства, скасовується або частково змінюється парламентом. Так, наприклад, у Португалії скасування актів парламентом є дуже рідкісним явищем, а коригуванню з боку парламенту після процедури контролю піддаються лише біля 20 % делегованого законодавства [6, с. 89].

Як видно із вищезазначеного, основний контроль над процесом видання актів у порядку делегування законодавчих повноважень у більшості країн покладається на парламент – орган, що ініціює процес делегування і визначає його умови. Основним засобом парламентського контролю є затвердження відповідних законодавчих актів уряду. Також одним із засобів контролю може бути заслуховування звіту міністрів, до який включаються переліки актів, виданих у порядку делегування законодавчих повноважень. У своїх звітах вони обґрунтовують необхідність прийняття цих актів, механізм їх дії, узгодженість з іншими законами і т. д. У разі негативної оцінки звіту міністра щодо виданих в порядку делегування законодавчих повноважень актам, вони можуть бути передані на виправлення уряду або скасовані парламентом [10, с. 69]. Ще один із надзвичайних засобів, до яких може вдатися парламент, якщо його не влаштовує законодавча діяльність уряду, є втручання в сферу делегованого законодавства і видання законів з питань, відданих на розгляд виконавчої влади (хоча у деяких країнах уряд може не допустити цього). Отже, можна зробити висновок, що якщо парламент бажає відновити звичайний режим законодавчого регулювання в сфері, переданій на розгляд уряду, йому необхідно вивести її зі сфери повноважень органу виконавчої влади або шляхом внесення змін до акту про делегування, або оспоривши компетенцію уряду в конституційному суді [5, с. 133].

Важливість парламентського контролю за делегованим законодавством уряду важко переоцінити, що відмічають і дослідники даної теми. Російський дослідник Лагун Д. А. відмічає, що подальший контроль (control ex post) з боку парламенту як елемент механізму стримування екстраординарного законодавства виступає ефективною гарантією від трансформації законотворчої функції в одну з функцій органів виконавчої гілки влади [13, с. 12].

Проте, крім парламентського контролю, до актів уряду, виданих у порядку делегованих повноважень, застосовується також судовий контроль. Як правило, контроль на конституційність таких актів уряду здійснює конституційний суд у кожній окремій країні. Наприклад, у Португалії суд має право відмовити в застосуванні норми декрету-закону, посилаючись на його неконституційність, а якщо вичерпані звичайні засоби, що підтверджують його компетентність, то для винесення остаточної ухвали суд має право направити запит у Конституційну комісію [5, с. 133]. Певні особливості такий судовий контроль має у Великій Британії. Судовий контроль здійснюється судами тільки тоді, коли при розгляді конкретної справи відбувається посилення на делегований акт. У такому разі суди можуть вимагати доказу його дійсності. Основою визнання судом делегованого акту недійсним є його несумісність із законом. Судовий контроль у Великобританії не є постійною формою контролю і не має зворотної сили, тобто наслідки реалізації делегованого акту за період його дії не анулюються [4].

Інші додаткові засоби контролю можуть бути визначені парламентом під час делегування урядові законодавчих повноважень. У Іспанії, згідно зі ст. 82 Конституції без обмеження компетенції судів, закони про делегацію можуть встановлювати в кожному випадку додаткові засоби контролю.

Наприкінці розгляду процедури прямого делегування урядові законодавчих повноважень зазначимо, що закінчення права на законотворчість уряду може бути пов'язано із декількома подіями:

- 1) закінчення терміну, на який уряду були надані законодавчі повноваження;
- 2) вироблення тексту відповідного акту, на що було уповноважено уряд (у країнах, де передбачено принцип одноразового використання делегованих повноважень, як, наприклад, в Іспанії);
- 3) відставка уряду (в цьому випадку йдеться про персоніфікованого суб'єкта делегованих законодавчих повноважень, повноваження тісно пов'язані з конкретним складом уряду і не поширюються на уряд в іншому складі) (у Португалії);
- 4) закінчення легіслатури, тобто терміну повноважень парламенту, або його розпуск (у цьому випадку, навпаки, делеговані законодавчі повноваження дійсні лише при тому складі парламенту, який їх передав).

5) відміна парламентом акту про делегування законодавчих повноважень (у Іспанії);

6) визнання уповноважуючого акту парламенту неконституційним.

Водночас важливо, що 3 та 4 умови не завжди передбачені у конституціях держав ЄС. В окремих випадках питання про право уряду видавати акти, що мають силу закону, при його відставці вирішується у кожному окремому випадку конкретно.

Проаналізувавши звичайний (прямий) спосіб делегування законодавчих повноважень урядові, розглянемо основні аспекти надзвичайного (непрямого, виключного, екстраординарного) делегування. Він, як правило, застосовується у разі надзвичайних умов або виняткових обставин, що забезпечує можливість швидкого реагування на вимоги ситуації. На початку зазначимо, що науковці вважають даний спосіб делегування достатньо специфічним, таким за якого делегування як процесу фактично не відбувається. Так, дослідниця Кирякова І. Н. дотримується точки зору, згідно з якою видання актів у випадку непрямого делегування не повною мірою відповідає сутності делегування законодавчих повноважень, оскільки фактично делегування не здійснюється. Ці акти автор пропонує відносити до екстраординарних актів, які видаються без передачі повноважень парламентом [10, с. 69]. Більш категоричною у своєму ставленні до термінового делегування є білоруська дослідниця Чебуранова С. Є., яка зазначає: «...якщо в самій конституції закріплюється право на видання акту, що має силу закону, державним органом без спеціального дозволу парламенту, то такі акти не можна віднести до актів, що видаються в порядку делегування законодавчих повноважень» [16, с. 58]. На думку автора, це теоретичне питання є досить складним і потребує додаткового ґрунтовного вивчення. Однак непрямий спосіб делегування все ж таки передбачає особливу його форму, так зване делегування за мовчазної згоди парламенту, який, приймаючи Конституцію, у ній передбачив випадки коли таке делегування може мати місце.

Основними вимогами, які пред'являються до процедури застосування непрямого делегування урядові законодавчих повноважень, є наступні:

1) обов'язкове закріплення на рівні конституції держави права уряду приймати екстраординарні акти. Саме конституція є актом, що уповноважує уряд на здійснення делегованих повноважень;

2) встановлення обмежень на право прийняття екстраординарних актів. Обов'язковою умовою для їх видання виступають або юридично конкретні факти: надзвичайний стан, стан війни; або оцінювальні ситуації: виняткові випадки, ситуації невідкладної державної необхідності тощо. Якщо узагальнити, то основою видання таких актів виступає екстраординарна ситуація. Ряд конституцій тісно пов'язує екстраординарність ситуації з відсутністю у законодавчого органу можливості зібратися на засідання для вирішення відповідної ситуації [13, с. 14]. Наприклад, у Данії під час перерв між сесіями у випадках, як відмічено в Конституції, «особливої необхідності» Король (на практиці Рада міністрів) може самостійно ухвалювати тимчасові закони, які потім мають бути схвалені Фолькетингом (ст. 23 Конституції Королівства Данія);

3) обмеження кола питань, щодо яких уряд має право приймати нормативні акти, що мають силу закону. Зі сфери їх регулювання, за загальним

правилом, вилучаються питання, що стосуються зміни конституції, основ державного будівництва, обмеження конституційних прав і свобод громадян;

4) обов'язкове подальше затвердження парламентом відповідних актів делегованого законодавства, з можливістю їх повної відміни.

Зазначений вище спосіб делегування передбачений майже у всіх країнах ЄС. Наочним прикладом застосування екстраординарного делегування є система, яка існує у Іспанії. Уряд уповноважений видавати тимчасові законодавчі акти у формі декретів-законів у разі надзвичайної необхідності (ст. 86), однак вони не можуть зачіпати правову систему основних державних інститутів, прав, обов'язків і свобод громадян, режиму автономних співтовариств, а також загального виборчого права. Такі декрети-закони повинні негайно виноситися на обговорення і голосування усім складом Конгресу, який з цією метою скликається, будучи не на сесії, впродовж тридцяти днів з моменту обнародування декрету-закону. Конгрес повинен прийняти рішення про затвердження або відміну декрету-закону в цей термін, для чого регламентом має передбачатися спеціальна спрощена процедура.

Важливою особливістю екстраординарних законодавчих актів уряду, також за умов прямого делегування, є те, що вони приймаються до виконання відразу після їх опублікування, а от подальша їх доля вже залежить від рішення парламенту. У разі їх затвердження вони продовжують свою дію, а у разі відхилення парламентом вважаються недійсними з моменту прийняття такого рішення.

І наприкінці нашого аналізу хотілося б визначити, наскільки ефективним є застосування делегованого законодавства у європейських країнах. Даний інститут займає важливе місце в законодавчому процесі Франції. Так, за період 1960-1990 років було ухвалено 25 законів, що делегували повноваження урядові, на підставі яких видано 158 ордонансів. Кількість їх зросла у 1990-2006 роках – відповідно 53 закони і 293 ордонанси. Збільшення кількості прийнятих ордонансів було спричинене реформою децентралізації та новим конституційним статусом заморських територій. Завдяки делегованому законодавству вдалося швидко впровадити нову кодифікацію законів, спростити занадто ускладнену правову систему та імплементувати директиви Європейського Співтовариства у правову систему держави. Швидке провадження директив ЄС за допомогою ордонансів дозволило ефективно функціонувати в межах Співтовариства, лише за 2001 рік за посередництвом цих актів було транспортовано 46 директив, а у 2004 – 23 директиви [21, с. 856].

Найбільше число актів щодо звичайного законодавства приймається у порядку делегування у Великій Британії. Там пропорція між «нормальними» і делегованими законами приблизно 1 : 30. Тобто, скажімо, якщо уряд приймає

приблизно 1000 актів на рік, які можна вважати актами делегованого законодавства, то парламент приймає приблизно 33 акти, що, поза сумнівом, свідчить про затребуваність даного інституту [2, с. 323].

Цікаво, що, наприклад Польща, яка мала значний досвід використання делегованого законодавства з 1918 року до прийняття Конституції 1997 року, відмовилася від цієї практики. На першому етапі польської державності делеговане законодавство було основним інструментом творення права. 22 листопада 1918 року декретом Тимчасового Голови Держави Раді Міністрів було надане право схвалення законопроектів, які ставали законами після затвердження Тимчасового Голови Держави та публікації. Досить часто вдавалися до даного інституту за часів соціалізму. Державна Рада як колегіальний орган мала право видання декретів що мали силу закону у періоди, коли Сейм не засідає. Так звана Мала Конституція 1992 року теж містила можливість делегації, хоча й була обмежена багатьма умовами. Делеговане законодавство на даному етапі повинно було полегшити процес проведення реформ у складних політичних, економічних та міжнародних умовах, проте інструмент цей так і не був використаний жодного разу. Під час праці над новою Конституцією Польщі у 1989-1995 роках було безліч проектів, у яких інститут делегованого законодавства передбачався, але під час обговорення було відхилено розпорядження уряду які б мали силу закону як однієї з форм законодавства, значною мірою через побоювання можливості зловживання виконавчою владою таких повноважень через можливий конфлікт з парламентом [22, с. 57]. Сьогодні з різних причин, зокрема через законодавчі помилки та зважаючи на завдання, які стоять перед державними органами у зв'язку з

імплементациєю права Європейського Союзу, значна частина науковців і практиків законодавчого процесу вважає, що даний засіб був би в нагоді [22, с. 47].

У Бельгії закони прийняті в результаті делегування були досить поширені в економічних питаннях та питаннях, пов'язаних із впровадженням деяких органічних законів щодо реформування держави у 1980-х роках. На сучасному етапі уряд теж досить часто отримує такі повноваження від парламенту. За підрахунками дослідників, біля 15 % законодавства приймається урядом у порядку делегованого законодавства [25, с. 254].

В Італії уряд нечасто отримує повноваження від парламенту на видання законодавчих актів, хоча в останні роки спостерігається тенденція до збільшення таких актів. Делеговані повноваження дали можливість уряду прийняти низку важливих законодавчих актів, наприклад, законодавчий декрет про соціальне фінансування у 1992 році. Важливі законодавчі акти були прийняті також у 1993, 1995, 1996, 2001 роках [24, с. 454].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що делеговане законодавство є ефективною формою участі уряду в законодавчому процесі у країнах Європейського Союзу. Водночас викликає занепокоєння зростання ролі уряду в законодавчій діяльності за допомогою прийняття актів делегованого законодавства. Але, на думку автора, саме дієвий контроль парламенту за делегованим законодавством є запобіжним заходом проти перебирання урядом повноважень у законодавчій владі.

Перспективою подальших досліджень може бути проблема порушення принципу поділу влади під час застосування виконавчою владою делегованого законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Арефина С. И. Конституционные основы делегированного законодательства : автореферат дисс... на соискание уч. степ. канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02 - Конституционное право; Муниципальное право / С. И. Арефина. – М., 2003. – 24 с.
2. Бесчастный В. М. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : навч. посіб. / Віктор Михайлович Бесчастний, Олександр Володимирович Філонов, Владислав Михайлович Субботін. – К. : Знання, 2008. – 467 с.
3. Богдановская, И. Ю. Делегированное законодательство в странах «общего права»: сравнительно-правовые аспекты [Текст] / И. Ю. Богдановская // Право и политика. – 2006. – № 10. – С. 60-65.
4. Веркиенко Л. В. Делегированное законодательство: необходимость для Российской Федерации / Л. В. Веркиенко // Государственное строительство и право. – 2011. – № 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.fpa.su>.
5. Дзыбова С. Г. Институт делегированного законотворчества / С. Г. Дзыбова // Вестник Адыгейского государственного университета. – 2006. – № 2. – С. 131-134.
6. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз / Жак Зіллер. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
7. Кирякова И. Н. Делегирование законодательных полномочий в конституционном праве: Республика Беларусь и зарубежный опыт : автореферат дисс... на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / И. Н. Кирякова. – Минск : [б. и.], 2011. – 24 с.
8. Кирякова И. Н. Институт делегированного законодательства в странах романо-германской правовой семьи: теория и практика применения / И. Н. Кирякова // Современные тенденции развития юридической науки и правоприменительной практики : междунар. науч.-практ. конф., г. Киров, 3-4 декабря 2009 года. – Киров: Наука, 2009. – С. 27-34.
9. Кирякова И. Н. Историческое и теоретическое обоснование делегирования законодательных полномочий / И. Н. Кирякова // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. Д. Экономические и юридические науки. – 2009. – № 4. – С. 116-121.
10. Кирякова И. Н. Конституционное закрепление института делегированного законодательства в зарубежных странах / И. Н. Кирякова // Вестн. Белорус. гос. ун-та. Сер. 3. – 2010. – № 2. – С. 68- 71.

11. Кирякова И. Н. Роль применения зарубежного опыта для устойчивого развития Республики Беларусь / И. Н. Кирякова // Беларусь в современных геополитических условиях: политико-правовые и социально-экономические аспекты устойчивого развития : респ. науч.-практ. конф., Минск, 20 марта 2009 года. – Минск : Наука, 2009. – С. 76-77.
12. Крутоголов М. А. Президент Французской республики. Правовое положение / М. А. Крутоголов. – М. : Наука, 1980. – 336 с.
13. Лагун Д. А. Акты исполнительной власти, имеющие силу закона: сравнительно-правовой анализ / Д. А. Лагун // Право и демократия. – 2006. – Вып. 17. – С. 3-21.
14. Седельник В. В. Взаимодействие правовых систем (на примере делегированного законодательства) / В. В. Седельник, С. Е. Чебуранова // Конституционно-правовое регулирование общественных отношений в Республике Беларусь и других европейских государствах : сб. науч. ст. / ГрГУ им. Я. Купалы ; [отв. ред. Н. В. Сильченко]. – Гродно: ГрГУ, 2011. – С. 25-27.
15. Троицкий, В. С. Делегированное законотворчество : Теория и практика : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01 – Теория и история права и государства ; История учений о праве и государстве / В. С. Троицкий. – М., 2005. – 20 с.
16. Чебуранова С. Е. К уточнению понятия делегированного законодательства / С. Е. Чебуранова // Теория и практика правотворчества и правоприменения: Республика Беларусь в условиях интеграционных процессов: Тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф. – Гродно, 2007. – С. 57-60.
17. Decyzja Rady Konstytucyjnej № 2005-510 DC z 20 stycznia 2005 r. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.parlement.fr/index.html>.
18. Executive Decree Authority / Edited by John M. Carey, Matthew Soberg Shugart. – Cambridge : Cambridge University Press, 1998. – 345 p.
19. Favoreau L. Droit constitutionnel / L. Favoreau, P. Gaïa, R. Ghevontain. – Paris: Dalloz, 2007. – 988 с.
20. Krzemiński M. Stanowienie i charakter prawny ordonansów w V Republice Francuskiej / Marcin Krzemiński // Przegląd Sejmowy. – 2011. – № 3(104). – S. 207-218.
21. Monnier S., La répartition des compétences et la hiérarchie des normes nationales à l'épreuve de l'application du droit communautaire / S. Monnier. – Revue française de droit constitutionnel. – 2006. – № 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.puf.com>
22. Nowakowski M. Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym / Maciej Nowakowski // Przegląd Sejmowy. – 2005. – № 3(68). – S. 47-66.
23. Pünder H. Democratic Legitimation of Delegated Legislation: A Comparative View on the American, British and German Law / Hermann Pünder // The International and Comparative Law Quarterly. - Vol. 58. - № 2. - P. 353-378.
24. Verzichelli L. Italy: Delegation and Accountability in Changing Parliamentary Democracy / L. Verzichelli // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York : Oxford University Press Inc., 2003. – P. 445-473.
25. Winter L., Dumont P. Belgium: Delegation and Accountability under Partitocratic Rule / L. Winter, P. Dumont // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York : Oxford University Press Inc., 2003. – P. 253-280.
26. Zakrzewski W. Działalność prawotwórcza w świetle teorii niemieckiej / W. Zakrzewski. – Krakow : Uniwersytet Jagielloński, 1959. – 71 s.

*Рецензенти: Антонова Л. В., д.держ.упр., доцент;
Іванов М. С., д.політ.н., професор*

© Сорока С. В., 2012

Стаття надійшла до редколегії 21.12.2011 р.

«ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА» ТА «ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА»: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Дана стаття присвячена аналізу визначення понять «державна політика» та «публічна політика» відповідно до західних та вітчизняних наукових джерел з державного управління, виявленню особливостей змісту даних дефініцій і в результаті цього – формулюванню авторського бачення цих понять на основі ототожнення їх визначень.

Ключові слова: державна політика, публічна політика, політика, поняття, дослідження.

Данная статья посвящена анализу определения понятий «государственная политика» и «публичная политика» в соответствии с западными и отечественными научными источниками в сфере государственного управления, выявлению особенностей содержания данных дефиниций и в результате этого – формулировке авторского видения этих понятий на основе отождествления их определений.

Ключевые слова: государственная политика, публичная политика, политика, понятие, исследования.

This article is devoted to the analysis of the definition of the notion «state policy» and «public policy» according to foreign and Ukrainian scientific sources in the area of public administration, determination of the content of these definitions and as a result – formulation of the author's view on these notions based on identification of their definitions.

Key words: public policy, state policy, politics, notion, research.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Серед як вітчизняних, так і зарубіжних науковців навколо визначення поняття «державна політика» виникає багато дискусій, що пов'язано з багатоаспектністю та багатогранністю цього явища. Крім того, тому що в українській науковій літературі з державного управління окремо виділяються поняття «державна політика» та «публічна політика», дискусійними досі залишаються питання співвідношення визначення цих понять, диференціація їх змісту або, навпаки, ототожнення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Аналіз теоретичних основ державної політики та публічної політики здійснено в працях вітчизняних науковців, наприклад, І. Гладуняка, О. Дем'янчука, О. Кілієвича, І. Кресіної, В. Купрія, О. Кучеренка, А. Мерзляка, В. Нікітіна, С. Телешуна, В. Тертички та інших науковців, а також зарубіжних учених в сфері державного управління, таких як: Дж. Андерсон, Б. Гогвуд та Л. Ган, М. Говлет і М. Рамеш, М. Крафт та А. Фарлонг, Л. Пал, Е. Янг і Л. Куїнн тощо.

Виділення не вирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Ґрунтовний аналіз теоретичних аспектів державної

політики зроблений як зарубіжними, так й українськими дослідниками. Однак дискусійними у вітчизняній науці з державного управління досі залишаються питання співвідношення визначення поняття «державна політика» та «публічна політика», диференціація їх змісту або, навпаки, ототожнення.

Формулювання мети статті. Дана стаття присвячена аналізу визначення понять «державна політика» та «публічна політика» відповідно до західних та вітчизняних наукових джерел з державного управління, виявленню особливостей змісту даних дефініцій і в результаті цього – формулюванню авторського бачення цих понять на основі ототожнення їх визначень.

Виклад основного матеріалу дослідження. У загальному вигляді державну політику визначають як основні принципи, норми та діяльність зі здійснення державної влади. Державна політика має більший масштаб, ніж рішення; політика є суттю послідовності рішень. Крім того, якщо рішення можуть виробляти самі організації, окремі агенти, то державна політика зазвичай передбачає взаємодію багатьох агентів і організацій та встановлення складних взаємозв'язків між ними [13].

Для більш детального аналізу звернімося до визначення поняття «державна політика», яке надають вітчизняні науковці, а пізніше – і західні.

І. Кресіна, А. Матвієнко, Н. Оніщенко, Є. Перегуда, О. Скрипнюк та інші науковці охарактеризували державну політику як «систему цілеспрямованих заходів, які ставлять на меті розв'язання тих чи інших суспільних проблем, задоволення суспільних інтересів, забезпечення стабільності конституційного, економічного, правового ладу країни ... специфікою якої є те, що вона реалізовується через владні структури, які мають повноваження монопольного права держави на законний примус» [7, с. 35] у колективній монографії «Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні».

І. Розпутенко в «Енциклопедичному словнику з державного управління» визначає державну політику як «дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язання проблем у певній сфері суспільної діяльності» [6]. О. Кучеренко визначає державну політику як пріоритети управління державою, що фіксують стратегічні напрями економічної, соціальної, оборонної, національної, гуманітарної, екологічної та іншої внутрішньої, а також зовнішньої політики [9] у своєму дисертаційному дослідженні «Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення».

В. Тертичка характеризує державну політику як відносно стабільну, організовану й цілеспрямовану діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювану ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства. Більш того, науковець зазначає, що таке визначення державної політики передбачає те, що вона засновується на законі й має бути легітимною. А, отже, державна політика не постає виключно на власній волі та власному бажанні тих, хто в даний момент наділений державно-владними повноваженнями. Навпаки, для того, щоб цей напрям діяльності держави мав системний та цілісний характер, необхідно від самого початку мати певний набір принципів і правил, що вказують на тип політичного режиму; спосіб організації державної влади; основні політичні інститути, наявність яких забезпечує нормальний розвиток державного механізму; базові цінності та завдання, що повинні реалізовуватися під час державного й суспільного розвитку. Дослідник наголошує на тому, що ці правила мають бути зафіксовані на законодавчому рівні для того, щоб не виникало двозначних політичних інтерпретацій того, в який спосіб слід реалізовувати політику і на яких підставах [16, с. 82-83].

О. Дем'янчук зауважує, що термін «державна політика», як правило, означає наміри уряду вжити певних заходів загального характеру для вирішення якихось значних державних завдань, тобто, для здійснення державної влади [4, с. 31]. Однак,

незалежно від термінології, метою державної політики має бути задоволення інтересів суспільства в цілому, окремих суспільних груп та індивідуумів, розв'язання нагальних і перспективних проблем, забезпечення розвитку складових суспільної діяльності (економіки, політики, соціальної сфери тощо) та нації в цілому. Отож, державна політика – це «програма дій, спрямованих на розв'язання певної проблеми чи комплексу проблем, досягнення поставленої мети» [4, с. 32].

Визначення поняття «державна політика», яке надає І. Петренко, це – «діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів і методів, яка передбачає розробку, законодавче закріплення та впровадження державних цільових програм у різних сферах суспільного життя з метою розв'язання нагальних проблем чи задоволення потреб суспільства» [13]. Вагоме місце в державній політиці належить структуруванню інтересів різних груп населення та пошуку компромісу між ними, адже остаточне рішення має максимально наближати суспільний гаразд. Отже, сутність державної політики полягає якраз у тому, що остання є діяльністю органів державної влади для досягнення певних цілей і розв'язання суспільних проблем. Державна політика не завжди поширюється на все суспільство, вона часто регулює лише певні сфери, тобто передбачає вплив на визначену суспільну групу. Отже, державною називається вона передовсім завдяки своєму походженню. [13].

Як стверджують А. Мерзляк і Т. Кравченко, державна політика – це сукупність повноважних дій та стратегічно орієнтованих цілей і принципів органів державної влади, які є реакцією на реальні життєві потреби чи проблеми, визначають шляхи реалізації поставлених цілей у процесі управління суспільним розвитком з урахуванням інтересів усіх категорій суспільства, що узгоджується з національними інтересами. Державна політика, на думку дослідників, у такому формулюванні виступає способом гармонізації і політичної інтегрованості соціуму, кінцевим результатом успішності якої є поліпшення якості життя громадян та гарантування соціальної стабільності [10]. В. Купрій характеризує державну політику як неперервний циклічний процес, що складається із сукупності послідовних дій, взаємодії елементів інститутів з певними функціями, засобів, які спрямовані на досягнення певного наслідку [8].

Не випадково згадані дослідники наголошують, у тому числі В. Тертичка [16, с. 82], що державна політика – це не завжди дії, це також й утримання від дії. О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка надають разом схоже визначення державної політики – це курс дій (або утримання від дій), обраний органами влади для розв'язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем [5, с. 62]. Провідний західний дослідник державної політики Дж. Андерсон також коротко характеризує державну політику як те, «що уряди обирають робити або не робити» [18, с. 6]. Більш

детальне визначення державної політики, що надає цей науковець, є таке: «Державна політика – це достатньо стабільний, цілеспрямований курс дій або бездіяльність, якого дотримується діяч або група діячів, коли вирішують проблему або комплекс проблем» [18, с. 6].

Схоже визначення державної політики надають інші західні дослідники М. Крафт та С. Фарлонг. На їх думку, державна політика – це «те, що державні посадові особи в уряді, та ширше – громадяни, яких вони представляють, обирають щось робити або не робити з приводу проблем громадян» [19, с. 5]. Або, надаючи більш узагальнене визначення державної політики, дослідники зазначають, що – це «курс дій уряду або його бездіяльність у відповідь на проблеми громадян» [19, с. 6]. На переконання М. Крафта та С. Фарлонга, таке визначення державної політики асоціюється з формально схваленими цілями та засобами політики, так само як і з регулюванням та практиками агенцій, що запроваджують програми. Якщо розглядати державну політику з цього боку, то тоді наголос робиться на власне поведінку тих агенцій та державних посадових осіб, які впроваджують політику, а не лише на формальні заяви щодо цілей державної політики та на ті засоби її впровадження, що визначені в законах та інших засобах вираженнях державної політики [19, с. 6]. Тобто, політика може складатися з переліку того, що не робиться, а не лише з того, що має бути зроблене [3, с. 37; 12, с. 27–28].

Канадський дослідник Л. Пал також визначає державну політику як «напрямок дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної чи сукупності взаємно пов'язаних проблем» [12, с. 22]. На думку Л. Пала, державна політика є одним із «вихідних продуктів» процесу вироблення політики і, як правило, вона пов'язана, але й відрізняється від законодавства, програм, офіційних промов, рішень [14, с. 251]. Л. Пал зауважує, що законодавча влада не є нині єдиним джерелом державної політики і, хоча, майже кожен політику можна пов'язати з певним законодавчим актом, але справжній зміст політики часто визначається агентством із делегованими повноваженнями [12, с. 23].

Б. Гогвуд та Л. Ган зазначають, що державну політику необхідно відрізнити від щоденних рішень, які приймають державні органи [3, с. 34–35, 39]. Натомість, М. Говлет і М. Рамеш визначають державну політику як складні взаємозв'язки форм влади, типи проблем та організації держав в особливих підсистемах суспільства [2].

Зауважимо, що за традицією на Заході державну політику виробляють обрані посадові особи – міністри. Призначені посадові особи відповідають за та допомагають у розробці державної політики (оцінка варіантів, наслідки обрання того чи іншого варіанта); запровадженні державної політики (наданні програм); проведення оцінювання політики [14, с. 251].

Потрібно також відзначити, що в Україні поняття «державна політика» в дев'яностих роках отримало нове значення під впливом англomовних джерел, тому часто його можна зустріти у вигляді словосполучення «публічна політика» (або «суспільна політика») (англ. public policy). Окремі дослідники вважають поняття «державна політика» і «публічна політика» різними, наголошуючи на більшій демократичності поняття «публічна політика».

На відміну від англійської мови, в українській мові, як і в інших слов'янських мовах, існує лише один термін «політика», який застосовується для позначення і боротьби за владу або для визначення «сфери взаємодії різних соціальних груп та індивідів, коли вони реалізують свої інтереси (політичне життя, політична діяльність, політичні питання» [17, с. VI] (англійський еквівалент «politics»), і її здійснення на різних суспільних та адміністративних рівнях або ж «курс дій» (державна політика) [17, с. VI] («policy»). Зауважимо, що це чітке розрізнення значень сформувалось в англійській мові лише в останні кілька десятиріч унаслідок розвитку термінології суспільних наук.

В. Тертичку можна вважати одним із перших українських науковців, які досліджували поняття і сутність публічної політики. Науковець вважає, що за контекстом і змістовими особливостями для поняття «public policy» (тобто публічна політика) найбільш адекватним є визначення «державна політика» [16, с. 4]. О. Кілієвич, В. Тертичка, надаючи визначення державної політики як плану, курсу дій, або напряму дій, який є прийнятним і якого дотримується влада, керівник, політична партія та інші актори, зауважують, що саме в такому розумінні вживається термін «політика» тоді, коли ведуть мову про «державну політику» та про її напрями – зовнішню, внутрішню, економічну, соціальну. Тому це поняття і його визначення треба відрізнити від політики («politics») [5, с. 75].

С. Телешун вважає, що публічна політика – це передусім легітимний спосіб формування стратегічних політико-економічних рішень та публічне схвалення політики як засобів проведення державної політики. Особливістю публічної політики є те, що як держава, так і громадянське суспільство вимушені апелювати до громадян, вимагаючи схвалення та суспільної підтримки обраного варіанта рішень та дій. Адже політика реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Тому, намагаючись досягти ефекту мобілізації суспільства, держава використовує сучасні методи формування громадської думки. Водночас публічна політика, регламентована демократичними процедурами, легітимізує громадську думку, створює контрагента в особі громадськості, готової до діалогу. Саме внаслідок такого діалогу відбувається легітимізація влади [15].

На думку О. Дем'янчука, ці два поняття «політики» тісно пов'язані, оскільки політична

боротьба між партіями або окремими політичними діями – це є чи має бути змагання суспільних (або в прямому перекладі з англійської мови, публічних) політик, тобто схем подальшого розвитку суспільства і нації. Переможець у цих змаганнях дістає право реалізовувати свій варіант публічної політики. На відміну від державної (урядової) політики, що виражає спрямованість політичного керівництва державою, публічна політика виражає інтереси нації або її окремих секторів чи регіонів, а отже, для її успіху особлива необхідна підтримка всіх дійових осіб цієї політики. Реалізація політики – процес багатовимірний, спрямований як по вертикалі (згори вниз і знизу вгору), так і по горизонталі (між різними дійовими особами, секторами суспільства і економіки). Тому в умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада поступається частиною своїх повноважень на користь органам самоуправління, і в цьому разі справді має сенс говорити про «публічну владу» як поєднання державної влади і громадянського самоврядування. В такому контексті публічна політика є ширшим поняттям, оскільки вона охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють чи можуть здійснювати недержавні організації, об'єднання державних і громадських органів або навіть приватні структури й агенції. Питання формалізації, закріплення та реалізації політики в демократичній, соціальній, правовій державі постають найбільш актуально при створенні державою умов для формування та розвитку громадянського суспільства [4, с. 31-34]. Однак «у посткомуністичних країнах про розвинене громадянське суспільство поки що говорити не доводиться, і фактично публічна політика ототожнюється з політикою державною» [4, с. 32].

До схожих з О. Дем'янчуком висновків доходить і В. Нікітін, який публічну політику розглядає як усталену для західноєвропейських демократій технологію, яка посилює легітимність процесу підготовки та прийняття управлінських рішень. Він робить висновок про те, що в Україні сформована лише одна ланка демократичного циклу – політичні інститути, які забезпечують передачу влади – Конституція, вибори, політичні партії. Натомість інших важливих складових демократичної системи, а саме інститутів опосередкованої (повсякденної) демократії, які покликані гарантувати публічний контроль за владою та забезпечувати постійну взаємодію між державою та громадянами, не створено [11].

Поряд із поняттям «державна політика» часто вживається поняття «державні програми» або «державні цільові програми». Так, цільові програми – це пов'язаний ресурсами, виконавцями і строками здійснення комплекс науково-дослідних, дослідно-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських

та інших заходів, які забезпечують ефективне вирішення завдань у сфері державного, економічного, екологічного, соціального й культурного розвитку держави. Що стосується цільових державних програм, то це один із основних способів упровадження державних рішень у життя. Вони покликані забезпечити необхідну концентрацію економічних, фінансових і виробничих ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку держави. Тому І. Петренко робить висновок, що державна цільова програма – це законодавчо закріплений план дій органів державної влади, який передбачає здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення поставлених цілей державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя. Статус, зміст і процес розробки цільових програм визначається відповідними нормативно-правовими актами. У цьому процесі беруть участь органи виконавчої та законодавчої влади, а також наукові установи й громадські організації [13].

Відповідно, можна узагальнити, що у вітчизняній літературі державна політика – стабільна організована і цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми, яка здійснюється ним безпосередньо і впливає на життя суспільства. При цьому І. Гладуняк наголошує на тлумаченні Конституції як джерела державної політики у сучасному демократичному суспільстві. За таких умов Конституція постає не лише як один з можливих чинників впливу на державну політику, а саме як її фундаментальна основа та вирішальний фактор, без якого зникають демократичні основи. Дійсно, на рівні Конституції закладаються цінності, які покликана забезпечувати держава [1].

Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, питанню «державна політика» або «публічна політика» та її аналізу присвячені дослідження як українських, так і зарубіжних вчених. На основі даного дослідження автор резюмує, що в вітчизняній науковій літературі державна політика, як правило, розглядається як стабільна організована і цілеспрямована діяльність уряду по відношенню до тієї чи іншої проблеми; ця діяльність здійснюється безпосередньо урядом і впливає на життя суспільства. Деякі українські вчені диференціюють це розуміння поняття «державна політика» від поняття «публічної політики», що використовується в західній літературі і означає включення громадянського суспільства в процес формування, реалізації та оцінки державної політики. Проте різні визначення публічної (державної) політики мають спільні ключові елементи незалежно від того, чи визначення даного терміна є занадто широким або більш вузьким. Державна політика (або публічна політика) є стратегічним курсом, що спрямований на розвиток держави, її окремих сфер, та якого дотримуються органи державного управління та громадськість.

У цілому на основі порівняння та докладного аналізу підходів до визначення змісту поняття

«державна політика» (або «публічна політика») автор пропонує власне бачення визначення цієї дефініції: державна політика – це ухвалене на конституційних засадах із залученням громадськості

стратегічне рішення з чітким визначенням результатів, яке є засобом забезпечення суспільних потреб у тій чи іншій сфері і реалізується органами державного управління.

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/>. – Назва з екрану.
2. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики [Текст] / М. Говлет, М. Рамеш ; [пер. з англ. О. Рябова]. – Л. : Кальварія, 2004. – 264 с. – ISBN 966-663-112-1.
3. 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.
4. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика» : варіант перехідного періоду [Електронний ресурс] / О. П. Дем'янчук // Наукові записки [Текст] / Національний університет «Києво-Могилянська академія». – К., 2000. – Т. 18 : Політичні науки. – С. 31–36.
5. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження : метод. рек. / уклад. : О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. – К. : НАДУ, 2009. – 88 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] : довідк. вид. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України ; уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошницького, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 819 с. – ISBN 978-966-619-279-3.
7. Кресіна І. О. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні : [монографія] / [за ред. І. О. Кресіної] / І. О. Кресіна, А. С. Матвієнко, Н. М. Оніщенко, Є. В. Перегуда, О. В. Скрипнюк та ін.. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – 304 с.
8. Купрій В. Процес творення державної політики як об'єкт наукових досліджень / В. Купрій // Політичний менеджмент. – 2007. – № 5. – С. 15–32.
9. Кучеренко О. О. Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Кучеренко Олександр Олександрович. – К., 2001. – 20 с.
10. 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. – Назва з екрану.
11. Никитин В. А. Проблемы становления публичной политики в Украине / В. А. Никитин // Публичная политика-2006 [Текст] : сб. ст. / под. ред. А. Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2006. – 32 с.
12. Пал Л. А. Аналіз державної політики [Текст] / Л. А. Пал; пер. з англ. І. Дзюби. – К. : Основи, 1999. – 422 с. – ISBN 966-500-146-9.
13. 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/>. – Назва з екрану.
14. Розробка державної політики. Аналітичні записки / уклад. О. І. Кілієвич, В. Є. Романов. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2002. – 320 с. – ISBN 966-8039-13-0.
15. Телешун С. Ефективне управління і публічна політика як напрям реалізації політичної влади в умовах кризи / С. Телешун // Політичний менеджмент [Текст]. – 2009. – № 2. – С. 35–45.
16. Тертичка В. Державна політика: аналіз її здійснення в Україні [Текст] / В. Тертичка. – К. : Вид-во ім. Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с. – ISBN 966-500-570-7.
17. 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. Куїні ; пер. з англ. С. Соколик ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : К.І.С., 2003. – 120 с. – ISBN 966-8039-27-0.
18. Anderson J. E. Public Policymaking : An Introduction / J. E. Anderson. – 7th ed. – Boston : Wadsworth, 2011. – 342 p. – ISBN-13: 978-0-618-97472-6.
19. 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.

*Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н., професор;
Матяж С. В. – к.держ.упр.*

© Палагнюк Ю. В., 2012

Стаття надійшла до редколегії 15.03.2012 р.

Розділ II

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОЦІНЮВАННЯМ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯМ МАЙНОМ, ЩО КОНФІСКОВАНЕ МИТНИМИ ОРГАНАМИ

Розглянуто проблеми оцінювання, обліку та реалізації конфіскованого майна, що переходить у власність держави. Досліджено основні етапи організації обліку і порядку проведення оцінки та передачі органам державної виконавчої служби конфіскованого майна митними установами. Запропоновано шляхи удосконалення управління процесами оцінювання та передачі органам державної виконавчої служби конфіскованого майна, що переходить у власність держави. Встановлено, що для збільшення обсягів поповнення державного бюджету конче необхідно розширити повноваження митних органів та усунути правові колізії чинного законодавства.

Ключові слова: оцінювання конфіскованого майна, митний орган, реалізація конфіскованого майна, зовнішньоекономічна діяльність.

Рассмотрены проблемы оценивания, учета и реализации конфискованного имущества, которое переходит в собственность государства. Исследованы основные этапы организации учета и порядка проведения оценивания и передачи органам государственной исполнительной службы конфискованного имущества таможенными учреждениями. Предложены пути усовершенствования управления процессами оценивания и передачи органам государственной исполнительной службы конфискованного имущества, переходящего в собственность государства. Установлено, что для увеличения объемов пополнения государственного бюджета крайне необходимо расширить полномочия таможенных органов и устранить правовые коллизии действующего законодательства.

Ключевые слова: оценивание конфискованного имущества, таможенный орган, реализация конфискованного имущества, внешнеэкономическая деятельность.

Problems are considered of estimation, consideration and realization of the confiscated property, that passes to own of state. Basic stages are explored of organization of consideration and order of conducting of estimation and transmission to the organs of government executive service of the confiscated property by the custom establishments. Ways are offered of improvement of process control of estimation and transmission to the organs of government executive service of the confiscated property, that passes to own of state. It is set, that for addition to the state budget, it is necessary to extend authority of custom organs and remove legal collisions of active law.

Key words: estimation of the confiscated property, custom organ, realization of the confiscated property, foreign economic activity.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасна геополітична ситуація характеризується активізацією процесів інтеграції національних економік, особливо посткомуністичних країн, до активної міжнародної співпраці. При цьому активізація інтеграції України до системи світового господарства зумовлює збільшення кількості суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, а це, в свою чергу, потребує передбачування з боку держави небезпек щодо зростання обсягів порушення митних правил (далі – ПМП). Серед

потенційних та реальних недоліків в даній сфері є недостатня сформованість організаційно-правового регулювання, особливо щодо вдосконалення митної політики держави.

Митна політика України здійснюється у процесі виконання митними органами своїх повноважень та спрямована на захист економічних інтересів держави. Отже, запобігання, а у певних випадках й боротьба із контрабандою та іншими порушеннями митних правил є однією з провідних функцій митної справи. Від ефективності здійснення

цієї складової митними органами залежить ступінь економічної та митної безпеки країни, рівень її соціально-економічного розвитку. При цьому, особливо в сучасних умовах, істотно зростає значущість своєчасного запобігання контрабанді та інших порушень митних правил і процедур важливу роль серед яких займають процедури оцінювання та передачі конфіскованого майна від митних органів до органів державної виконавчої служби. Саме ці правила і процедури фактично відстають від реальних потреб державно-управлінської практики та зумовлюють численні організаційно-правові колізії стосовно реалізації безпосередніх державних інтересів в досліджуваній сфері. Недостатня теоретична охопленість наведених проблем й обумовлює актуальність та необхідність наукового осмислення порушеної тематики.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Дослідження окремих аспектів реалізації митної політики в частині захисту митних кордонів держави та боротьби з порушеннями митних правил вже відображено в науковій та спеціальній літературі. Цій проблематиці присвячені праці А. Ф. Долженкова, В. А. Суворкіна [18; 19], С. В. Кувакіна, О. С. Іванченко [14], В. А. Допилка, І. В. Тулянцева, В. В. Шатіло [20], Л. М. Білецької [13] та інших науковців. Проте їх праці в основному висвітлюють правові аспекти зовнішньоекономічної діяльності та боротьби з контрабандою й порушенням митних правил. При цьому фінансово-економічна проблематика висвітлюється недостатньо повно. Тому в межах даної статті ми зупинимося саме на дискусійних питаннях щодо визначення вартості конфіскованого майна на різних етапах здійснення процедур його конфіскації та подальшого руху (від митних органів до органів державної виконавчої служби тощо).

Постановка завдання. Метою даної статті є висвітлення результатів дослідження особливостей державного регулювання та уніфікації методів оцінювання конфіскованого митними органами майна та процесів його передачі органам державної виконавчої служби.

Виклад основного матеріалу. Конфіскація майна є одним з різновидів адміністративних стягнень, що полягає у примусовому вилученні товарів, транспортних засобів. При цьому є численні визначення значущості цього виду діяльності, різноманітні трактування очікуваних наслідків тощо. Зокрема, згідно з аргументами італійського юриста – Ч. Беккарія [15, с. 1] конфіскації майна є покаранням, що не відповідає вимогам політичної свободи, яка передбачає лише особисте покарання. Але цей автор не дає власних тлумачень стосовно специфіки застосування заходів конфіскації майна, зумовлених необхідністю захисту економічних інтересів нашої країни, де ознаки демократії тільки-но формуються.

З точки зору інтересів держави, як про це свідчать авторитетні наукові розробки [15, с. 6], конфіскація доходів, отриманих від злочинів, має декілька позитивних ефектів: 1) стримуючий,

оскільки отримання економічної вигоди є основною причиною більшості злочинів; 2) обмежувальний щодо проникнення нелегальних доходів у легальну економіку та такий, що сприяє усуненню засобів вчинення майбутніх злочинів; 3) превентативний, що сприяє економічному знешкоджуванню, або послабленню кримінальних, тіньових оборотів; 4) правовий, оскільки підтримує верховенство права та моральні принципи, згідно з якими ніхто не може збагачуватись у протиправний спосіб.

Досвід демократичних держав [19; 21], свідчить про те, що конфіскація майна осіб, які здобули його злочинним шляхом, є основною та ефективною стратегією боротьби зі злочинами у сфері економіки, з організованою злочинністю, в тому числі транснаціонального характеру (у сфері незаконного обігу наркотиків, торгівлі людьми тощо), а також з тероризмом [21], оскільки є засобом зменшення тих благ, які були отримані незаконно і несправедливо.

Особливо підкреслимо, що метою держави стосовно здійснення операцій з конфіскованим майном є законне поповнення державного бюджету саме внаслідок безоплатної передачі цього майна у власність держави.

Органами, що регулюють операції з конфіскованим майном [9-12] у державі, є Державна митна служба України, Державна податкова адміністрація України, Державна виконавча служба Міністерства юстиції України, Міністерство фінансів України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, Державне казначейство України [1-8; 9-12].

Порядок здійснення операцій з конфіскованим майном регламентований низкою нормативно-правових документів, у тому числі [9-12], які, маючи однакову сферу регулювання, регламентують та визначають певні особливості діяльності для кожного державного органу, однак не забезпечують єдиних підходів у здійсненні цих операцій і призводять до правових колізій [13-14; 21]. Оскільки ці нормативно-правові документи розроблялись під конкретні відомчі завдання, вони містять численні суперечності, неузгодженості тощо. Документи, які регламентують діяльність державних органів у цій сфері, поки що не забезпечують єдиних чи спільних підходів у здійсненні зазначених операцій (особливо стосовно конфіскації, оцінювання). Внаслідок цього існуюча система управління досліджуваним майном досі є неефективною і такою, що не повною мірою відповідає інтересам держави, особливо в частині ствердження зрозумілих, послідовних і легальних правил і процедур з оцінювання, зберігання, руху, передачі та використання майна, що досліджується.

Система оцінювання та реалізації вилученого митними органами майна й досі недосконала, адже одне і те ж саме майно, яке за рішенням суду перейшло у власність держави, на всіх етапах здійснення операцій з ним оцінюється як Держмитслужбою, так і Державною виконавчою

службою, що призводить до надмірних – неправдивих і неефективних витрат бюджетних коштів.

У цілому дослідження сутнісного змісту наявної нормативно-правової бази скоріше свідчить про відсутність у розпорядженні нашої держави цілісної, виваженої системи організаційно-правового регулювання та обліку операцій з цим майном. А такий стан справ створює достатні передумови щодо невизначеності, яка є підґрунтям для корупції, зловживань тощо.

До прикладу, безпосередня відповідальність за збереження цього майна з боку митних органів, з моменту прийняття рішення судом про його конфіскацію, державою й понині не визначена. Це призводить до безвідповідального зберігання, псування і, як наслідок, втрати товарних якостей означеною групою майна та втрати з боку держави можливості залучення до бюджету додаткових надходжень (після реалізації цього майна).

Саме неузгодженість управлінських дій органів державної влади є причиною зволікання, або ж незацікавленості щодо створення Єдиної державної інформаційної системи з обліку, наявності, умов зберігання, оцінювання майна, що реалізується за рішеннями органів виконавчої влади. Як результат, за останні 20 років, з причини відсутності належного контролю держави та відповідно організованого обліку, в країні накопичилися значні обсяги необлікованого конфіскованого майна, які з року в рік зростають. Це створює передумови як для недбалого зберігання та розкрадання, так і для втрат майном корисної споживчої вартості, а надалі – зниження його реалізаційної ціни й як наслідок, суттєвого зменшення доходів бюджету. Наведення елементарного порядку стосовно обліку кількісних та якісних показників конфіскованого майна та законного – справедливого його оцінювання в процесі конфіскації та розпорядження на всіх стадіях, конче вимагає удосконалення організаційних, правових механізмів державного регулювання даних операцій.

Відповідно до ч. 6 ст. 41 Конституції України [1], конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду. Основними законодавчими актами, що регулюють здійснення операцій з конфіскованим і безхазяйним майном, є: Цивільний кодекс України [4]; Митний кодекс України [2]; Закони України [5-8] та інші відомчі нормативно-правові акти [9-11]. Проте наведена сукупність документів поки що не являє собою узгодженої системи, що націлена на високий ступінь досягнення позитивного результату, а саме – держава повинна за допомогою власних інституцій та організацій реалізовувати свій прагматичний інтерес – збільшення надходжень до бюджету та зростання поваги до закону з боку всіх зацікавлених сторін.

Зазначимо, що згідно із законодавством, в митному праві України [16, с. 36] до кола конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, віднесено наступні групи: 1) майно, конфісковане на підставі рішення суду у

випадках, обсязі та порядку, встановлених законодавством; 2) транспортні засоби та інші види майна, що зберігаються під митним контролем виключно митницею як не пропущені на митну територію України внаслідок установлених заборон чи обмежень на їх ввезення або транзит через територію України, якщо сума складських митних зборів досягає їх вартості; 3) майно, термін зберігання якого під митним контролем закінчився, а власник не звернувся за ним в установлений Митним кодексом України термін; 4) товари з обмеженим терміном зберігання, вилучені правоохоронними органами або затримані митними органами як предмети порушення митних правил, зокрема товари, затримані у справах про контрабанду; 5) майно, визнане безхазяйним відповідно до законодавства; 6) предмети-знахідки, товари та цінності, загублені або залишені у готелях, транспорті, театрах, інших громадських місцях, якщо вони не були затребувані їх власниками протягом установленого законом терміну; 7) скарби, передані фінансовим органам; 8) майно, що за правом успадкування перейшло у власність держави; 9) майно, подароване державі власником; 10) невручені міжнародні та внутрішні поштові відправлення, грошові перекази після закінчення термінів зберігання підприємствами зв'язку, визначених законодавством, у разі неможливості видачі їх отримувачам та повернення відправникам; 11) валютні цінності, що пересилаються в міжнародних поштових відправленнях з порушенням нормативних актів, тощо.

Вважаємо за доцільне надати рисунок щодо послідовності операцій та невизначеностей у правовому полі стосовно конфіскованого і безхазяйного майна (рис. 1, складений на підставі запозичень та з урахуванням даних джерел [1-8; 9-12; 13-14]).

Законодавче визначення фактів саме порушення митних правил потребує істотних удосконалень, тому що:

– За своєю сутністю *порушення митних правил є адміністративним правопорушенням*; чи не логічнішим було б передбачити опис відповідальності за їх скоєння в Кодексі України про адміністративні правопорушення, а не в Митному кодексі України?

– Чи не занадто ускладнено сам опис поняття «порушення митних правил», де констатовано, як об'єкт посягання, лише один з кількох видових типових об'єктів – порядок переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України? Як же бути з безперечними цінностями, товарна ціна і вартість яких є складновизначальною?

– Варто погодитись із іншими авторами [16, с. 229] щодо назрілих потреб уточнення мови опису при визначенні змісту ПМП (стосовно саме недоцільності термінологічних описів у правовому полі через несубординовану сукупність понять: винність та діяння).

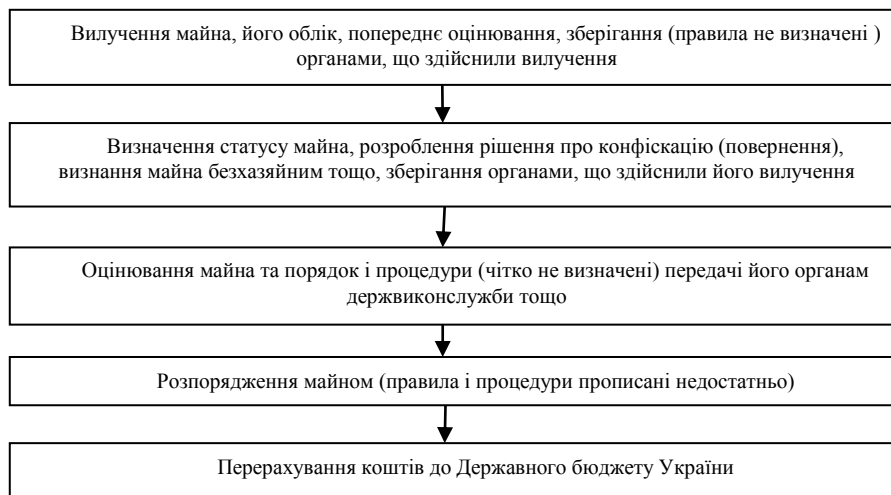


Рис. 1. Послідовність операцій з конфіскованим і безхазяйним майном

Отже, підкреслимо, що конфіскація товарів, згідно з Митним кодексом, є одним з видів стягнень (як і штраф та попередження) за порушення митних правил. Але *конфіскація товарів*, як складова сукупності стягнень, що побудована за принципом: від менш суворого – до більш суворого покарання, має свою специфіку, процедури здійснення та наслідки, оскільки *конфіскація товарів* як стягнення застосовується щодо товарів, виявлених у спеціально виготовлених сховищах (тайниках), що використовувалися для приховування безпосередніх предметів порушення митних правил [2] від митного контролю. Таким чином, наслідком *конфіскації товарів* як стягнення, згідно зі ст. 326 Митного кодексу України, є примусове, безоплатне звернення у власність держави предметів [2].

Конфіскація застосовується саме за фактами порушення щодо законодавства про митну діяльність і стосується: 1) товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил; 2) товарів зі спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю; 3) транспортних засобів, які використовувалися для переміщення безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України.

При цьому Митний кодекс, на відміну від Кодексу України про адміністративні правопорушення [3], не зазначає, що конфісковано може бути предмет, який є лише у приватній власності порушника, то даний вид стягнення за порушення митних правил може бути застосовано як до речей, що перебувають у власності особи, до якої воно застосовується, так і до інших осіб, які володіють майном на інших законних підставах, наприклад, на правах користування чи розпорядження. Також, зважаючи на те, що *примусове вилучення речей* можливе *виключно за рішенням суду*, що повною мірою відповідає вимогам ст. 41 Конституції [1], організаційно-правове поле стосовно порушеної

проблематики потребує істотних виважених уточнень та змін з метою обмеження невизначеності та забезпечення необхідної зорієнтованості на закон прямої дії – Конституцію України.

На особливу увагу заслуговують і питання про кошти, отримані відділом державної виконавчої служби при Мінюсті України (далі – ВДВС) від реалізації досліджуваного майна, зокрема у частині їх розподілу шляхом: повернення авансових внесків сторін, компенсації витрат держвиконсслуги на здійснення виконавчих дій, перерахунку залишку коштів до Держбюджету України.

Чи не найбільше суперечностей стосовно субординації досліджуваної проблематики містить *нормативне регулювання визначення вартості конфіскованого майна на різних етапах його руху*. Так, *одне і те ж саме майно*, яке за рішенням суду переходить у власність держави, на всіх етапах здійснення операцій з ним – від вилучення до продажу, *багаторазово оцінюється* без наявності наскрізної, узгодженої з усіма відповідальними міністерствами і відомствами методики.

При цьому його вартість цього майна значно змінюється (як правило, майже завжди зменшується) в окремих випадках, у десятки разів.

Наша держава й досі не має виваженої системи відслідковування персональної відповідальності керівників уповноважених структур державного управління за необґрунтоване заниження вартості конфіскації, на відміну від промислово розвинених зарубіжних країн з наявною демократичною системою та соціально-орієнтованим ринком.

Проблемним залишається сам *процес оцінювання вилученого митними органами майна*. Порядок оцінювання конфіскованого майна, що переходить у власність держави, визначається Постановою КМУ № 1724 від 26 грудня 2001 р. (далі – Порядок № 1724) [9], Наказом ДМСУ № 943 від 12 жовтня 2009 р. (далі – Наказ № 943) та Законом України № 606-XIV від 21 січня 1999 р. «Про виконавче провадження».

Всі зазначені нормативно-правові акти націлені на ту ж саму сферу регулювання, але передбачають певну специфіку відомчої діяльності для кожного державного органу. Саме це, на думку авторів статті, не забезпечує єдиних підходів у здійсненні цих операцій і призводять до правових колізій, оскільки згадані правові акти є вкрай суперечливими та такими, що недостатньо співвідносяться один з одним та здебільшого орієнтовані на сам процес і реалізацію відомчих інтересів, а не результат – реалізацію інтересів держави.

Таким чином, наявні нормативно-правові акти, які регламентують діяльність державних органів у цій сфері, реально не забезпечують єдиних підходів у здійсненні операцій з конфіскованим майном. Унаслідок цього існуюча розгалужена система управління цим майном є конче неефективною та такою, що фактично не відповідає загальнодержавним інтересам.

Відповідно до вимог п. 7 Порядку № 1340 від 25.08.2001 р. «Про Порядок обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним» [10], оцінювання конфіскованого майна проводиться комісією, яка утворюється органом, що здійснив його вилучення, у складі представників державних податкових інспекцій, органів (організацій), що здійснили вилучення майна або зберігають його, фінансових органів та органів (організацій), які здійснюватимуть розпорядження цим майном. У разі *розбіжності в оцінці майна між представниками комісії* та у випадках, передбачених законодавством України і цим Порядком, оцінка провадиться спеціалістами-експертами. Акт опису, оцінки та передачі майна є підставою для реалізації майна через торгові біржі та аукціони, безоплатної передачі, знищення. Згідно з п. 4 Порядку № 1724 попередня оцінка майна проводиться митними органами самостійно, а у випадках, визначених законодавством, із залученням фахівців, експертів на момент взяття його на облік.

Одночасно статтею 5 Закону України «Про виконавче провадження» визначено, що оцінку (переоцінку) майна в порядку, встановленому законодавством про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність, проводить державний виконавець.

Неузгодженість норм оцінювання майна, що зумовлена саме нестикуваннями змісту різних нормативних актів фактично й вимагає здійснювати з боку державних виконавців *повторного оцінювання вже оціненого компетентною комісією майна*. Саме для проведення оцінювання вилученого майна в системі митних органів діють спеціальні підрозділи, укомплектовані фахівцями з вищою юридичною або економічною освітою, які за своїми функціональними обов'язками *постійно здійснюють моніторинг цін і тарифів на вітчизняному ринку й спроможні кваліфіковано*

оцінювати вилучене майно та несуть за це відповідальність. Отже, їх висновки щодо цього майна не повинні суттєво відрізнятися від експертних.

Разом із цим, у реальній практиці існують *значні розбіжності у процесах визначення вартості конфіскованого майна між фахівцями митних органів та експертами*. При цьому чи не занадто часто експертна вартість нижче вартості, визначеної митниками. Ця тенденція зберігалася навіть при здійсненні експертної оцінки на замовлення митних органів.

Отже, *внаслідок різних підходів* до оцінювання вилученого майна з боку органів митної та виконавчої служб, його експертна вартість, що розрахована на вимогу органів ДВС, суттєво відрізняється від попередньої, що обрахована митними органами.

Першим і нагальним кроком при вирішенні проблеми в сфері управління процесами оцінювання та передачі конфіскованого майна ДВС митними установами є внесення відповідних змін до законодавчої бази, що регулює дане питання.

Висновки. Результатом дослідження є теоретичне узагальнення й запропонування доцільного шляху вирішення завдань, пов'язаних з удосконаленням управління оцінюванням та організацією контролю за рухом конфіскованого майна, що переходить у власність держави. Для вдосконалення системи регулювання й контролю за рухом конфіскованого майна, що переходить у власність держави, необхідно:

- досягти регулювання взаємовідносин між митними установами і ДВС, що при вирішенні цієї проблеми можливе також за допомогою *створення спільних незалежних комісій*, які б контролювали рівень цін, обсяги, якості тощо конфіскованого майна, а також проводили неупереджені та кваліфіковані перевірки;

- створити Єдину систему оцінювання безхазяйного, вилученого та конфіскованого майна на державному рівні для всіх державних структур, що здійснюють операції з вилученням, безхазяйним та конфіскованим майном, що переходить у власність держави (Державна митна служба, Державна податкова адміністрація України, Державна виконавча служба Міністерства юстиції України, Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Служба безпеки України, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування);

- *впроваджувати наскрізні критерії для формування методик визначення вартості* такого майна. Звісно, Єдина система оцінювання безхазяйного, вилученого та конфіскованого майна має бути автоматизована, адже це значно полегшить її впровадження. Така система надасть можливість визначати вартість безхазяйного, вилученого та конфіскованого майна узгоджено та одноразово.

Це реально слугуватиме не тільки уникненню недоцільних розбіжностей в оцінюванні одного й того самого майна різними державними органами, а й прискоренню виконання рішень щодо такого майна, а також відповідного наповнення державного бюджету.

Напрямами подальших наукових розвідок варто вважати наступне:

– з метою врегулювання взаємовідносин між митними установами і ДВС при вирішенні цієї

проблеми доцільне створення спільних незалежних комісій, які б контролювали рівень цін, обсяги, якість тощо конфіскованого майна, а також проводили неупереджені та кваліфіковані перевірки;

– здійснити співставно-порівняльний аналіз теорії та практики зарубіжних країн та виявити першочергові напрями, зміст, форми та методи адаптації такого досвіду до реалій України тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : офіц. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8.12.2004 р.: станом на 1.01.2006 р.]. – К. : Міністерство Юстиції України, 2006. – 124 с.
2. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. – Х. : Одиссей, 2006. – 200 с.
3. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28.12.1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – С. 15-298.
4. Цивільний кодекс України від 16.01.2003р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – С. 356-712.
5. Закон України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію об'яжень» від 18.11.2003 р. № 1255-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 11. – С. 140-166.
6. Закон України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 р. № 606-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 19. – С. 813-835.
7. Закон України «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними» від 18.11.1997 р. № 637/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 9. – С. 34-54.
8. Закон України «Про державну податкову службу в Україні» від 04.12.1990 р. № 509-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 6. – С. 37-54.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку обліку, зберігання, оцінки вилученого митними органами майна, щодо якого винесено рішення суду про конфіскацію, передачі цього майна органам державної виконавчої служби і розпорядження ним» від 26.12.2001 р. №1724 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 52. – С. 2345-2350.
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним» від 25.08.1998 р. № 1340 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 34. – С. 1280-1289.
11. Наказ Міністерства юстиції України, Державної митної служби України «Про затвердження порядку взаємодії органів державної виконавчої служби та митних органів при передачі майна, конфіскованого за рішеннями судів, та розпорядженні ним» від 12.10.2009 р. № 1833/5/943 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 84. – С. 2847-2859.
12. Наказ ДМСУ «Про введення в дослідну експлуатацію програмно-інформаційного комплексу «Облік затриманих, вилучених, прийнятих на зберігання митними органами товарів і предметів та розпорядження ними» від 23.02.2001 р. № 118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/info/ed_1995_07_11/an/16177.
13. Білецька Л. М. Проведення у кримінальних справах про контрабанду в суді першої інстанції / Л. М. Білецька // Митна справа : науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності. – 2007. – № 3/51. – С. 19-22.
14. Іванченко О. С. Поняття переміщення товарів через митний кордон України / О. С. Іванченко // Митна справа : науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності. – 2007. – № 2/50. – С. 59-64.
15. Мельничук Н. Ю. Поняття «злочин» та покарання у трактуванні Чезаре Беккарія в контексті ідей Просвітництва / Н. Ю. Мельничук // Науковий Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 3. – С. 1-10.
16. Митне право України : навч. посібник / [за заг. ред. докт. іст. наук, проф. В. В. Ченцова]. – К. : Істина, 2007. – 328 с.
17. Собко Г. М. Пропозиції щодо вдосконалення переліку майна, що не підлягає конфіскації за судовим вироком / Г. М. Собко // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009. – № 1. – С. 36-37.
18. Суворкін В. А. Валюта як предмет контрабанди: кримінально-правові та кримінологічні аспекти проблеми / В. А. Суворкін // Митна справа : науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності. – 2007. – № 5/53. – С. 80-84.
19. Таможенний альманах: Ответственность за нарушение таможенных правил. – № 3. – М. : Благовест-В, 2007. – 122 с.
20. Шатіло В. В. Проблеми дізнання у справах про контрабанду та шляхи їх вирішення / В. В. Шатіло // Митна справа : науково-аналітичний журнал з питань митної справи та зовнішньоекономічної діяльності. – 2008. – 2/56. – С. 21-24.
21. Гулиев А. Д. Международно-правовой контекст внешних сношений в условиях глобализации: [монография]. –А. Д. Гулиев. – К. : Изд. Нац. Авиац. Ун-та «НАУ-друку», 2011 – 464 с.

Рецензенти: Дачій О. І. – д.е.н., професор;
Антонова Л. В. – д.держ. упр.

© Івашова Л. М., Івашов М. Ф., 2012

Стаття надійшла до редколегії 15.11.2011 р.

УПРАВЛІНСЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЩОДО РОЗВИТКУ ПРОМИСЛОВОСТІ

Досліджено напрями державного регулювання розвитку промислового виробництва. Обґрунтовано управлінську діяльність держави щодо розвитку промисловості. Визначено вихідні передумови функціонування промисловості.

Ключові слова: господарська система, державне регулювання, національна економіка, промислове виробництво, функціонування.

Исследованы направления государственного регулирования развития промышленного производства. Обоснована управленческая деятельность государства по развитию промышленности. Определены исходные предпосылки функционирования промышленности.

Ключевые слова: хозяйственная система, государственное регулирование, национальная экономика, промышленное производство, функционирование.

Directions state regulation of industrial production. Sound management activities of the state of industrial development. Defined initial conditions of functioning of the industry.

Key words: Economic system, government regulation, national economy, industrial production, operation.

Вступ. Відсутність в Україні вихідних передумов функціонування господарської системи, висунутих самим монетаризмом, призводить до ще більшого руйнування багатства і прибутків значної частини населення, до поглиблення кризи й укорінення монополізму. Економічні дії уряду ведуть до підриву тієї об'єктивної бази, на якій у майбутньому монетаристська модель могла б бути застосована в Україні. В даний час багато економістів справедливо називають пріоритетними причинами, що гальмують подальший розвиток промисловості, несприятливі макроекономічні фактори в економіці. В Україні для досягнення розвитку промисловості держава використовує пряме регулювання, яке здійснюється за допомогою прийнятих законодавчих актів і дій виконавчої влади, що ґрунтуються на цих актах. Непряме регулювання, засноване на використанні різних економічних важелів (зміни ставок податків, надання податкових пільг тощо).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ґрунтовне дослідження різних аспектів державного управління промисловістю здійснили у своїх працях О. М. Алімов, М. Альберт, Б. М. Андрушків, І. Ансофф, О. І. Амоша, І. В. Андел, Ю. М. Багал, А. Є. Батюк, Л. К. Безчасний, С. О. Біла, О. І. Білоцерківський, М. С. Білик, В. Г. Бодров, Р. В. Бойко, П. Т. Бубенко, П. Ю. Буряк, О. В. Бутко, Л. Водачек, О. Водачкова, А. С. Гальчинський, В. М. Геєць.

Постановка завдання

– дослідити напрями державного регулювання розвитку промислового виробництва;

– обґрунтувати управлінську діяльність держави щодо розвитку промисловості;

– визначити вихідні передумови функціонування промисловості.

Виклад основного матеріалу. Всі фактори, що формують розвиток промисловості, можна класифікувати на прямі і непрямі.

Прямі, в свою чергу, поділяються на внутрішні (ресурсний потенціал; виробничий потенціал; інноваційний потенціал; інфраструктурний потенціал; фінансовий потенціал; трудовий потенціал) та зовнішні (макроекономічні): законодавство; грошово-кредитна політика; регіональна політика; податкова політика; інвестиційна політика.

Непрямі фактори поділяються на: внутрішні (мікроекономічні): споживчий потенціал; екологічна обстановка; кримінальна обстановка; рівень соціальної напруги; та зовнішні (макроекономічні): політична ситуація; рівень міжрегіональних (міжнародних) зв'язків [1, с. 56].

Досвід регулювання національної економіки розвинутих держав в останні десятиліття засвідчує, що найбільших результатів можна досягти за ринкових умов у поєднанні їх з ефективною регулятивною функцією держави. Тому в Україні здійснюється адміністративна реформа, яка спрямована на подальше вдосконалення центральних органів виконавчої влади і на реформування структури та функцій Кабінету Міністрів і, як наслідок, структури і функцій органів державної влади на нижчих щаблях. У проекті Концепції державної регіональної політики України, яка була

представлена для широкого ознайомлення населення, зазначається: «В аналізі причин спаду рівня економічного розвитку і шляхів виходу України з кризи чи не найважливішою проблемою є питання про роль держави в регулюванні економічних та соціальних процесів. Але, на жаль, теперішні методи державного регулювання господарської діяльності ще багато в чому базуються на засадах адміністративно-командної системи управління економікою через суцільний контроль за суб'єктами господарювання. Тому метою державної регуляторної політики є розробка оптимального державного регулювання в економічній та соціальній сфері, оптимізації економічних відносин держави й суб'єктів підприємницької діяльності» [4].

Сьогодні Україна як держава прагне створити цілісну систему державного регулювання економіки з використанням як ринкових, так і адміністративних методів. Як стверджують економісти, економічна діяльність держави саме на сучасному етапі розвитку повинна охоплювати всі форми і засади реалізації економічних цілей і завдань, конкретний прояв економічної діяльності [2, с. 111].

В сучасних умовах розвитку промисловості управлінська діяльність держави повинна бути спрямована на забезпечення та підтримку мікроекономічної стабілізації й економічного розвитку промислових галузей, ефективне використання і підвищення конкурентоспроможності виробничо-ресурсного потенціалу промислових підприємств. Втручання держави на сучасному етапі розвитку в мікроекономічні процеси пов'язане з ефективністю виробництва в усіх її проявах і соціальною справедливістю.

На регіональному і місцевому рівнях питання регулювання економіки здійснюється комітетами базових галузей промисловості. У їх склад входять управління промислової політики та паливно-енергетичних ресурсів, відділ промисловості, управління охорони навколишнього середовища, відповідні сектори структури управління промисловим комплексом тощо.

Для забезпечення спроможності держави вирішувати економічні проблеми свого суспільства об'єктивною умовою є вдосконалення механізму державного втручання, його обґрунтованість і доцільність для окремих напрямків і сфер діяльності. З цією метою вироблюються плани розвитку економічних та соціальних процесів.

Подолання кризи дається з великими труднощами і виявилось набагато довшим, ніж спочатку передбачалося. Це обумовлено двома групами факторів.

Перша група пов'язана з факторами вкрай несприятливого стартового стану вітчизняної економіки напередодні реформ і, насамперед, зі структурною її деформованістю і технологічною відсталістю на багатьох напрямках, що сформувався в умовах дії командних методів керування, а також з розривом зв'язків з республіками колишнього Союзу. Друга група факторів включає помилки, допущені в ході самих реформ.

Серед них – слабка соціальна складова і відповідно висока ціна реформ для більшої частини населення, запізнювання з включенням мікрорівня реформ, серйозні недоліки в податковій системі, що сполучає високий податковий тягар для одних і численні пільги для інших. Значним недоліком є відсутність належної послідовності в проведенні грошово-кредитної і фінансової політики. З урахуванням цих визнань і зауважень розглянемо найважливіші макроекономічні фактори кризи в економіці України.

Протягом усього періоду проведення реформ в Україні прослідковується негативна тенденція взаємозв'язку прийнятих державних загально-господарських рішень з падінням обсягів виробництва. І вітчизняні, і західні економісти визнають, що при всіх розходженнях оцінок глибини спаду виробництва в Україні вони перевершують величину спаду в США під час Великої депресії, а також втрати, понесені Німеччиною, Японією і Радянським Союзом у період Другої світової війни [3, с. 78].

Якщо проаналізувати точки «падіння» економіки, можна констатувати, що найглибше падіння виробництва в 1990-1992 рр. викликане політикою, спрямованою на лібералізацію цін і приведення до розриву господарських зв'язків; 1993-1994 рр. – наслідки політики обмінного курсу карбованця і відмовлення від захисту внутрішнього ринку, що супроводжується наданням широкого спектра пільг імпортерам; 1995-1996 рр. – результат політики емісії високоприбуткових і абсолютно ліквідних державних цінних паперів з одночасним обмеженням грошової маси, наслідком чого з'явився відтік капіталу з виробничої сфери в спекулятивні операції; 1997-1998 рр. – наслідки загострення глобальної фінансової кризи, що призвели до втрати ліквідності і платоспроможності багатьох, особливо великих, кредитних установ. А Економічна криза 2008 року в Україні виявилася набагато глибшою, ніж очікували експерти. У жовтні обсяг промислового виробництва, що почав поступово спадати ще в серпні, зменшився на 19,8 % (порівняно з аналогічним місяцем минулого року) – це найбільше падіння із середини 1990-х. За підсумками січня-жовтня зафіксовано зростання, але воно сповільнилося до 2,2 % (у січні-вересні становило 5,1 %, за весь 2007 рік – 10,2 %). Більшість економістів вважають, що за результатами 2008-го вперше за десять років у промисловості України буде відзначено спад. Криза в металургії (у жовтні меткомбінати зменшили випуск продукції на 35,6%, у вересні – на 17 %) спричинила спад у суміжних галузях. Видобуток залізної руди у жовтні зменшився на 27,4 %, випуск коксу – на 34,6 %. Масштаби зменшення обсягів пром-виробництва засвідчили, що Україна виявилася в числі країн, які найбільше постраждали від світової фінансової кризи. У вересні, коли промислове виробництво в країні зменшилося на 4,5 %, зниження аналогічного показника в Єврозоні становило лише 1,6 %, а в США – 2,8 %.

Незважаючи на згубні для економіки тенденції, ідеологи державної політики стверджують, що спад виробництва був притаманний практично всім соціалістичним країнам, що стали на шлях реформ, і тому подібний глибокий спад нормальний і не є наслідком лише невдалої політики реформ в Україні.

Фахівці МВФ із посиланням на теоретичні дослідження перехідної економіки в Польщі виділяють шість основних сфер, без проведення реорганізації в яких неможливо досягти економічного росту. Цими сферами є: макроекономічна стабілізація; лібералізація цін; лібералізація зовнішньої торгівлі і забезпечення конвертованості національної валюти за поточними операціями; реформа власності (у першу чергу приватизація підприємств); створення мережі соціального забезпечення; формування інституціональної і правової структури ринкової економіки (включаючи формування фінансової системи). Далі представники МВФ заявляють, що «... якщо поставлена мета переходу до ринкової економіки, то не повинно бути особливих розбіжностей із приводу того, які передумови потрібні для її реалізації. Основною проблемою стає вибір темпів і послідовності реформ – стратегії дій у кожному з перелічених напрямків» [7].

Загальноприйнято, що теоретичною й ідеологічною основою реформування економіки України і країн Східної Європи є сучасний монетаризм.

Однак важко уявити, щоб економічна теорія, що дає такі катастрофічні результати, була настільки життєвою й авторитетною. Для з'ясування питання про відповідність економічних перетворень теоретичним посилкам сучасного монетаризму розглянемо його основні положення.

На відміну від неокласичних економічних теорій Дж. М. Кейнса, Дж. К. Гелбрейта, Ф. Хайека й інших науковців, у центр аналізу в монетаристів ставляться не фактори виробництва, а багатство у всіх його видах. Багатство виступає джерелом грошових і негрошових надходжень з одного боку, і основою витрат з його збереження і відтворення – з іншої. М. Фрідман, безперечний лідер монетаризма, виділяє п'ять основних форм багатства: гроші (агрегат M1), облігації, акції, фізичні блага, людський капітал [6]. Кожна з цих форм багатства здатна приносити прибуток у грошовій і негрошовій формах. Людський капітал, крім грошового прибутку у вигляді оплати праці, здатний приносити такі негрошові форми прибутку, як гарантії надання роботи, стабільність і надійність в організації на основі конкурентних переваг.

Основою функціонування моделі виступає взаємодія багатства «первинних власників» (тобто населення) і багатство фірм, що ініціює джерела грошових потоків. У рамках монетаристської моделі центральною проблемою, що вирішує кожен власник, виступає оптимізація структури приналежного йому багатства з метою отримання максимуму користі від своїх прибутків. Тим самим

максимізується і корисність самого багатства. Структура багатства інерційна, гроші займають у ній стійке місце. Сукупний попит на гроші, отже, повинен бути величиною стійкою, що змінюється лише пропорційно довгостроковому темпу зміни валового національного продукту і національного багатства. Являючись однією з форм багатства, гроші одночасно є ключовим інструментом усього механізму цін, за допомогою якого функціонує ринкова система. Тому що попит на них у кожен даний момент стійкий, це гарантує стабільність платоспроможного попиту і всієї ринкової системи.

Виходячи з викладених вище передумов, монетаризм моделює господарську систему, що відповідає щонайменше трьом обов'язковим умовам.

По-перше, для оптимізації власного багатства первинні власники чи хоча б їхня більшість повинні мати реальну можливість вільного вибору між різними формами багатства. Якщо первинний власник має тільки людський капітал, прибуток від якого забезпечує лише його відтворення, то в нього немає можливості вільного вибору. В Україні частка первинних власників, що не має спроможного вибору, перевищує половину населення країни. А там, де немає вільного вибору, між формами багатства не може повною мірою застосовуватися і теорія М. Фрідмана.

По-друге, монетаристська теорія припускає такі загальні умови, при яких національне багатство здатне приносити стійкий сукупний прибуток. Серед них найбільш значущими є прибутковість інвестування, доступ до природних ресурсів, створення умов для продуктивного використання людського капіталу. М. Фрідман оцінював національне багатство як капіталізований доход. В Україні, за оцінками експертів, за перші п'ять років проведення реформ капіталізований прибуток зменшився в півтора-два рази, даний фактор діяв у напрямку скорочення попиту на гроші. Зрозуміло, що скорочення попиту на гроші не може з'явитися причиною їхньої недостатності, навпаки, воно здатно викликати їхній надлишок і інфляцію навіть без додаткової емісії. Політика уряду щодо скорочення грошової маси в 1992-1996 рр. призвела до загального надлишку грошей в економічній системі з гострою нестачею оборотних коштів у значної частини товаровиробників, породженою як неконкурентноздатністю в умовах нової системи цін, так і падінням рівня прибутку [5, с. 63]. Оскільки підприємства в подібних умовах не були здатні ініціювати грошові потоки, то попит на гроші ще більше скорочувався.

Разом з тим в умовах кризи і фактичної конвертованості національної валюти падіння прибутковості негрошових форм багатства і його знецінювання супроводжуються відносним зростанням прибутковості грошового багатства і підвищенням його порівняльної цінності. З огляду на те, що і співвідношення витрат з використання різних форм багатства також змінюється на

користь їхньої грошової форми, власники багатства прагнуть значно більшу його частину, ніж у нормальних умовах, перевести в грошову форму. Звідси в сучасній Україні діють дві протилежні тенденції, одна з яких спрямована на скорочення сумарного попиту на реальний грошовий капітал, інша – на його збільшення.

По-третє, постулат монетаристів про гнучкість цін і зарплат припускає панування вільної конкуренції на ринку товарів, ресурсів і всіх інших благ, що включаються в національне багатство. Замість цього в сучасній Україні панують монополістичні ціни на енергоносії, транспортні послуги, інфраструктуру. Оплата праці в одних галузях обумовлена корпоративними перевагами

підприємств, в інших (державній бюджетній сфері) – рівнем доходів держави, що, власне кажучи, перетворює зарплату в соціальний посібник.

Висновки. Таким чином, відсутність в Україні вихідних передумов функціонування господарської системи, висунутих самим монетаризмом, призводить до ще більшого руйнування багатства і прибутків значної частини населення, до поглиблення кризи й укорінення монополізму. Економічні дії уряду ведуть до підризу тієї об'єктивної бази, на якій у майбутньому монетаристська модель могла б бути застосована в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Воронкова А. Э. Стратегическое управление конкурентоспособным потенциалом предприятия: диагностика и организация / А. Э. Воронкова. – Луганск : Изд-во Восточноукраинского нац. ун-та, 2000. – 315 с.
2. Державне регулювання економіки / Михасюк І., Мельник А., Крупка М., Залога З.; [під ред. д.е.н. Михасюка І.]. – К. : АРТК «Ельга», 2007. – 592 с.
3. Захожай А., Луговский В., Гулеватый В. Рынок научно-технического потенциала промышленности / А. Захожай, В. Луговский, В. Гулеватый // Экономика Украины. – 2009. – № 2. – С. 77-79.
4. Концепція державної регіональної політики України (проект). Комісія з розробки концепції Державної регіональної політики України, Київ. – 2000. – 43 с.
5. Пашута М. Г. Прогнозування та макроекономічне планування / М. Г. Пашута, А. В. Калина. – К. : МАУП, 1998. – 192 с.
6. Dolan E. Macroeconomics / E. Dolan, D. Lindsey. – Sixth ed. – Dryden. – Chicago, 2001. – 342 p.
7. Lipton D. Creating a Market Economy in Eastern Europe / D. Lipton, J. Sachs // The Case of Poland-Brookings Papers on Economic Activity. 2000. № 5. – P. 75-133.

*Рецензенти: Смельянов В. М. – к.т.н., доцент;
Івашова Л. М. – д.держ.упр.*

© Анпілогова Ж. Д., 2012

Стаття надійшла до редколегії 08.12.2011 р.

НАСЛІДКИ ЕКОНОМІЧНОЇ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ІНТЕГРАЦІЇ ДЛЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Визначено особливості сучасного розвитку сільських територій. Проведено аналіз розвитку сільських територій, виходячи з наявності в них різних пропорцій крупного, середнього та дрібного аграрного бізнесу.

Ключові слова: аграрний бізнес, глобалізація, державне регулювання, інтеграція, сільська територія, функціонування.

Определены особенности современного развития сельских территорий. Проведен анализ развития сельских территорий, исходя из наличия в них различных пропорций крупного, среднего и мелкого аграрного бизнеса.

Ключевые слова: аграрный бизнес, глобализация, государственное регулирование, интеграция, сельская территория, функционирование.

The features of the development of rural areas. The analysis of rural development based on the presence of different proportions of large, medium and small agricultural business.

Key words: Agricultural business, globalization, government regulation, integration, rural area of operation.

Постановка проблеми. Особливості сучасного розвитку сільських територій зумовлені як багатофункціональністю досліджуваного об'єкта, так і процесами, що відбуваються при змінах соціально-економічних укладів економіки перехідного періоду. При цьому належність сільських територій до відкритих систем породжує необхідність врахування чинників, що впливають на їх функціонування в поточний період часу, зокрема світової продовольчої кризи, світової фінансово-економічної кризи, глобального потепління тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукове забезпечення соціально-економічного розвитку сільських територій формують напрацювання Ю. Е. Губені, І. Т. Кіщак, Д. Ф. Крисанова, Г. І. Купалової, А. С. Малиновського, Л. І. Михайлової, М. К. Орлатого, Т. О. Осташко, О. І. Павлова, І. В. Прокопи, В. М. Скупого, В. І. Топіхи, М. М. Федорова, Є. І. Ходаківського, О. В. Шебаниної, Л. М. Шевченко та інших дослідників.

Постановка завдання:

- визначити особливості сучасного розвитку сільських територій;
- провести аналіз розвитку сільських територій, виходячи з наявності в них різних пропорцій крупного, середнього та дрібного аграрного бізнесу.

Виклад основного матеріалу. Першою особливою характерною рисою сучасного розвитку сільських територій є залежність цього процесу від

дії поточної світової фінансово-економічної кризи. Її перебіг на теренах України спричинює інфляцію, нестабільність функціонування фінансово-кредитної системи, зниження ринкової вартості сільсько-господарської продукції, скорочення інвестицій в аграрний сектор, згорання соціальних та економічних програм національного, регіонального та місцевого рівнів, у тому числі щодо розвитку села та аграрного сектора економіки. При цьому найбільш руйнівних результатів зазнає сільське господарство, економіка якого надзвичайно уразлива через уповільнений оборот капіталу та значну залежність від природно-кліматичних умов функціонування, ефективності фінансово-кредитної системи, кон'юнктури світового ринку сільськогосподарської продукції.

Стимулювання розвитку сільських територій в Україні сприятиме подоланню наслідків фінансової кризи. Аргументами на користь такого твердження служать наступні: нарощування обсягів кредитування у сферу сільського господарства та вітчизняне село належать до стратегічно важливих та мають довготривалу соціально-економічну віддачу; стає зростання попиту на сільськогосподарську продукцію на вітчизняному та світовому ринках, що зменшує ризикованість цільового кредитування сільського господарства щодо інших секторів економіки і виступає важливим чинником при виборі пріоритетів інвестування; посилення державної регуляторної політики щодо банківської

стабільності, з орієнтуванням фінансово-кредитних установ на скорочення портфелю ризикованих операцій; системне підтримування розвитку малого та середнього бізнесу, що має на селі надійне соціально-економічне підґрунтя; пріоритетне кредитування соціальної та виробничої сільської інфраструктури банками як зобов'язання за надану їм державну допомогу в кризовий період; усвідомлення різними гілками влади та управлінськими рівнями країни потреби в політичній стабілізації і консолідації українського суспільства для подолання системної соціально-економічної кризи вітчизняного села; бачення через призму фінансово-економічної кризи більш загальних руйнівних процесів, що породжуються формуванням споживчого характеру розвитку вітчизняного суспільства, поступовим втрачанням ним морально-етичних орієнтирів, відновлення яких найбільш доцільно здійснювати через соціально-економічну розбудову сільських територій; підтримування сільських територій забезпечує результативне функціонування галузі, що виступає в якості гарантованого експортера сільськогосподарської продукції.

Сільське господарство, на відміну від інших галузей, реально демонструє подолання наслідків світової економічної кризи, таким чином проявляючи свої лідерські якості у вітчизняній економіці.

Друга особливість сучасного розвитку сільських територій полягає в тому, що даний процес відбувається після отримання Україною незалежності та глибинної соціально-економічної трансформації відносин власності та форм господарювання в аграрному секторі, функціонування якого здійснюється тепер на нових ринкових засадах [6; 8].

Необхідність проведення радикальних змін на сільських територіях зумовлено тим, що в минулому одержавлене сільськогосподарське виробництво на найродючіших землях протягом семи десятиліть не змогло вирішити продовольчої проблеми. За рівнем продуктивності праці, результативності використання основних ресурсів, конкурентоспроможності сільськогосподарської продукції на світовому ринку, забезпечення населення продовольством сільське господарство України значно відставало від високорозвинених країн світу.

Поділяємо точку зору академіка П. Т. Саблука, який вважає, що основною причиною такого стану була відсутність заінтересованості у результатах сільськогосподарського виробництва основних його учасників – селян, не поєднаних колективних і державних інтересів з інтересами хліборобів, які не були власниками ні землі, ні майна, ні продукції, ні прибутку, тобто не мали відношення ні до власності, ні до виробленої продукції. Це результат недосконалості земельних відносин, форм господарювання та економічних відносин, що будувалися за монополією колгоспно-радгоспної системи організації виробництва з державною

власністю на землю, майно і вироблену продукцію, що давало державі можливість нав'язувати економічні відносини, які не зацікавили працюючих на землі у результатах своєї праці. При цьому вкрай слабо були розвинуті інфраструктура села і соціальний захист селян, менше 10 % сільських населених пунктів забезпечені природним газом, водогоном користувалися жителі не більше 20 % сіл, близько тисячі сільських поселень вживали привізну воду, третина їх не мала установ охорони здоров'я, а дві третини – підприємств громадського харчування, будинків побуту або комплексних приймальних пунктів. Понад 30 % сіл не мали шляхів з твердим покриттям, 56 % – дитячих дошкільних закладів, 46 % – шкіл, 19 % – закладів культури. Із наявних 6,3 млн житлових будинків кожен четвертий збудовано у довоєнний період [1, с. 17-18].

У результаті реформування земельних відносин на селі за рахунок скорочення земельних площ великих сільськогосподарських підприємств значно розширилося землекористування господарств населення. Академік О. М. Онищенко, досліджуючи методологічні засади порівняння продуктивності дрібних господарств населення і сільськогосподарських підприємств та розкриваючи факторну зумовленість вищої як продуктивності, так і ефективності господарств населення порівняно з підприємствами в умовах сучасної аграрної кризи, обґрунтовує шляхи підвищення конкурентоспроможності особистих селянських господарств. При цьому ним аргументується, що дрібні сільгоспвиробники не можуть розглядатися у якості стратегічного напрямку формування майбутньої організаційної структури аграрного сектора ринкового типу. Проте, на думку академіка, вони заслужили на прихильне ставлення до себе за тяжку і чесну працю селян як у минулому, так і тепер [4].

Реформування сільського господарства покликане забезпечити економічний інтерес селян до виробництва сільськогосподарської продукції через: створення рівних умов для розвитку різних організаційно-правових форм ведення аграрного виробництва; фінансово-кредитного, страхового та цінового стимулювання нарощування обсягів сільськогосподарського виробництва; підвищення рівня інтенсифікації виробництва основних видів сільськогосподарської продукції; створення новітньої матеріально-технічної бази аграрного виробництва на рівні сучасних світових стандартів; відтворення сільськогосподарського виробництва на основі широкого впровадження методології проектного менеджменту; створення рівних конкурентних умов серед виробників різних форм власності та господарювання і країн походження на вітчизняному ринку сільськогосподарської продукції; заохочення вітчизняних аграрних товаровиробників до нарощування експортного потенціалу та виходу на світовий ринок сільськогосподарської продукції; розвиток соціальної та виробничої інфраструктури сільських територій; селяниноцентриську державну аграрну політику [9, с. 46-50].

Третя особливність розвитку сільських територій ґрунтується на їх регіональних та місцевих відмінностях [7]. Адже кожна просторова земельна цілісність має відмінні від інших природно-кліматичні умови через різні температурні режими, наявність водних ресурсів, природну родючість землі, а також існуючу поселенську мережу, виробничо-господарські навички та звичаї місцевого населення, мікроекономічне середовище, що об'єктивно зумовлюють напрям та темпи соціально-економічного росту конкретних територій.

Таким чином, розвиток сільських територій повинен здійснюватися, виходячи з наявності в них різних пропорцій крупного, середнього та дрібного аграрного бізнесу.

На основі аналізу ходу аграрної реформи в Україні та Луганській області зокрема академік В. Г. Ткаченко справедливо стверджує, що нині настає період прискорення процесів відродження аграрного сектора. Він повинен охоплювати як усі сфери життєдіяльності суспільства, так і агро-промислового комплексу в цілому. При цьому одним із першорядних пунктів є посилення ролі регіональних аспектів розвитку аграрних відносин з подальшим розширенням прав та повноважень регіонів [3, с. 1].

Четверта особливність сучасного розвитку сільських територій пов'язана з інтенсивним розвитком світогосподарських зв'язків та глобалізацією економіки. Тому методологія сучасних дослідницьких пошуків [8, с. 33-37] передбачає наукове пізнання та перетворення вітчизняного аграрного сектора як невід'ємної складової глобалізованої економіки.

Так, висвітлюючи аграрну політику в умовах європейської та глобальної інтеграційної перспективи, доктор економічних наук О. М. Бородіна розкриває концептуальні підходи до змін у системі та механізмах державної підтримки аграрного сектора через об'єктивні причини підтримки державою та суспільством сільського господарства. В публікації вказується, що загальною тенденцією у світовій економіці є постійне скорочення частки аграрного сектора у валовому внутрішньому продукті. У результаті науково-технічного прогресу створюються передумови, за яких чисельність поселень у сільській місцевості зменшується і значні території країни стають безлюдними. Тому виникає необхідність підтримки аграрного сектора, оскільки сільськогосподарське виробництво дозволяє зберегти і підтримувати сільську місцевість, традиційні сільські ландшафти, комунікації, забезпечувати сталий розвиток та регулювати міграційні потоки. Ця проблема також розв'язується здебільшого через розвиток альтернативних несільськогосподарських видів діяльності безпосередньо в сільській місцевості для забезпечення конкурентоспроможності не стільки виробництва, скільки сільського населення, сільської території, сільського способу життя [2, с. 271-272].

Важливість даного підходу в Україні ґрунтується на наявності в країні суттєвих порівняльних переваг у виробництві сільськогосподарської

продукції. Адже завдяки природно-кліматичним характеристикам, якості ґрунтів, ментальності населення та навичкам селянства Україна належить до числа унікальних держав з найбільш сприятливими умовами для ведення сільського господарства. При тому, що глобалізація економіки породжує нові виклики сільським місцевостям, водночас даний процес формує можливості, реалізація яких дає вітчизняному селянству на світовому рівні демонструвати свій хліборобський хист та отримувати завдяки цьому належну соціально-економічну компенсацію.

Водночас пов'язувати обезлюднення сільських територій та зменшення чисельності сільського населення лише з результатами науково-технічного прогресу не зовсім коректно. Науково-технічний прогрес дійсно створює передумови для даного процесу. Проте більш впливовими на обезлюднення сільських територій є економічні, соціально-психологічні, політико-правові та зовнішньо-економічні чинники.

Економічна глобалізація та інтеграція України у світовий економічний простір для розвитку сільських територій формують як позитивні, так і негативні наслідки. Звертають увагу на об'єктивну необхідність розвитку відкритості економіки через політичні, економічні, соціальні та інформаційні чинники. Проблеми адаптації аграрного сектора економіки та пошук моделі вітчизняного сільського розвитку знайшли віддзеркалення в монографії вітчизняного дослідника Т. О. Зінчук. Пропозиції щодо приведення у відповідність аграрного сектора вимогам європейського ринку базуються на узагальненнях досвіду країн ЄС, що використовують переваги регіональної інтеграції при формуванні основних принципів спільної для всіх країн об'єднання аграрної політики [5].

П'ята особливність сучасного розвитку сільських територій пов'язана зі специфікою здійснюваного тут сільськогосподарського виробництва. Відмінність останнього полягає в тому, що сільське господарство відноситься до виробничих сфер, на якій ґрунтується продовольча безпека населення країни. Тому здійснюване на сільських територіях аграрне виробництво потребує і знаходиться під особливо пильною увагою держави та громади.

Характерною рисою аграрного сектора економіки є те, що він поєднує різноманітні організаційно-правові виробничі структури різних форм власності та господарювання. Вони, будучи неоднорідними за масштабами належних їм виробничих ресурсів та ефективністю їх використання, цільовим призначенням, довгостроковими перспективами, конкурентоспроможністю виробленої ними сільськогосподарської продукції на внутрішньому та світовому ринках, соціально-економічною вагомістю, сполучаються на сільських територіях у різних пропорціях.

Особливість сільськогосподарського виробництва ґрунтується на тому, що земля виступає у виробничому процесі основним засобом виробництва та просторовим базисом його розміщення. При

цьому властивості основного засобу виробництва в сільському господарстві значною мірою базуються на родючості землі, що відноситься до її природної характеристики і залежить від конкретного місцеположення сільської території.

Виробничі процеси аграрного сектора переплітаються з процесами природного відтворення, що мають чіткі сезонні цикли. Тому в сільській місцевості протягом року амплітуда напруженості праці та зайнятості населення має значні коливання. Ця відмінність сільськогосподарського виробництва потребує організаційної збалансованості у використанні трудових ресурсів за рахунок урізноманітнення аграрного господарювання та розвитку його промислових та обслуговуючих альтернатив на певній території.

Просторова розосередженість сільськогосподарського виробництва породжує покриття ним майже всієї сільської території. Виробничі інфраструктурні елементи останньої можуть використовуватися населенням при вирішенні соціальних потреб. Тому розвиток виробничої інфраструктури сільської території має не тільки економічну, а й соціальну спрямованість. Водночас складові соціальної сфери можуть бути задіяні у виробничих цілях, засвідчуючи нерозривність соціально-економічних процесів сільських територій.

Підвищення соціально-економічної результативності розвитку сільських територій на основі зростання економічної ефективності виробництва сільськогосподарської продукції має об'єктивний характер. Адже, крім постійного росту попиту на продовольчу продукцію, аграрний сектор може виступати в якості постачальника альтернативного джерела енергії, що базуються на нетрадиційних та відновлювальних ресурсах. Саме такими можуть служити розміщені в сільській місцевості установки з уловлювання сонячного випромінювання, вітру, водної енергетики малих річок, теплової енергії оточуючого середовища. При виробництві рослинницької продукції додатковим джерелом енергії виступають альтернативні види палива (етилловий та метиловий спирт, етанол), побічна продукція та відходи (солома, деревина тощо). У тваринництві джерелом енергії можуть служити органічні відходи, забезпечуючи розвиток у сільських територіях біоенергетики.

Шоста особливість сучасного розвитку сільських територій зумовлена становленням та утвердженням на них ринкових засад. Фінансово-економічна криза змінює світову та національну економіку, з одного боку, демонструючи руйнацію старих та віджилих ринкових концепцій, а з іншого, – проявляючи якісно новий підхід щодо ведення сучасного аграрного підприємництва.

Збереження та посилення адаптаційних механізмів вітчизняного села до динамічних ринкових змін передбачає використання здобутків світової та вітчизняної економічної думки, до числа яких належить маркетинг. Маркетингова методологія, являючи собою виявлення та задоволення потреб

споживачів для досягнення поставлених цілей, може стосуватися соціально-економічної проблеми розвитку сільських територій.

Узагальнюючий висновок полягає в тому, що розвиток сільських територій потребує активного пошуку клієнтів, замовлення потреб яких дозволяє сільській місцевості пристосовувати свою виробничо-господарську діяльність до ринкових вимог та здійснювати розширене відтворення за рахунок отриманих від покупців коштів.

Сьома особливість сучасного розвитку сільських територій полягає в тому, що прогрес об'єкта дослідження значною мірою залежить від використання інноваційної парадигми. Визначені законодавством України цілі інноваційної політики, що передбачають створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоздатної продукції повною мірою відповідають інтересам розвитку сільських територій. Адже інновації, являючи собою новостворені та вдосконалені конкурентоздатні технології, продукцію або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і соціальної сфери, є для конкретних сільських територій базовою умовою висхідного соціально-економічного руху.

Висновки. Таким чином, будучи спрямованою на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлюючи випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг, інноваційна діяльність сільських територій базується на принципах, положення яких передбачають створення умов для збереження, розвитку і використання вітчизняного та місцевого науково-технічного потенціалу; забезпечення взаємодії науки, освіти, виробництва; здійснення заходів на підтримку міжнародної науково-технологічної кооперації, трансферу технологій, захисту виробленої продукції на внутрішньому ринку та її просування на зовнішній ринок; сприяння розвитку інноваційної інфраструктури; інформаційне забезпечення господарюючих суб'єктів. Об'єктами інноваційної діяльності виступають: інноваційні програми і проекти; нові знання та інтелектуальні продукти; виробниче обладнання та процеси; інфраструктура виробництва і підприємництва; організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру і якість виробництва та соціальної сфери; сировинні ресурси та засоби їх переробки; товарна продукція; механізми формування споживчого ринку і збуту товарної продукції. Одночасно всі вони є об'єктами та суб'єктами сільських територій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Саблук П. Т. Розвиток аграрної економічної науки в Україні та її завдання в умовах освоєння ринкової системи господарювання / П. Т. Саблук – К. : Національний науковий центр «Інститут аграрної економіки», 2006. – 26 с.
2. Аграрний сектор України на шляху до євроінтеграції : монографія / [авт. кол.: Бетлій М. та ін.; за ред. О. М. Бородіної]. – Ужгород : ІВА, 2006. – 496 с.
3. Ткаченко В. Экономисты всегда впереди / В. Г. Ткаченко // Економіст. – 2008. – №9. – С.1.
4. Онищенко О. М. Господарства населення: продуктивність, ефективність, перспективи / О. М. Онищенко; [відп. ред. член-кор. УААН Б. Й. Пасхавер]. – К. : Ін-т економіки НАНУ, 2003. – 100 с.
5. Зінчук Т. О. Європейська інтеграція: проблеми адаптації аграрного сектора економіки : [монографія] / Т. О. Зінчук. – Житомир : ДВНЗ «Державний агроєкологічний університет», 2008. – 384 с.
6. Губський Б. В. Аграрний ринок / Б. В. Губський. – Київ : Нора-Прінт, 1998. – 184 с.
7. Соціально-економічний розвиток регіонів України / В. І. Луговий, М. К. Орлатий, О. Г. Осуаленко та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 583 с.
8. Саблук П. Т. Розвиток земельних відносин в Україні / П. Т. Саблук. – К. : ННЦ ІАЕ, 2006. – 396 с.
9. Губенко В. І. Методологічні аспекти забезпечення збалансованості зовнішньоекономічної діяльності АПК / В. І. Губенко // Методичні основи сучасного дослідження в аграрній економіці: Матеріали Міжнародної науково-теоретичної конференції. – В 3-х ч., Житомир, 3-5 берез. 2005 р. – Житомир : Вид-во «Державний агроєкологічний університет», 2005. – Ч. 1. – 222 с.
10. Канищенко О. Л. Маркетингові дослідження інвестиційної привабливості зарубіжних ринків / О. Л. Канищенко, О. В. Зозульов // Маркетингові дослідження в Україні. – 2004. – №1(2). – С. 46-50.

*Рецензенти: Шевчук О. В. – д.політ.н., проф.;
Антонова Л. В. – д.держ.упр., проф.*

© Антонов А. В., 2012

Стаття надійшла до редколегії 09.01.2012 р.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті представлено результати досліджень автора щодо урегульованості системи надання адміністративних послуг митними органами України та пропозиції до проекту Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України».

Ключові слова: адміністративні послуги, митні органи, Митний кодекс України.

В статье представлены результаты исследования автора относительно урегулирования системы предоставления административных услуг таможенными органами Украины и предложения к проекту Закона Украины «О внесении изменений к Таможенному кодексу Украины и других законодательных актов Украины».

Ключевые слова: административные услуги, таможенные органы, Таможенный кодекс Украины.

In the article the results of research of author are presented in relation to the settlement of the system of administrative services the custom organs of Ukraine and suggestion to the project of Law of Ukraine «About making alteration to the Custom code of Ukraine and other legislative acts of Ukraine».

Key words: administrative services, custom organs, Custom code of Ukraine.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В преамбулі Митного кодексу України [1] зазначено, що Митний кодекс України визначає засади організації та здійснення митної справи в Україні, регулює економічні, організаційні, правові, кадрові та соціальні аспекти діяльності митної служби України. Кодекс спрямований на забезпечення захисту економічних інтересів України, створення сприятливих умов для розвитку її економіки, захисту прав та інтересів суб'єктів підприємницької діяльності та громадян, а також забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи.

При цьому, враховуючи, що надання митними органами адміністративних послуг суб'єктам підприємницької діяльності та громадянам є, насамперед, захистом їх прав та інтересів, то відповідні положення щодо надання таких послуг мають бути присутні в Митному кодексі України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання адміністративних послуг певною мірою були предметом науково-теоретичних досліджень таких учених, як В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Б. Борисов, О. Вінніков, В. Гарашук, Н. Гнидюк, І. Голосніченко, Я. Гонцяж, В. Долечек, В. Євдокименко, І. Ібрагімова, Р. Калюжний, А. Каляєв, В. Кампо, С. Ківалов, А. Кірмач, В. Кудря, Т. Коломосьць, І. Коліушко, Є. Курінний, Р. Куйбіда, І. Лазарєв, А. Ластовецький, М. Лесечко, А. Ліпінцев, О. Люхтергандт, Н. Нижник, О. Пастух,

В. Петренко, О. Поляк, В. Тимошук, О. Харитонova, В. Ципук, А. Чемерис, Б. Шльоер, Х. Ярмак та ін.

Метою статті є аналіз існуючої нормативної бази для визначення необхідності нормативного закріплення завдань, функцій, повноважень Державної митної служби України щодо надання адміністративних послуг, переліку цих послуг, відповідальності за ненадання чи не належне надання тощо.

Виклад основного матеріалу. Згідно із Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [2], метою державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності є: захист економічних інтересів України й законних інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; створення рівних можливостей для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; підтримка конкуренції та ліквідація монополізму у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Положеннями Митного кодексу України [1] визначено, що митна справа є складовою зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України.

Митні органи, реалізуючи митну політику України, здійснюють, зокрема, виконання та контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи. Законодавство України з питань митної справи складається з Конституції України, цього Кодексу, законів України та інших нормативно-правових актів з питань митної справи,

виданих на основі та на виконання Конституції України, цього Кодексу та законів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 № 1952 [3] затверджено Перелік платних послуг, що можуть надаватися митними органами, а саме:

1. Надання консультацій з питань:
 - поміщення товарів у відповідні митні режими;
 - тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в частині митного оформлення товарів (робіт, послуг);
 - дослідження (аналізу, експертизи) проб і зразків товарів у митних лабораторіях;
 - класифікації товарів згідно з УКТЗЕД;
 - належності товарів до контрольних списків (наркотики, отруйні та вибухові речовини, товари подвійного використання тощо);
 - митного законодавства та його застосування.

2. Надання консультацій митним брокерам і митним перевізникам з питань посередницької діяльності.

3. Надання текстів опублікованих нормативно-правових актів з питань митної справи.

4. Надання відомостей з ліцензійних реєстрів митних брокерів, митних перевізників, митних ліцензійних складів.

5. Копіювання документів, пов'язаних з митним оформленням товарів (робіт, послуг).

Однак з моменту прийняття цієї постанови Уряду митні органи не надали жодної платної послуги, що визначені нею. Перешкодами у наданні митними органами платних послуг стало неузгодження питання порядку надання платних послуг (виникають питання правомірності надання вже затверджених Урядом послуг) та розміру плати за їх надання (відсутність норм у постанові, які б встановлювали правила визначення розміру плати не дозволяє митним органам надавати вже затверджені Урядом послуги).

Разом з цим, Державною митною службою України наказом від 13.10.2009 № 949 [4] затверджено стандарти таких адміністративних послуг:

- з видачі ліцензії на право здійснення митної брокерської діяльності;
- з видачі ліцензії на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу;
- з видачі ліцензії на право провадження посередницької діяльності митного перевізника.

Однак слід зазначити, що відповідно до статті 216 Митного кодексу України [1], ліцензування діяльності, пов'язаної з відкриттям та експлуатацією митних ліцензійних складів, здійснюється відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» та ліцензійних умов.

Згідно з пунктом 61 статті 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [5], ліцензуванню підлягає посередницька діяльність митного брокера та митного перевізника.

На сьогодні правові підстави для видачі ліцензії Держмитслужбою на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу зазначені лише в постанові Кабінету Міністрів України від 02.12.1996 № 1446 «Про впорядкування діяльності митних ліцензійних складів» [6]. Відповідно до пункту 2 цієї постанови Державному митному комітетові доручено розробити та затвердити до 1 січня 1997 р. нове положення про відкриття та експлуатацію митних ліцензійних складів з урахуванням результатів комплексної перевірки діяльності митних ліцензійних складів. Таке положення було розроблено та затверджено наказом Держмитслужби від 31.12.1996 № 592 [7].

З набранням чинності Митного кодексу України [1] відсилочною нормою передбачалось, що ліцензування діяльності, пов'язаної з відкриттям та експлуатацією митних ліцензійних складів, буде здійснюватись відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [5] та ліцензійних умов, але, на сьогодні зміни до цього Закону внесені не були.

Статтею 216 Митного кодексу України [1] передбачено, що для зберігання товарів у режимі митного складу використовуються спеціально обладнані приміщення, резервуари, майданчики – митні ліцензійні склади.

Таким чином, відсутність у суб'єктів підприємницької діяльності можливості отримання ліцензії на відкриття та експлуатацію митного ліцензійного складу призведе до неможливості поміщення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності товарів у режим митного складу, що, в свою чергу, призведе до обмеження прав суб'єктів підприємницької діяльності щодо застосування до товарів, що переміщуються через митний кордон України, у зазначеному митному режимі. Постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» [8] міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади відповідно до своїх повноважень доручено переглянути затверджені Кабінетом Міністрів України переліки платних послуг і внести пропозиції щодо їх розмежування на адміністративні та господарські послуги. Вжити заходів до відмови від надання органами виконавчої влади господарських послуг, які можуть бути надані суб'єктами господарювання приватної форми власності.

Адміністративною послугою, в розумінні Тимчасового порядку надання адміністративних послуг, затвердженого цією постановою Кабінету Міністрів України, є послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо).

До адміністративних послуг належить:

- видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень;
- реєстрація (фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, у тому числі легалізація суб'єктів і актів (документів), нострифікація та верифікація);
- інші види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

До адміністративних послуг не належить контрольна діяльність (проведення перевірки, ревізії, інспектування тощо), освітні, медичні та господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями.

Затвердження Урядом переліку адміністративних послуг, які можуть надаватися митними органами, спеціалізованими митними установами та організаціями на платній та безоплатній основі, сприятиме запобіганню корупції, адже «безкоштовна невизначеність» часто змушує шукати шляхів для визначеності, але не завжди такої, що встановлена актами законодавства. Слід зазначити, що зробити більшість адміністративних послуг безоплатними для користувачів сьогодні не наважуються навіть економічно розвинені держави. Так, відповідно до статті 30 прийнятого 2008 року Митного кодексу Співтовариства (Регламент (ЄС) № 450/2008 Європейського Парламенту та Ради від 23 квітня 2008 року) [9], митним органам надається можливість стягувати збори або відшкодовувати свої витрати при наданні специфічних послуг, зокрема таких, як надання звітів про проведені аналітичні та експертні дослідження, огляд та відбір зразків товарів для цілей перевірки тощо.

Надання митними органами платних адміністративних послуг спрямовано, насамперед, на забезпечення потреб їх отримувача, а не надавача, що знаходить своє відображення у всіх тих перевагах, які можуть отримувати замовники таких послуг (зокрема, створення цивілізованого ринку підприємств, які надають послуги учасникам ЗЕД (ліцензування), уникнення помилок при митному оформленні (дослідження товарів, консультування), гарантування доставки товарів (охорона і супроводження), надання послуг тимчасового зберігання під митним контролем (організація зберігання товарів) тощо).

Відповідно до Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 № 66 [10], до складу собівартості адміністративної послуги входять:

- прямі матеріальні витрати;
- прямі витрати на оплату праці та відрахування на соціальні заходи;
- інші прямі витрати;
- непрямі витрати.

Тому собівартість адміністративної послуги –

виражені в грошовій формі витрати адміністративного органу, безпосередньо пов'язані з наданням адміністративної послуги.

Перелік груп власних надходжень бюджетних установ, вимоги щодо їх утворення та напрями використання затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 № 659 [11]. Відповідно до цього Переліку власними надходженнями бюджетних установ, поміж інших, є плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх функціональними повноваженнями, а також надходження бюджетних установ від господарської та/або виробничої діяльності.

Зазначені надходження формуються за видами, визначеними переліками послуг, що можуть надаватися бюджетними установами за плату, затвердженими Кабінетом Міністрів України для відповідної галузі. Такі переліки складаються відповідно до груп власних надходжень із зазначенням конкретних напрямів використання коштів, які отримують бюджетні установи за надання цих послуг. Відповідальними за складання переліків визначаються центральні органи виконавчої влади, що є провідними у відповідній галузі.

На сьогодні Державна митна служба України не внесена до списку центральних органів виконавчої влади, що відповідають за підготовку переліків послуг, які можуть надаватися бюджетними установами (додаток 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 № 659), що потребує відповідного нормативного врегулювання.

Як зазначає Пашко П. В., «існуюче поширене використання адміністрування пояснюється низкою суб'єктивних причин. Орієнтування на адміністративні, а не економічні методи протягом тривалого періоду призвело до того, що вони стали базовою формування постанов, інструкцій, наказів і багато положень, що містяться в рішеннях останніх років, можуть бути виконані лише на основі адміністративного примусу.

Заміна адміністративного примусу економічною заінтересованістю потребує зміни форм організації служби. Головним двигуном і наріжним каменем удосконалення системи повинен стати рівень митної безпекоспроможності, який визначить досягнення лідерської планки.

Сучасна система зовнішньоекономічного примусу має в митній системі свої особливості:

1. Митна служба є державною монополією, що володіє практично всіма важелями й ресурсами реалізації митної справи, потужностями з пропуску вантажів, людей, транспортних засобів через державний кордон. Наслідком цього є відсутність змагання за задоволення потреб споживачів, стримування прогресу в митних технологіях.

2. Результат бюрократизації – велика армія працівників митної служби; недостатнє використання потенціалу управління на основі аналізу ризикових ситуацій.

3. Митні тарифи не завжди виходять із

супільно необхідних витрат і політики захисту вітчизняних товаровиробників, строків виконання митних процедур та умов митної служби, що призводить до деформації попиту на законні митні операції. У багатьох випадках товари, що суттєво різняться за якістю та витратами, мають однакові митні тарифи.

4. Практичне обмеження вивезення та ввезення товарів (у тому числі ліцензування й квотування, сертифікація, різні заборони на ввезення товарів тощо) можливе лише за умови мотивованого добросовісного контролю за здійсненням цих операцій з боку митної служби.

5. Під час адміністрування ланок митної служби не повною мірою враховуються інтереси їх членів і можливості впливу на кінцеві результати. Це стосується, наприклад, коштів, що держава отримує за результатами боротьби з порушеннями митних правил і які можна було б використовувати з метою заохочення працівників митної служби та для розвитку митної системи» [12, с. 175-176]

Але необхідно зауважити, що на заохочення працівників митної служби та для розвитку митної системи (в тому числі організацію належного надання адміністративних послуг) також можна було б направляти кошти, які стягуватимуться митними органами за надання адміністративних послуг.

Висновки. Таким чином, враховуючи

відсутність нормативного закріплення завдань, функцій, повноважень Державної митної служби України щодо надання адміністративних послуг, переліку цих послуг, відповідальності за ненадання чи не належне надання тощо, зокрема, в чинному Митному кодексі України, який є законодавчою основою організації митної справи в державі, то вважаю за необхідне внесення відповідних положень до проекту Закону України від 12.05.2011 № 8130-д «Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України» (окремо слід зазначити, що в цьому проекті лише в пункті 2 статті 564 зазначено, що реалізуючи митну політику України, митна служба України виконує такі основні завдання, зокрема, здійснення інформування та консультування з питань митної справи, зв'язків з громадськістю, забезпечення довіри суспільства до митної служби і послуг, які нею надаються).

Зазначене нормативне закріплення значно покращить правотворчу та правозастосовчу діяльність митних органів у сфері надання адміністративних послуг, дозволить побудувати загальноприйнятну та перевірену практикою діяльності митних органів розвинутих демократичних країн світу, так звану «сервісну» модель, що позитивно впливатиме на їх авторитет серед населення та інтенсифікує власний розвиток.

ЛІТЕРАТУРА

1. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – С. 288.
2. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 № 959-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991 р. – № 29. – Ст. 377.
3. Перелік платних послуг, що можуть надаватися митними органами: Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 № 1952 // Офіційний Вісник України. – 2002. – № 52. – С. 2373.
4. Про затвердження стандартів адміністративних послуг: наказ Держмитслужби від 13.10.2009 № 949 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.qdpro.com.ua/qdw/php/common/disarchive/getdoc.php?isnvalue=42626>.
5. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
6. Про впорядкування діяльності митних ліцензійних складів: постанова Кабінету Міністрів України від 02.12.1996 № 1446 // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 230-231.
7. Положення про відкриття та експлуатацію митних ліцензійних складів: Затверджене наказом Держмитслужби від 31.12.1996 № 592. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.qdpro.com.ua/qdw/php/common/disarchive/getdoc.php?isnvalue=998>.
8. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 140.
9. Регламент (ЄС) № 450/2008 Європейського Парламенту та Ради від 23 квітня 2008 року про встановлення Митного кодексу Співтовариства (Модернізованого Митного кодексу) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : kompmp.rada.gov.ua/kompmp/doccatalog/document?id=47254.
10. Методика визначення собівартості платних адміністративних послуг: Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2010 № 66 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 25.
11. Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання: постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 № 659 // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 94.
12. Пашко П. В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації): [монографія] / П. В. Пашко. – Одеса : АТ «Пласке», 2009. – 628 с., іл. – ISBN 978-966-8692-26-0.

Рецензенти: *Шевчук О. В. – д.політ.н., професор;*
Смельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Бакуменко Д. О., 2012

Стаття надійшла до редколегії 22.11.2011 р.

НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ПЕРСПЕКТИВНИХ СЕГМЕНТІВ РИНКУ СУДНОБУДУВАННЯ УКРАЇНИ

Надано оцінку перспектив ринкової сегментації суднобудування. Визначено динаміку світового обсягу перевезень вантажу морським транспортом.

Ключові слова: державний розвиток, сегмент ринку, суднобудівна промисловість, територіальні особливості, умови глобальної конкуренції.

Предоставлена оценка рыночной сегментации судостроения. Определено динамику развития мирового объема перевозок грузов морским транспортом.

Ключевые слова: государственное развитие, сегмент рынка, судостроительная промышленность, территориальные особенности, условия глобальной конкуренции.

Provided assessment of the prospects for market segmentation shipbuilding. Dynamics of global cargo transportation by sea.

Key words: state development, market segment, shipbuilding industry, territorial features, terms of global competition.

Вступ. Масштаби будівництва нових суден визначаються обсягом перевезень вантажів морем і потрібним для цього тоннажем (дедвейтом) флоту. На динаміку суднобудування істотний вплив здійснює ринкова сегментація суднобудування, що складається в сегменті морських вантажоперевезень, тобто вона залежить від обсягів та структури вантажів, що підлягають перевезенню, а також від віку суден та потреби в їх оновленні.

Аналіз останніх наукових досліджень. Проблеми розвитку світової суднобудівної промисловості та аналіз стану цієї галузі в Україні є предметом досліджень українських та зарубіжних вчених та науковців. Серед них велику увагу цій темі приділяють вчені Логачов С. І., Чугунов В. В., Пашин В. М., Гурєєв В. М., Шабанов Д. С., Лисицький В. І. та інші.

Постановка завдань:

- надати оцінку перспектив ринкової сегментації суднобудування;
- визначити динаміку світового обсягу перевезень вантажу морським транспортом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Суднобудівна промисловість має свої територіальні особливості. Вона потребує значних сировинних, наукових, кадрових, фінансових затрат, тому розвиток цієї галузі не може успішно розвиватися в кожному регіоні земної кулі [1, с. 90].

За прогнозами, які розроблялися в останній чверті минулого століття, динаміка морських

перевезень вантажу в світі визначалася такими темпами: 1950-1980 рр. – зростання в 6 разів, 1980-2000 рр. – у 2,7-3,8 разів [4]. Останні тенденції щодо розвитку світового промислового виробництва і обсягу морських перевезень не підтверджують оптимізму, який був на той час. Враховуючи наслідки світової фінансово-економічної кризи, ми вважаємо, що темпи приросту світового обсягу морських перевезень вантажу будуть значно повільнішими [4].

За наведеним графіком середньорічні темпи приросту обсягу вантажоперевезень складуть: 1950-1980 рр. – 6,1 %, 1980-2010 рр. – 3 %, 2010-2040 рр. – 1,2 %. Ми навмисно використали для прогнозу інтервал у 30 років. Це приблизно термін експлуатації судна. Навіть якщо і не буде істотного приросту обсягів вантажоперевезень судновласники повинні протягом цього терміну оновлювати склад діючих суден, а це гарантує стабільні замовлення на їх будівництво. Інша справа, яким країнам і верфям ці замовлення будуть надані, але це вже буде залежати від їх конкурентних можливостей. Наприклад, за період з 1992 до 2004 року російськими судноплавними компаніями було збудовано 215 суден, дедвейтом 7,3 млн т, але 92 % з них – за межами Росії, що свідчить про істотні проблеми російських суднобудівників з утриманням конкурентних позицій на глобальному ринку [3].

Таким чином, ринок суднобудування в умовах глобальної конкуренції матиме досить стабільний

попит як за рахунок зростання (хоча і повільного) обсягів вантажоперевезень, так і через потребу оновлення суден, які відпрацювали свій термін. Ця проблема стає особливо відчутною для України і Росії, в яких через розпад загальносоюзного суднобудівного комплексу, ринкову трансформацію економіки і фінансові труднощі було порушено пропорції в оновленні і підтримці якісного стану флоту.

Таким чином, оновлення суден буде набирати темпи. Це пов'язано з тим, що, по-перше, навіть в умовах кризи багато судновласників нарощують тоннаж транспортного флоту. По-друге, маючи нові, більш сучасні судна, вони намагатимуться отримати від цього конкурентні переваги, всіляко обмежуючи можливості експлуатації застарілих, з великим зносом суден інших компаній. Морське міжнародне право буде їм у цьому сприяти, бо воно досить уважно ставиться до якості суден, їхньої здатності забезпечувати безпеку мореплавства і екологічні вимоги.

Проте останнім часом разом із загальним зростанням ринку морських транспортних перевезень істотно прискорилися процеси ринкової сегментації суднобудування. Найбільш суттєвий попит підтримується в сегменті танкерного флоту. Зростає виробництво (за дедвейтом) контейнеровозів. Активізувався попит на газовози, судна для роботи в шельфових зонах, на пасажирські судна та пороми. Динаміка пов'язана із виникненням нових видів морської діяльності, зокрема, з освоєнням шельфових і глибинних акваторій світового океану, багатих на поклади нафти і газу. Розвиток технологій морського видобутку вуглеводнів вимагає створення мобільних плаваючих засобів (це можуть бути відповідні судна, платформи), з яких стає можливим здійснювати буріння свердловин і видобуток з глибини в декілька кілометрів.

Розробляються проекти підводного і навіть підльодового видобутку нафти і газу. Це також викликає попит на створення відповідних технологічних комплексів для підводного видобутку, обслуговування підводної морської техніки і здійснення моніторингу технологічного процесу. Не виключено, що це будуть роботизовані комплекси, використання яких значно знизить ризики і вартість експлуатації морських родовищ.

Про досить високу реальність таких прогнозів свідчить, наприклад, рішучість Російської Федерації виділити протягом 2012-2016 рр. 4,5 млрд дол США на розробку підводно-підльодових технологій розвідки, видобування та транспортування вуглеводнів [3]. Росія стабільно нарощує обсяги видобутку вуглеводнів на шельфі Каспійського моря, Сахаліну і Камчатки. Дискутується питання з термінів освоєння Штокманського родовища (Ямал).

Усе це, безумовно, викличе масштабний попит на газовози, платформи для видобутку і суднозабезпечення.

Уряд Японії розробив і приступив до реалізації проекту промислового видобутку гідрату метану в якості енергоносія. Такі спроби здійснюють японська державна компанія «Oil, Gas and Metals» Corp і Міністерство природних ресурсів Канади. В Китаї у 2009 році було збудовано науково-дослідне судно для проведення експериментів з видобутку гідрату метану.

Набуває успіху розвиток проривних технологій з видобутку газу з глинисто-сланцевих порід, що розташовані на морському дні. Департамент енергетики США вважає, що протягом найближчих 20 років видобуток газу з нетрадиційних джерел (гідрат метану та глинисто-сланцевих порід) зможе майже наполовину забезпечити потреби країни в газі [2, с. 79].

Технології глибинного буріння значно розширюють територіальні межі і ресурсну базу морських родовищ. Це вимагає нових рішень з морського транспортування вуглеводнів. Традиційне з'єднання виробничих платформ з береговою інфраструктурою, де відбувається приймання, зрідження, збереження та відвантаження газу споживачам за допомогою трубопроводного транспорту стає неефективним через зростаючі глибини і відстань від берега. Перспективи розвитку транспортування газу морем оцінюються за двома сценаріями. Перший – транспортування зрідженого газу, як це і робиться зараз, другий – транспортування газу у стислому стані, який має всі підстави зайняти суттєву частку вже у середньостроковій перспективі (4-5 років).

Вибір сценарію морського транспортування газу вплине на видову структуру суднобудування, тобто на співвідношення у виробництві газовозів відповідно для зрідженого і стислого газу. Проте навіть незалежно від технологій транспортування природного газу (в зрідженому чи в стислому стані), йде інтенсивна трансформація технологічного ланцюга поставки газу. Якщо сьогодні він включає такі елементи, як прибережний завод зі зрідження газу, танкери для перевезення і приймальні термінали, то в перспективі до 2015-2030 років можна очікувати масштабної реалізації нових промислових технологій, за якими виробництво і збереження зрідженого газу буде здійснюватися з використанням плаваючих фабрик-сховищ, які вирішують одночасно всі проблеми, пов'язані з віддаленістю родовища, відсутністю прибережних заводів зі зрідження газу та необхідної інфраструктури – підводних газопроводів, сховищ та причалів для танкерів тощо.

Крім того, за новими технологіями танкер як фабрика-сховище отримує додаткове устаткування регазифікаційні установки, що дозволить поставляти газ і тим споживачам, які не мають таких терміналів. Нові технології, які, до речі, є високотехнологічними і мають високу вартість, сприятимуть також розробці і впровадженню нових конструктивних схем облаштування суден і використання нових конструкційних матеріалів.

В якості базової технології зрідження і зберігання газу у плаваючих сховищах широке впровадження отримують розробки японської компанії «Ishikawajima – Harima Heavy Industries» зі створення так званої самонесучої місткісної системи призматичної форми (SPB), що дозволяє компактно розміщувати на судні все необхідне устаткування, яке забезпечує виконання таких робіт, як:

- зрідження і зберігання природного газу;
- регазифікацію зрідженого газу;
- підводне підключення до приймального буя турельного типу;
- повторне зрідження випаровуваного газу;
- перевантаження зрідженого газу за схемою «судно – судно» [5].

Компанія Flex LNG Ltd на початку 2007 року розробила проект на будівництво двох середньомістких LNG (Legnified Natural Gas) танкерів на 90 000 куб. м. кожний. Цим проектом відкривається нова сторінка в сегментації ринку транспортного суднобудування. Багатоцільовий танкер LNG можна використовувати як звичайний перевізник, як плаваюче сховище – регазифікатор і як фабрику зрідженого газу.

Перспективи цього сегмента ринку суднобудування мають вагомое економічне підґрунтя, бо дозволяють майже удвічі скоротити вартість будівництва. Для прибережних заводів, наприклад, інвестиції в перерахунку на тонну зрідженого газу в рік складають 1000 дол США, а для мобільних M-Flex LNG – лише 450-500 дол США. Це пояснюється тим, що розміщення плаваючого заводу безпосередньо на шельфовому газовому родовищі не потребує будівництва транзитних трубопроводів і великої берегової інфраструктури. Крім того, наявність танкерів LNG дає можливість освоєння відносно невеликих родовищ газу, оскільки плаваючий завод є досить мобільним.

Масштабні проекти в цьому напрямі активно здійснюють концерн Shell, корейська Samsung Heavy Industries Co і французька Technip SA. Плаваючий завод за їх проектом буде мати потужність 3,5 млн т зрідженого газу на рік і працювати на шельфових родовищах, що знаходяться на відстані біля 200 км від північно-західного узбережжя Австралії. Носієм такого заводу буде судно водотоннажністю 600 000 тонн, яке матиме довжину 480 м і ширину 75 м.

Над аналогічними проектами в Тиморському морі (Південна Індонезія) працює японська фірма Inprex Holdings Inc. [2, с. 79].

Досить цікавим є ринок морських транспортних послуг, а відповідно і транспортного суднобудування Росії. Враховуючи історичні корені суднобудівної галузі України та активне нарощування співробітництва між нашими країнами в широкому спектрі промислової і науково-технічної діяльності, що розгорнулося останнім часом, досить реальною виглядає перспектива кооперації України і Росії і в галузі суднобудування.

За попереднім варіантом Довгострокового прогнозу науково-технологічного розвитку Росії (розділ «Види морської діяльності і забезпечуючи галузі промисловості» [3], перспективи російського суднобудування, пов'язаного з транспортуванням зрідженого природного газу (LNG) проглядаються не досить впевнено. Причин тут декілька. По-перше, – вплив глобального чинника. Якщо видобуток природного газу з гідрату метану і глинисто-сланцевих порід у світі отримає істотний розвиток, то США і Японія в декілька разів скоротять імпорт природного газу, і ринок LNG впаде з усіма наслідками для російських компаній.

По-друге, щоб розраховувати на багаторазове збільшення обсягів перевезень зрідженого природного газу морським транспортом, а відповідно і завантажити російське суднобудування замовленнями на багато років вперед, Росія, зокрема ВАТ «Газпром», має довести обсяги виробництва газу до 80-90 млн т на рік. Але такий сценарій фахівці вважають досить проблематичним, оскільки тут також починають істотно впливати як внутрішні, так і зовнішні чинники, а саме:

- для реалізації цього сценарію Газпрому необхідно знайти більш як 240 млрд дол США інвестицій, а це в умовах фінансово-економічної кризи досить проблематично;
- навіть часткове освоєння видобутку газу з глинистих сланцевих порід призведе до падіння світових цін на газ, що зробить його видобуток на арктичному шельфі Росії нерентабельним;
- використання нових технологій глибинного буріння за допомогою мобільних заводів дозволяє розробляти віддалені шельфові родовища, що також знизить зацікавленість інвесторів до освоєння менш рентабельних арктичних родовищ;
- введення в дію «Північного потоку», який зараз активно будується Росією, також знижує потребу в морському транспортуванні природного газу [3].

Таким чином, за російським прогнозом, найбільш реалістичним сценарієм вважається усталений розвиток і освоєння сахалінського і камчатського шельфових родовищ з доведенням у 2030 році обсягу видобутку газу до 20 млн т, частина якого буде вивозитися у стислому стані.

Перспективи збільшення транспортування газу морем для Росії відкриває подальше освоєння родовищ Ямало-Ненецького автономного округу. Поки що там реалізується сухопутний маршрут. Але запаси Ямалу настільки великі, що в принципі дає можливість розвивати і морське перевезення газу. Реальною вважається розробка континентальних родовищ нафти і газу в Якутії та Східному Сибіру, транспортування якого передбачає будівництво у Владивостоці заводу LNG потужністю 15-16 млн т [3].

Останнім часом зростає інтерес до транспортування морем стислого газу (CNG). Цьому сприяє скорочення масштабних капітальних вкладень, порівняно з тими, яких потребує створення терміналів зі зрідження газу і наступної його

регазифікації. Крім того, вартість суден для транспортування стислого газу в розрахунку на одиницю потужності значно нижча, ніж для зрідженого газу, що особливо доречно при спотових поставках природного газу.

Морські перевезення природного газу у стислому стані вважаються ефективними на відстань до 2-2,5 тис. км. Таким чином, уже в середньостроковій перспективі (4-5 років) CNG охоплять ринок Середземноморського і Карибського морів. Росія, скоріше за все, налагодить поставки стислого газу з родовищ Сахаліну і Камчатки до Кореї, Японії та Китаю, а також при розробці відносно невеликих шельфових родовищ потужністю до 3-4 млрд куб м в інших регіонах світу [4].

Таким чином, для російського суднобудування танкери CNG можуть стати перспективним ринковим сегментом суднобудування. Важливо враховувати також те, що проектування і будівництво таких суден лише тільки починається, і у Росії нема такого технічного відставання, як по танкерах зрідженого газу (LNG), тому вона може розраховувати на інноваційний прорив у цьому сегменті ринку.

Україна теж має всі підстави активно включитися до конкуренції в цьому сегменті суднобудування. По-перше, як крупний імпортер природного газу, який прагне диверсифікувати джерела постачання, в тому числі за рахунок морських перевезень. По-друге, як виробник морських газовозів на замовлення інших країн, використовуючи і розвиваючи вітчизняну науково-виробничу базу суднобудування.

На світовому ринку морських перевезень зберігається тенденція зростання сегменту транспортування нафти і нафтопродуктів, хоча із деяким уповільненням. Станом на початок 2009 року танкерний флот світу нараховував 7,5 тис. суден. До кінця 2013 року очікується, що портфель замовлень на танкери буде складати біля 75 млн т дедвейту. Це майже на 60 % менше замовлень попередніх п'яти років. Проте, незважаючи на уповільнення темпів будівництва танкерного флоту, диспропорції між попитом на тоннаж і його пропозицією зростають у бік надлишку тоннажу. Ця тенденція, що сформувалася за рахунок попередніх замовлень, уже навіть прийняла критичну форму. Для її подолання передбачається до кінця 2013 року відправити на злам суден дедвейтом у 50 млн т, тобто майже 2/3 від обсягу нових замовлень.

Хоча суттєвих технологічних змін у сегменті танкерного флоту у найближчі 4-5 років не передбачається, в цілому існує тенденція до покращення економічності, екологічності і безпеки як танкерів, так і інших суден. З цією метою, наприклад, ОАО «Совкомфлот» разом із корпорацією Stena почали ініціативну розробку великотоннажного танкера нового покоління за проектом B-Max [4].

Окремий, але дуже важливий і специфічний сегмент ринку транспортного флоту для Росії, складає арктичне судноплавство. Господарське освоєння північних регіонів пов'язане зі зростаючими обсягами транспортування як нафти з ВАТ «Лукойл», так і продукції гірничо-металургійного комбінату «Норнікель». Це вимагає будівництва як звичайних транспортних суден, так і суден підвищеного льодового класу, а також розширення складу криголамів.

Що стосується криголамів, то в їх технологічному вигляді позначилися дві важливі тенденції. Перша – розширення функціональних можливостей криголамів за рахунок встановлення додаткового устаткування, друга – будівництво великотоннажних криголамів. Наприклад, проект російського багатofункціонального арктичного криголама потужністю 25 МВт передбачає такі додаткові функції:

- буксирування великогабаритних важких морських об'єктів;
- моніторинг підводних об'єктів;
- вантажні операції з використанням потужного кранового устаткування;
- роботи з ліквідації розливу нафти;
- пошукові операції та замірювальні роботи [4].

Взагалі слід зазначити, що в сегменті суден льодового класу і криголамів останнім часом конкуренція істотно зростає. До будівництва великих потужних криголамів активно долучилися Європа і Канада. Десять Європейських країн, зокрема, беруть участь у будівництві дизель-електричного криголама Auriga Borealis водотоннажністю у 65 000 тонн. Але це буде не просто найбільший в світі криголам, а й науково-дослідне судно з установкою для буріння на глибинах до 5-6 тис. м. Його будівництво ведеться на верфях Вяртсїля у Фінляндії зі спуском на воду у 2012 році.

Істотний сегмент ринку суднобудування формує портове господарство. Зростання обсягів морських перевезень безпосередньо пов'язано з якісним функціонуванням портів. Організація Європейських морських портів (European Seaports Organisation) наводить дані, що 90 % всіх зовнішньоекономічних вантажів Європи і 43 % внутрішніх проходять через морські порти. Незважаючи на кризу, в багатьох країнах проводяться масштабні роботи з розширення і модернізації портових активів.

Зокрема, можна навести такі приклади [4]:

Роттердам (Голландія) – будівництво нових терміналів зі збільшенням потужності порту до 17 млн т вантажу, що обробляється (ОВ);

Гамбург (Німеччина) – проведення днопоглиблюваних робіт зі збільшенням потужності порту майже удвічі, до 18,1 млн т ОВ;

Алжерікс (Іспанія) – відкриття нового терміналу на 1,8 млн т ОВ;

Ліверпуль, Саутгемптон (Англія) – розширення потужностей діючих терміналів;

Хервіг (Англія) – введення нового глибинного контейнерного порту потужністю 1,7 млн т ОВ.

Реалізуються також проекти з розширення і модернізації портів у Франції, Італії, Болгарії, Естонії, Польщі, Фінляндії. Ведеться розвиток портової інфраструктури і на інших континентах – в Австралії, Бразилії, Індії, Китаї, В'єтнамі, США, країнах Близького Сходу. Україна також долучилася до цієї справи.

Висновки. Таким чином, враховуючи науково-технологічний потенціал і досвід України, в розробці засобів електронно-космічного спостереження і управління є всі підстави розраховувати, що сектор суднобудування може стати перспективним напрямом диверсифікації підприємств, сприяючи комерціалізації їх досвіду і науково-технологічних напрацювань.

Іншими словами, цей напрям відкриває для України реальні можливості виходу на глобальний ринок суднобудівного і прибережного устаткування. На нашу думку, актуальними могли б стати наступні напрями сприяння державою розвитку перспективних сегментів ринку суднобудування України, а саме:

- системи управління судами на базі електронної картографії і супутникової навігації;
- системи управління морськими об'єктами в акваторіях портів, стаціонарних і плаваючих платформ у шельфовій зоні;
- засоби гідроакустики і зв'язку нового покоління для виконання робіт під водою;
- нове покоління засобів радіозв'язку, радарних комплексів інформаційного забезпечення, систем радіолокаційно-оптичного спостереження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Антонюк Л. Л. Міжнародна конкурентоспроможність країн: теорія та механізми реалізації: [монографія] / Л. Л. Антонюк. – К. : КНЕУ, 2004. – 275 с.
2. Мир после кризиса. Глобальные тенденции – 2025: меняющийся мир. Доклад Национального разведывательного совета США / Кол-в авт. – Москва : 2009. – 141 с.
3. Офіційний веб-сайт Інституту регіональних та євроінтеграційних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eru.org.ua>.
4. Official site Fairplay. The leading international maritime news source / Доступний з : <http://www.fairplay.co.uk/>.
5. Shipbuilding statistics, march, 2011, The Shipbuilders association of Japan. Доступний з : < <http://www.sajn.w.jp/e/press/press030617.htm>.

*Рецензенти: Антонова Л. В. – д.держ.упр.;
Смельянов В. М. – к.т.н., доцент*

© Беглиця В. П., 2012

Стаття надійшла до редколегії 12.12.2011 р.

ІННОВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Визначено комплекс засад управління обсягом медичної допомоги в державі. Розроблено стратегію й тактику успішного розв'язання найважливіших завдань галузі охорони здоров'я.

Ключові слова: державне управління, економічна доцільність, інновації, контекст євроінтеграції, медичні послуги, організаційно-економічний механізм, система охорони здоров'я.

Определен комплекс основ управления объемом медицинской помощи в государстве. Разработано стратегию и тактику успешного разрешения важных задач в сфере охраны здоровья.

Ключевые слова: государственное управление, экономическая выгодность, инновации, контекст евроинтеграции, медицинские услуги, организационно-экономический механизм, система здравоохранения.

Defined set of principles of Medical care in the state. A strategy and tactics of successful settlement's most important tasks of health care.

Key words: state administration, economic advantage, innovations, context of europeean integration, medical services, organization and economic mechanism, system of health protection.

Вступ. Основна вимога до сучасної системи державного управління системи охорони здоров'я у контексті євроінтеграції – це організація раціональної медичної допомоги населенню адміністративної території, заснованої на принципах медичної й економічної доцільності. Необхідна система управління, що давала б змогу надати кожному найбільш раціональний (з медичного погляду) та найменш затратний (з економічного погляду) обсяг медичної допомоги на будь-якому рівні її надання.

Аналіз останніх наукових досліджень. Методологічні та прикладні питання багатоаспектної проблеми державного управління у системі охорони здоров'я в контексті євроінтеграції України були і залишаються об'єктом постійних наукових розробок. Різні актуальні проблеми у зазначеній сфері знайшли відображення в роботах С. Антонюка, А. Базилевича, Я. Базилевича, М. Білинської, О. Виноградова, Ю. Вороненка, З. Гладуна, Н. Гойди, А. Голунова, О. Голяченка, Д. Джафарової, В. Журавля, В. Загороднього, Д. Карамішева, О. Киричук, О. Коваленка, С. Я. Малика, О. Мартинюк, В. Мегедя, В. Москаленка, А. Нагорної, З. Надюка, Т. Педченка, Б. Плїша,

О. Поляк, І. Рожкової, Є. Романенко, Я. Радиша, В. Рудого, І. Сенюти та ін. дослідників.

Постановка завдань:

- визначити комплекс засад управління обсягом медичної допомоги в державі;
- розробити стратегію й тактику успішного розв'язання найважливіших завдань галузі охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перехід до сімейної медицини (СМ) і розвиток економічних методів управління вимагає впровадження сучасних механізмів розподілу фондів та обсягів медичної допомоги за рівнями її надання з урахуванням пріоритету первинної ланки як основної, найменш затратного рівня. Необхідно запровадити механізм управління собівартістю та якістю медичних послуг, змінити систему оплати праці медичних працівників. При цьому важливо, що фінансується – діяльність лікувально-профілактичних закладів (ЛПЗ) або медична допомога населенню. Утримання ЛПЗ, постатейний бюджет і розподіл фінансових ресурсів на основі потужності (кількості ліжок і посад) ЛПЗ, без урахування обсягу й якості послуг, які надаються, призводить до нівелювання важелів раціонального використання ресурсів [5, с.160].

На сучасному етапі важливо еволюційно запровадити організаційно-економічний механізм управління фінансуванням діяльності у сфері охорони здоров'я відповідно до обсягу і якості наданих медичних послуг незалежно від джерел фінансування з функціональним розділенням їх вартості й ризиків за рівнем надання медичної допомоги та організаційною інтеграцією управління ЛПЗ з пріоритетом первинної медико-санітарної допомоги (ПМСД) та ЛЗП-СМ як організаторів первинного рівня.

Сутність пропонованого підходу полягає у фінансуванні надавачів медичних послуг з розрахунку на кількість мешканців сімейно-територіальних ділянок та підвищенні економічної ефективності діяльності ЛПЗ через управління собівартістю медичних послуг, а не нарощуванням їх кількості, як у методиці «гонорар за послугу». Запровадження персоніфікованого підходу управлінського обліку й аналізу витрат стосовно управління собівартістю медичних послуг диктує зниження їх вартості за збереження якості медичної допомоги та задоволення нею пацієнта. За таких умов ЛПЗ робитимуть все для належного забезпечення здоров'я населення, а у випадку необхідності надання медичної допомоги вона буде надаватись у найменш «високовартісних» ЛПЗ.

Запровадження персоніфікованої оплати медичних послуг вимагає чіткої системи персоніфікованого обліку й управління обсягами медичної допомоги за рівнями її надання на основі інтеграції ресурсів ЛПЗ регіону. При цьому надавачі медичних послуг повинні мати змогу керувати медичною допомогою ефективно й уміло, хоча сучасні ЛПЗ не в стані ефективно забезпечити той спектр медичних послуг, необхідних конкретному пацієнтові. Запровадження цього підходу вимагатиме від місцевої мережі ЛПЗ інтеграції та координації зусиль стосовно надання всього наявного спектру медичних послуг усіх рівнів на засадах медико-економічної їх доцільності. У зв'язку з цим потрібно реорганізувати роботу на основі єдиного переліку медичних процедур із застосуванням їх єдиних кодифікаторів і класифікаторів, формувати потоки пацієнтів до ЛПЗ різних рівнів з урахуванням пріоритету ПМСД, а також реальних можливостей (матеріально-технічних, кадрових, технологічних, фінансових ресурсів) кожного з них. До ключових умов запровадження пропонованої моделі керованої медичної допомоги належить управління собівартістю медичних послуг як медико-економічної категорії [4, с. 6].

Такий підхід дає змогу раціонально застосовувати поособові й персоніфіковані тарифи, розподіляючи медичні процедури між ЛПЗ не лише за медичними показами, а й за собівартістю. Запровадження пропонованої системи

управління допоможе отримувати фінансово-економічні розрахунки і з ЛПЗ, і з конкретних пацієнтів, медичних працівників, діагностично-розрахункової групи (ДРГ) і загалом за будь-який відтинок часу з детальним аналізом. Причому збільшення кількості ЛПЗ з керованою медичною допомогою вони будуть неухильно конкурувати і за ціною, і за якістю, і за ступенем задоволення пацієнтів. Цим ЛПЗ доведеться надавати дані про свою роботу для того, щоб пацієнти могли з чого вибирати. Уведення поособових нормативів фінансування та персоніфікованих методів управлінського обліку розгортає логіку управління охороною здоров'я населення в належному ракурсі ще й тим, що зосереджує турботу про здоров'я пацієнта не на лікуванні, а на підтримці здоров'я. Це вимагає оцінки ефективності профілактичних послуг, а також розширення їх асортименту.

У пропонованій системі управління надавачі медичних послуг повинні мати змогу постійно відстежувати й обліковувати персоніфіковані їх обсяги, надані пацієнтові впродовж усього його життя. Ця інформація має бути «під рукою» і під час первинного візиту пацієнта, і при скеруванні до «вузьких спеціалістів», і в процесі виконання амбулаторних процедур та при повторних візитах до «спеціалістів», госпіталізації, надання допомоги вдома чи при наступних оглядах лікуючим лікарем та ін. Важливо, щоб дані про використання ресурсів і результати лікування можна було застосовувати для інформування пацієнтів стосовно медичної допомоги, яку вони отримують, зокрема, коли ці дані порівнюються з даними про важкі захворювання тієї самої групи, що лікуються тими самими лікарями. Лікарі ж матимуть можливість розробляти довідники та методичні рекомендації для удосконалення результатів і процесів надання меддопомоги своїм пацієнтам.

Логічна послідовність елементів управління повною мірою стосується управління СОЗ, що відображено в пропонованій моделі. Від діяльності ЛЗП-СМ як організатора значною мірою залежить рівень надання медичної допомоги населенню сімейно-територіальної ділянки. Це стосується як безпосередньо роботи з пацієнтами, зокрема планування, обліку, організації динамічного спостереження, так і співпраці з ЛПЗ. Наприклад, його робота з планування, формування потоків пацієнтів у районні й обласні ЛПЗ, організація контролю за поверненням виписок і консультативних заключень. Важливо запропонувати організаційно-фінансові механізми управління охороною здоров'я населення регіону новостворюваним, на вимогу Бюджетного кодексу, відділам охорони здоров'я РДА [6, с. 285].

В основі вдосконалення механізмів державного управління СОЗ в контексті євроінтеграції України з метою підвищення доступності медичної допомоги, має бути принципово нова організація

надання ПМСД, головна мета якої – підвищення рівня здоров'я населення і залучення громадськості до управління. Критерії досягнення мети – позитивна динаміка показників профілактики, захворюваності, інвалідизації, смертності та життя відповідно до стратегії євроінтеграції. Для досягнення головної мети слід підвищити ефективність і збільшити обсяг ПМСД. Унаслідок підвищення ефективності ПМСД посилюється роль медичної, медико-генетичної, соціально-гігієнічної та соціальної профілактики; підвищується якість діагностування та лікування; створюються системи економічного управління ПМСД. Шляхи збільшення обсягу ПМСД: розширення профілактичної (медичної, медико-генетичної, соціально-гігієнічної) й діагностичної, лікувальної та реабілітаційної медичної допомоги, а також медичних послуг на рівні ПМСД. Шляхи забезпечення доступності ПМСД: диференціація інвестиційних потоків стосовно видів допомоги, класів медичного ризику та верств населення; наближення ПМСД до місць проживання людей; створення нової нормативної бази ПМСД; організаційних інтегрованих комплексів ПМСД [2, с. 269-271].

Успішна програма впровадження в ЛЗП СМ пов'язана з розробленням принципово нової моделі системи фінансування СОЗ оплати праці її працівників, що відповідає стратегії євроінтеграції України [6, с. 285].

Оптимальною формою фінансування СМ, незалежно від її організаційної моделі, особливостей функціонування та форми власності, є поособове нормативне (фондове) фінансування за кількістю прикріпленого населення – мешканців регіону обслуговування. За таких умов поособовий норматив фінансування СМ може здійснюватись на основі нормативу фінансування територіальної програми (з урахуванням віково-статевої структури населення, демографічних та інших особливостей) і диференціюватись на поособовий норматив СМ для оплати стаціонарної медичної допомоги; поособовий норматив СМ на надання лікувально-консультативної допомоги лікарями-спеціалістами та лікувально-діагностичної допомоги параклінічними відділеннями (кабінетами, підрозділами) ЛПЗ; поособовий норматив СМ, скерований на забезпечення господарської діяльності й оплати праці спеціалістів ЗЛП. Удосконалення служби ПМСД в Україні має отримати правову основу. Проблеми її розвитку мали б відобразитись як в окремому Законі «Про первинне медико-санітарне забезпечення», так і в усіх інших прийнятих законах, що розробляються в контексті євроінтеграції держави загалом та галузі зокрема. Законодавчо варто закріпити такі положення: визначення ПМСД; права громадян на безкоштовне отримання доступної для кожного громадянина ПМСД незалежно від місця проживання, професії,

національної чи майнової приналежності (за збереження права на отримання платних послуг); гарантії держави щодо здійснення права громадян на ПМСД; рівень, обсяг, якість, форми надання ПМСД; організаційна структура ПМСД у сільській місцевості та в місті; права й обов'язки, мета, завдання, функції окремих суб'єктів служби ПМСД: фельдшера, медичної сестри, соціального працівника, ЛЗП-СМ тощо, сертифікація закладів ПМСД; розробка та порядок впровадження державних стандартів якості надання ПМСД, державних сертифікаційних вимог стосовно медичного та немедичного персоналу служби ПМСД, а також стосовно закладів, які її надають; визначення зв'язків між суб'єктами ПМСД і ЛПЗ, що надають спеціалізовану медичну й соціальну допомогу, та громадськості [6].

У сучасних умовах євроінтеграції важливо спрямувати діяльність організаторів охорони здоров'я на перегляд зв'язків між державою, населенням і ЛПЗ, а також рівнями медичної допомоги через собівартість медичних послуг.

Для цього варто розробити стратегію й тактику успішного розв'язання найважливіших сьогоденних завдань галузі:

- поліпшення стану здоров'я внаслідок реалізації політики здоров'я;
- підвищення оперативності надання медичної допомоги через забезпечення доступу до сучасних лікувально-діагностичних засобів;
- раціональніше використання наявних ресурсів шляхом впровадження інформаційно-управлінської системи на основі персоніфікованих розподілених банків даних, що зробить прозорим «тіньовий» ринок медичних послуг;
- запровадження медичної послуги як основної медико-економічної категорії, що визначає ефективність, економічність, результативність, якість, рівність, солідарність і справедливість в охороні здоров'я населення [3, с. 288].

Медичні послуги, котрі надають державні й комунальні ЛПЗ, оплачує суспільство, яке складається з окремо взятих громадян. Надання медичної допомоги слід законодавчо узгодити за двома принципами: справедливості за оплати медичних послуг і рівності за необхідності їх отримання. Тобто, «доступне для всіх громадян» медичне обслуговування не може тлумачитись у відриві від принципу рівності, зокрема, рівної доступності. Забезпечення медичної допомоги лише коштами державного бюджету України варто розглядати з урахуванням вимог Закону України про охорону здоров'я, де передбачено, що державна політика охорони здоров'я забезпечується бюджетними асигнуваннями в розмірі, який відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше 10 % ВВП [1, с. 63].

Невиконання окремих законодавчих положень, скажімо, положень ст. 12 згаданого закону,

об'єктивно тягнуть за собою необхідність визначення та законодавчого оформлення інших (позабюджетних) джерел фінансування медичних послуг, що надають державні та комунальні ЛПЗ. Однак у будь-якому випадку всі канали фінансування такої медичної допомоги повинні узгоджуватись з конституційними нормами. Гарантований рівень безоплатного медичного обслуговування всіх верств населення можна розглядати лише через призму законодавчо-визначених стандартів якості медичних послуг на різних рівнях надання медичної допомоги.

Створення благодійних фондів, лікарнях кас й інших організацій, що мобілізують додаткові ресурси для задоволення потреб у СОЗ населення України, має відбуватись відповідно до вимог чинного законодавства держави, що регулює питання створення й діяльності таких організацій. Не можна позбавляти громадян можливостей здійснювати благодійну діяльність, а доцільно її заохочувати. Діяльність благодійних організацій необхідно оцінювати на предмет її відповідності вимогам закону, однак у будь-якому випадку така діяльність не може слугувати засобом примусу громадян до оплати медичних послуг. Ст.18 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» передбачає, що всі ЛПЗ мають право використовувати для підвищення якісного рівня своєї роботи кошти, добровільно передані підприємствами, установами, організаціями й окремими громадянами [1, с. 65].

У цьому сенсі повчальний досвід РФ, коли значне збільшення фінансування із запровадженням ОМС не привело до істотних позитивних зрушень ані в збільшенні обсягів медичної допомоги, ані в поліпшенні її якості й доступності. Основна причина ситуації, що склалася, – відсутність системи управління та механізмів, які допомогли б довести фінансування до конкретного споживача. Проводячи реформу СОЗ, спеціалісти намагаються порівнювати кінцеві підсумки з витратами, розробляючи оптимальну модель розвитку галузі, яка дасть змогу, за відносно невеликих витрат ресурсів, отримати якнайкращі результати якості, доступності медичної допомоги, поліпшення, врешті-решт, показників здоров'я населення. У цьому складному процесі не може бути готового рецепту, єдиної уніфікованої моделі. Кожна держава вибирає власний механізм державного управління охороною здоров'я, з урахуванням своїх особливостей, економічних можливостей, структури охорони здоров'я, традицій, менталітету населення тощо. Простежуються ключові тенденції, на які орієнтовано багато національних СОЗ, що використовує різні моделі на таких принципах:

1. Медична й економічна доцільність розбудови системи управління охороною здоров'я населення

з врахуванням вартості медичних послуг на різних рівнях медичної допомоги.

2. Мінімізація витрат при забезпеченні необхідної якості та рівної доступності медичної допомоги.

3. Спрямованості зусиль СОЗ на розв'язання медичних проблем конкретної людини, а не середньостатистичного громадянина.

Висновки

Головна мета реформи полягає в тому, щоб кожен громадянин зміг отримати медичну допомогу у потрібний час, в потрібному місці, в необхідному обсязі й з мінімальними витратами. Дотримуючись цих принципів, слід вибирати ту чи іншу модель. Збереження бюджетного фінансування галузі або перехід до моделі ОМС? Який з цих підходів буде переважати за реорганізації української СОЗ? Безперечно, кожен має свої переваги і недоліки. Так чи інакше, яка б модель не пропонувалася – бюджетна чи ОМС, – необхідно буде розв'язувати проблеми в класичному трикутнику, в основу котрого покладено обсяги медичної допомоги, витрати на її надання, а також якість і доступність.

Тобто, йдеться про якісну, доступну і своєчасну медичну допомогу, організовану на засадах медичної й економічної доцільності. У світовій практиці основу такого підходу становить інститут ЛЗП-СМ, де фахівець виконує свою ключову функцію – «диспетчера», тобто формує і координує найоптимальніший маршрут обстеження та лікування пацієнтів. Саме ця функція ЛЗП-СМ багато в чому визначає ефективність роботи всієї СОЗ, вигідно відрізняє його від дільничного терапевта. Виділяють дві головні ролі «диспетчера». Насамперед, контроль за зверненнями до фахівців у лікарні або за іншими дорогими медичними послугами, що дає змогу скоротити чи обмежити витрати СОЗ. Отже, ЛЗП-СМ слугують механізмом регулювання витрат. По-друге, завдяки координуючій ролі, вони поліпшують або підтримують якість медичних послуг. У такий спосіб ЛПЗ-СМ розглядаються як координатори комплексних пакетів послуг, які отримують пацієнти, що покращує безперервність їхнього спостереження. Якщо розглядати «диспетчера» на негативному тлі, можна зазначити, що це механізм обмеження доступу до іноді вигіднішого для пацієнта лікування у фахівців вузького профілю, а також скорочення витрат СОЗ за рахунок пацієнта. Однак більшість сучасних експертів вважають, що пацієнтові необхідно призначати лише компетентну медичну допомогу, а СОЗ має відповідати конкретним потребам індивіда. Тенденції розвитку моделей управління в різних державах ЄС пов'язані з побудовою гнучкої системи управління, яка передбачає:

1. Задоволення потреб охорони здоров'я конкретного пацієнта.

2. Інтеграцію можливостей первинної і спеціалізованої медичної допомоги населенню на принципах медико-економічної доцільності.

3. Чітке розділення функцій між медзакладами адміністративної території, що надають послуги пацієнтам, їх загальної відповідальності за кінцевий підсумок.

4. Створення стандартів і протоколів надання медичної допомоги.

5. Визначення загального пакету медичних послуг з розрахунком необхідних фінансових витрат (керована медицина).

6. «Диспетчерську» функцію ЛЗП-СМ.

7. Організацію чіткої наступності та координації в роботі ЛЗП-СМ і профільних фахівців на основі сучасних комунікаційних і управлінських систем.

8. Запровадження елементів інтегрованої медицини в освітні програми і програми підвищення кваліфікації медичних працівників.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №4. – С.59-83.
2. Автоматизована система управління охороною здоров'я / [Базилевич А. Я., Голунов А. І. та ін.] // Ефективність державного управління в контексті європейської інтеграції : Матеріали щорічної Наук.практ. конф. 23 січ. 2004 р. / [за заг. ред. А. О. Чемериса. – Л., ЛРІДУ НАДУ, 2004. – Ч. 1. – С. 269-271.
3. Киричук О. С. Міжнародні норми взаємовідносин пацієнта і лікаря: проблема імплементації у законодавство України / О. С. Киричук // Ефективність державного управління в контексті європейської інтеграції : Матеріали наук.-практ. конф. 23 січ. 2009 р. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Ч. 1. – С. 287-291.
4. Москаленко В. Ф. Оптимальні моделі охорони здоров'я. Яку маємо обрати? / В. Ф. Москаленко // Ваше здоров'я. – 2008. – № 13(940). – С.6-7.
5. Радиш Я. Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: конституційно-правові засади / Я. Ф. Радиш, В. М. Лехан, С. М. Крюков // Вісн. Укр. академії державного управління. – № 1. – 2010. – С. 159-167.
6. Ярош Н. Державне управління якістю медичної допомоги / Н. Ярош // Вісн. Укр.академії держ. управління. – 2009. – № 2. – С. 282- 287.

*Рецензенти: Шевчук О. В. – д.політ.н., професор;
Смельянов В. М. – к.т.н., доцент*

© Галайчук Б. В., 2012

Стаття надійшла до редколегії 17.11.2011 р.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНО СТАЛОГО РОЗВИТКУ НА ДЕРЖАВНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

Обґрунтовано вирішення питань екологічно збалансованого розвитку в державі. Визначено проблеми забезпечення екологічно сталого розвитку на державному та регіональному рівнях.

Ключові слова: *вдосконалення, екологічна безпека, менеджмент, механізми, природні ресурси, стратегія.*

Обосновано решение вопросов экологично устойчивого развития в государстве. Определены проблемы обеспечения экологично устойчивого развития на государственном и региональном уровнях.

Ключевые слова: *совершенствование, экологическая безопасность, менеджментом, механизмы, природные ресурсы, стратегия.*

The decision of questions of the ecologically balanced development is grounded in the state. The problems of providing ecologically of steady development are certain at state and regional levels.

Key words: *Improvement, environmental safety, management, mechanisms, natural resources strategy.*

Вступ. Екологічна стратегія – загальний план дій, розрахованих на реальні можливості і строки їх досягнення, в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів. Залежно від рівня реалізації виділяють глобальну, національну, територіальну та локальну екологічну стратегію. Враховуючи те, що розробка стратегій не є відокремленою ланкою діяльності регіональної влади, дослідження процесу стратегічного планування регіонального розвитку необхідно зосередити на вдосконаленні механізмів реалізації регіональних стратегій, що мають бути побудованими на основі оптимізації взаємодії місцевої влади, суб'єктів господарювання та населення регіонів.

Аналіз останніх наукових досліджень. Екологічні проблеми та концептуальні засади сталого розвитку висвітлені в роботах Балантайна П., Балацького О. Ф., Буркинського Б. В., Веклич О. О., Вернадського В. І., Врублевської О. В., Галушкиної Т. П., Євтушевського В. А., Забеліна С. І., Кортена Д., Медоуза Д., Павліхи Н. В., Прокопенко О. В., Синякевича І. М., Туниці Т. Ю., Теліженка О. М., Хенса Л. та багатьох інших дослідників, які сформували теоретичне підґрунтя для подальших досліджень.

Постановка завдань:

- обґрунтувати вирішення питань екологічно збалансованого розвитку в державі;
- визначити проблеми забезпечення екологічно сталого розвитку на державному та регіональному рівнях.

Виклад основного матеріалу дослідження. На основі порівняльного аналізу основних підходів

до визначення стратегій, що сприяють досягненню сталого розвитку пропонуємо наступне визначення. Стратегії забезпечення екологічно сталого розвитку, регіону (СЗЕСРР) – це сукупність стратегій різних рівнів, які прямо чи опосередковано сприяють досягненню соціо-еколого-економічного ефекту в регіоні [7, с. 187].

Кристалізація стратегії сталого розвитку суспільства, її економічне обґрунтування та усвідомлення підприємцями власної вигоди від відповідального ведення бізнесу сприяли виникненню стратегій чистішого виробництва (cleaner production) та еко-ефективності (eco-efficiency). Стратегії еко-ефективності та чистого виробництва – превентивні стратегії, спрямовані на постійний пошук шляхів зменшення ресурсоінтенсивності, зменшення навантаження на довкілля і пов'язаних із ними ризиків та відповідальності. Обидві стратегії заохочують компанії до превентивного екологічного менеджменту, розглядаючи аспекти довкілля на всіх етапах життєвого циклу товарів і послуг [1, с. 92; 9, с. 185].

На національному рівні – це: Національна стратегія розвитку країни, Державна стратегія регіонального розвитку, національна екологічна стратегія в рамках концепції екологічної політики, стратегія екологічної безпеки держави та ін.; на регіональному рівні – стратегія регіонального розвитку, на локальному рівні – стратегія розвитку міст, а на рівні господарюючих суб'єктів – функціональні стратегії, серед яких слід відзначити ринкові стратегії росту та екологічні

стратегії, цілі яких передбачають покращення соціальних, економічних та екологічних показників у регіоні.

Розробка державних пріоритетів розвитку країни, її адміністративно-територіальних одиниць та сфер господарської діяльності здійснюється в рамках формування комплексної системи нормативних документів, що мають стратегічну орієнтацію. Законом України «Про державне прогнозування й розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (КМУ, 2000р. [2]) встановлено загальний порядок розроблення, затвердження й виконання прогнозних і програмних документів (планів, програм, стратегій) соціально-економічного характеру.

Існуюча формалізація державних стратегічних пріоритетів не відповідає вимогам концепції сталого розвитку, оскільки, згідно з основними положеннями останньої, вся діяльність має носити соціально-еколого-економічний характер. Отже, комплексний підхід до формування груп основних показників, які враховують і економічні, і екологічні і соціальні аспекти розвитку, є вкрай необхідним.

У діючих нормативних регулюючих регламентуючих документах ключовими орієнтирами є досягнення економічного і соціального ефекту. Екологічна діяльність розглядається не як пріоритетна складова, а як побічний ефект господарської діяльності (в стратегіях і програмах соціально-економічного розвитку є, як правило, розділ щодо природокористування, безпеки життєдіяльності чи охорони навколишнього природного середовища). Екологічний фактор зазвичай має негативне значення і не виступає в якості пріоритетного. Закон України «Про державні цільові програми» (КМУ, 2004р. [3]) за напрямками взагалі не виділяє екологічний напрямок розвитку.

Для оцінки ефективності зазначених програм та стратегій використовуються тільки показники соціально-економічного характеру, що суперечить основній ідеї сталого розвитку. А реальна ситуація потребує комплексної системи оцінних показників, які б охоплювали три сфери: соціальну, екологічну та економічну. Тому найбільш відповідними є спеціально розроблені так звані індикатори сталого розвитку. Наприклад, показник людського розвитку, що поєднує три показники, – валовий внутрішній продукт (економічний показник), грамотність (соціальний показник) і тривалість життя (екологічний показник) [6, с. 241].

При підрахунку індексу людського розвитку враховуються три види показників [4, с. 153]:

1. Середня тривалість майбутнього життя при народженні оцінює довголіття населення певної країни;
2. Рівень грамотності населення – визначається комбінацією двох показників: грамотності дорослого населення й охоплення населення трьома ступенями освіти (початковим, середнім і вищим). Останнім часом зростає роль освіти вищого ступеня, хоча у багатьох країнах існують

серйозні проблеми навіть з початковою базовою освітою;

3. Матеріальний рівень життя – оцінюється величиною реального ВВП на душу населення, тобто величиною, переведеної в дол США за допомогою паритету купівельної спроможності. В області доходів, як гранична величина, використовується середньосвітове значення ВВП на душу населення.

Індекс людського розвитку відображає досягнення кожної країни в забезпеченні цих трьох найважливіших аспектів людського існування. Здобутки в означених областях спочатку оцінюються у відсотках від певної ідеальної ситуації, яка у жодній з країн світу ще не досягнута, а особливо, у пострадянських країнах [4, с. 196]:

1. Очікувана тривалість життя – 85 років;
2. Грамотність і охоплення населення трьома ступенями – 100 %;
3. Реальний ВВП на душу населення – на рівні 40 000 дол США.

Отже, запорука успішної реалізації стратегії сталого розвитку полягає в урахуванні рівнозначних економічних, екологічних та соціальних аспектів у всіх сферах.

Відзначаючи надзвичайну актуальність проблематики забезпечення екологічно сталого розвитку на регіональному та національному рівнях в сучасних умовах розвитку суспільства, виокремимо певний комплекс проблем, що стають на заваді досягнення системи збалансованих показників у трьох сферах (економічній, екологічній та соціальній) [5; 9, с. 182].

Цей комплекс проблем забезпечення сталого розвитку на регіональному рівні доцільно розглядати за різними напрямками, відповідно до сфери їх виникнення.

Деталізуємо кожну з виділених груп проблем.

Екологічні проблеми: виснаження природно-ресурсного потенціалу територій; забруднення довкілля (літосфери, атмосфери, гідросфери тощо); збільшення техногенного навантаження на довкілля в результаті інтенсифікації виробництва; обмеженість невідновлюваних природних ресурсів; виснаження ресурсів; неможливість прогнозування екстерналій; глобальна зміна клімату; неможливість асиміляційних процесів; зменшення біорізноманіття; процес деградації компонентів навколишнього середовища, що не має зворотної дії; нагромадження значної кількості промислових та твердих побутових відходів; поява озонових дірок («парниковий ефект», глобальне потепління) тощо [5].

Економічні проблеми: відсутність належного фінансування природоохоронних заходів з боку суб'єктів господарювання, хоча це найбільша частка серед джерел фінансування природоохоронних заходів; недостатнє використання інноваційного потенціалу підприємств; відсутність широкого розповсюдження системи екологічного менеджменту на підприємствах; моральний та фізичний знос основних засобів; велика кількість промислових відходів; відсутність мотивації природоохоронної діяльності; незадовільна якість

продукції; відсутність налагодженої системи переробки відходів виробництва; надзвичайно низький рівень розвитку власного виробництва; достатньо вузька спеціалізація регіонів на виробництві як промислової, споживчої, так і сільськогосподарської продукції тощо.

Політичні проблеми: нестабільне політичне становище в країні, що негативно позначається на всіх сферах життєдіяльності; відсутність чіткої екологічно орієнтованої політики держави; відсутність політичного лобі належного фінансування проблемних ланок.

Технологічні проблеми: надмірні масштаби виробничого потенціалу галузей паливно-енергетичного комплексу та важкої промисловості; значне відставання від світового рівня технічних показників та ресурсів, які використовуються в народному господарстві; диференціація господарських суб'єктів за технічним рівнем виробничого фонду, умовами забезпечення ресурсами і реалізації продукції; розриви в технічному рівні, в якості машин, обладнання та інших ресурсів, що задіяні в єдиних ланцюжках виробничо-технологічних зв'язків [8].

Ринкові проблеми: відсутність ринку екологічної продукції; поширення небезпечної для здоров'я населення продукції; відсутність ринкових механізмів регулювання екологічно безпечної та економічно ефективної господарської діяльності; низький рівень конкурентоспроможності вітчизняних підприємств; недостатній рівень платоспроможного попиту на екологічно безпечну продукцію.

Соціально-демографічні проблеми: погіршення якості життя населення, погіршення здоров'я,

низький рівень доходів громадян, поява невиліковних хвороб та їх поширення, поширення генетично модифікованих продуктів харчування, відсутність системи формування екологічної свідомості та екологічної освіти; зміна культурних цінностей, морально-етична деградація суспільства, швидкі темпи урбанізації, несвоєчасне і неповне інформування населення щодо всього спектру проблем, які мають бути вирішені на шляху до сталого розвитку суспільства, проблеми активізації громадської активності тощо.

Інституційні проблеми: відсутність нормативно-правового забезпечення сталого розвитку як на національному, так і на регіональному рівнях; недосконалість сучасного стану законодавства щодо переходу до сталого розвитку та практики правозастосування у сфері природокористування і охорони довкілля; недостатня мотивація природоохоронної діяльності з боку державного і регіонального управління; відсутність стратегії переходу на засади сталого розвитку; відсутність належної кількості відповідних установ, які б займалися вирішенням вищезазначених проблем; незначна роль екологічно орієнтованих організацій у суспільному житті.

Висновки. Отже, визначення широкого спектру різноспрямованих проблем дасть змогу сформувати ефективну комплексну програму щодо їх вирішення. Результативність екологічних, соціальних та економічних трансформацій значною мірою залежить від того, наскільки регіони сприяють вирішенню питань екологічно збалансованого розвитку господарської діяльності та життєдіяльності населення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Галушкіна Т. П. Проблеми становлення екологічної сертифікації в Україні / Т. П. Галушкіна, О. Є. Купцова, Є. Г. Гордійчук // Вісник Сумського національного аграрного університету. Економіка та менеджмент. – 2005. – № 3 – 4(16 - 17). – С. 91 - 95.
2. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» № 1602-III від 23.03.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – С. 195.
3. Закон України «Про державні цільові програми» № 1621-IV від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 25. – С. 352.
4. Ілляшенко С. М. Менеджмент екологічних інновацій : навчальний посібник / С. М. Ілляшенко, О. В. Прокопенко ; [за загальною редакцією С. М. Ілляшенка]. – Суми : Вид-во СумДУ. 2003. – 266 с.
5. Коваленко А. О. Результати прогнозно-аналітичного дослідження за окремими тематичними напрямками Державної програми «Збереження довкілля та сталий розвиток» [Електронний ресурс] / А. О. Коваленко, Р. В. Заєць [керівник тематичного напрямку член-кореспондент НАН України Данилишин Б. М.]. – Режим доступу : // http://www.foresight.nas.gov.ua/DocLib1/_14_td10_sustainable_development.htm.
6. Мельник Ю. М. Єдність урахування економічних, соціальних і екологічних показників – основа реалізації концепції сталого розвитку / Ю. М. Мельник // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції, 17-18 травня 2008 р. – Ч. II. – Суми : ВВП «Мрія-1» ТОВ, 2008. – С. 240-243.
7. Петруня Ю. Є. Маркетингові екологічні стратегії підприємств / Ю. Є. Петруня, В. Ю. Петруня // Механізм регулювання економіки. – 2007, № 4. – С. 185-191.
8. Удовиченко В. П. Екологічні та економічні аспекти сталого розвитку: місцевий рівень [Електронний ресурс] / В. П. Удовиченко // «Територія. Сталий розвиток». – 2003 – № 1. – Режим доступу до журн. : <http://www.teritoria-sr.org.ua/statystika10.htm>.
9. Callan S. Environmental Economics and Management: Theory, Policy, and Applications / Scott Callan, Janet M. Thomas. – Dryden Press, 2000. – 708 p.

Рецензенти: Антонова Л. В. – д.держ.упр., професор;
Сорока С. В. – к.політ.н.

ПІДСИЛЕННЯ ЕФЕКТУ СИНЕРГІЇ ВНУТРІШНЬОРЕГІОНАЛЬНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ НА БАЗІ ПОЄДНАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ І ЗАКОРДОННИХ РЕСУРСІВ

Визначено взаємозв'язок моделей і парадигм регіонального розвитку в еволюційному плані. Обґрунтовано чинники концентрації ресурсів, які свідчать на користь реалізації парадигми регіонального розвитку.

Ключові слова: глобалізаційний процес, децентралізація, концентрація, парадигма, регіональна система, регіонально-просторове утворення, ресурс, формування, функціонування.

Определена взаимосвязь моделей и парадигм регионального развития в эволюционном плане. Обоснованы аспекты концентрации ресурсов, которые свидетельствуют в пользу реализации парадигмы регионального развития.

Ключевые слова: глобализационный процесс, децентрализация, концентрация, парадигма, региональная система, регионально-пространственное объединение, ресурс, формирование, функционирование.

Correlation models and paradigms of regional development in evolutionary terms. Grounded factors that indicate the concentration of resources in favor of paradigm of regional development.

Key words: globalization, decentralization, concentration, paradigm, regional system, regionally spatial education, resource, forming, function.

Вступ. Здобуття незалежності держави зумовило перебування не тільки взаємовідносин між суб'єктами регіональних і національних господарських систем, а й усієї ідеології суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку, що посилює процеси регіоналізації, зокрема «зацікавленості регіонів у господарській діяльності, їх «економічної самоідентифікації». Поява нових лідерів, які можуть представляти свої інтереси в міжнародних економічних взаємовідносинах з іншими регіонально-просторовими утвореннями, з одного боку, є позитивним моментом, а з іншого – може призвести до посилення процесів регіональної дезінтеграції та – частково – крайнього сепаратизму.

Аналіз останніх наукових досліджень. У регіональному розвитку фактори ринкової кон'юнктури – внутрішні та міжрегіональні та фактори зовнішнього мегасередовища відіграють важливу роль. При цьому фактори регіоналізації та глобалізації виділяють у якості окремих новітніх закономірностей регіонального розвитку (Д. Клиновий, Т. Пепа, С. Дорогунцов, Т. Заяць, Ю. Пітюренко, О. Ольшанська, М. Фашевський). Для України процеси регіоналізації, які тривають протягом останнього десятиліття, є актуальними та вкрай важливими через масштабність території країни та регіональної диференціації природо-

ресурсного потенціалу, характеризуються як позитивними, так і негативними результатами.

Постановка завдань:

- визначити взаємозв'язок моделей і парадигм регіонального розвитку в еволюційному плані;
- обґрунтувати чинники концентрації ресурсів, які свідчать на користь реалізації парадигми регіонального розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах глобалізації, інформатизації й інтернаціоналізації економічного розвитку одним з найважливіших чинників розвитку регіонів є міжнародна економічна діяльність, яка повинна сприяти підвищенню ефективності функціонування економіки регіону та держави в цілому. Участь регіонів у процесах міжнародного економічного співробітництва призводить до зростання рівня конкурентоспроможності продукції, що випускається, прискорення техніко-технологічного переозброєння виробничих процесів за рахунок залучення іноземних інвестицій, поповнення валютних ресурсів підприємств регіону завдяки експорту товарів.

На підставі вищевикладеного виявляється можливим висловити думку про нову диспозицію регіональних систем у комплексі управління міжнародною економічною діяльністю в умовах регіоналізації ключових проявів глобалізаційних

процесів, що проявляється в переміщенні можливостей і факторів інтенсифікації зовнішньоекономічної діяльності з макро- на мезорівень і підсилення ефекту синергії внутрішньорегіональної інтеграції на базі поєднання національних і закордонних ресурсів, поєднання національних культур і субкультур. У сучасних умовах глобалізації активізуються процеси трансформації найбільш ефективних регіонів окремих країн у лідери світової економіки на підставі зростання рівня відкритості регіонів, створенні на місцях сучасних систем управління міжнародною економічною діяльністю.

Таким чином, дослідження основних тенденцій регіонального розвитку на глобальному рівні проводиться вченими – регіоналістами й економістами-міжнародниками для виявлення центральних точок зближення основних сфер діяльності регіональних і національних економік як суб'єктів міжнародних відносин у планетарному масштабі, що дозволяє виділити закономірності регіонального розвитку з точки зору регіональної інтеграції та глобалізації та створити наукове підґрунтя для формування нової парадигми регіонального розвитку.

Регіон, будучи суб'єктом економічних стосунків, носієм особливих економічних інтересів і не тільки, як об'єкт зосередження природних ресурсів, населення, виробництва та споживання товарів, сфери обслуговування у сучасних регіональних дослідженнях, трактується як поліфункціональна та багатоаспектна система. Тому на кожному етапі трансформаційних зрушень регіон може сприйматися по-різному, відповідно до однієї з чотирьох найбільш поширених у сучасній економічній науці парадигм регіону, представлених О. Гранбергом [2, с. 83-84]: регіон-квазідержав, регіон-квазікорпорація, регіон-ринок (ринковий ареал), регіон-соціум.

Регіони як квазідержави являють собою «відокремлені підсистеми держави та національної економіки» [3, с. 41] і визначаються як такі в основному на перших стадіях трансформаційних зрушень, де розпорядження природними багатствами, моніторинг і контроль над природокористуванням здійснюється на загальнодержавному рівні.

Розвиток регіонів як квазідержав базується на делегуванні частини повноважень по вертикалі «центр – периферія», що підкріплюється проведенням відповідних адміністративно-територіальних та економічних реформ, спрямованих на стимулювання регіонального саморозвитку з урахуванням інтересів регіонів і відведенням ключової ролі місцевим органам влади з покладанням на них частини відповідальності за конкретні результати проваджуваної політики. В результаті однією з головних функцій регіональної влади стає регулювання економічного розвитку регіону.

В процесі практичної реалізації даної парадигми децентралізація та регіоналізація зумовлюють накопичення в регіонах не лише додаткових функцій і повноважень, але й «критичної маси»

фінансових ресурсів, достатніх для забезпечення високого рівня автономності регіональної економічної системи та проведення внутрішньорегіональної економічної політики, що є, безумовно, позитивним моментом.

Негативні аспекти реалізації цієї парадигми пов'язані з потенційно можливим послабленням впливу центральних органів влади та наднаціональних структур регулювання інтеграційних процесів, що може зумовити розвиток дезінтеграційних процесів у державі й інтеграційних об'єднаннях. Окрім того, основні положення вищезгаданої парадигми вступають у протиріччя з ключовими особливостями розвитку світового господарства, а саме виникненням інтеррегіональних структур. Англійський дослідник М. Кітінг переконаний, що територіальна деконцентрація завжди ініціюватиме розвиток транснаціональної співпраці та новітніх інтернаціональних регіональних зон [6].

У парадигмі «регіон як квазікорпорація» регіонально-просторові утворення розглядаються як «великі суб'єкти власності (регіональної та муніципальної) й економічної діяльності» [3, с. 41]. У даному контексті регіони, подібно до великих корпорацій, виступають у якості суб'єктів конкурентної боротьби на товарних ринках, ринках послуг, праці, технологій і капіталу. Прикладом може стати боротьба за отримання державних замовлень, змагання за вищий регіональний інвестиційний рейтинг задля залучення внутрішніх та іноземних інвестицій, захист «торговельних марок» місцевих продуктів тощо.

Регіон, будучи відносно економічно самостійним суб'єктом, взаємодіє з національними й іноземними інвесторами, в тому числі транснаціональними корпораціями, що відображається на його економічному становищі. Адже розміщення філій і структурних підрозділів на територіях регіону позначається на покращенні його соціально-економічних показників розвитку: підвищенні зайнятості населення й індивідуальних нерозподілених доходів, проведенні збалансованої політики ціноутворення, збільшенні бази оподаткування, наповненні місцевого бюджету та ін.

Так само, як і розвинені корпорації, багато регіональних комплексів мають необхідний ресурсний потенціал та інфраструктуру для забезпечення саморозвитку. Концентрація ресурсів на регіональному рівні (матеріальних, енергетичних, фінансових, інформаційних і людського капіталу) здатна не лише забезпечити сталий саморозвиток окремого регіону, але й потенційно забезпечує поліпшення економічного стану сусідніх із ним регіонів, у тому числі тих, які розташовані в інших країнах. Тому посилення економічної незалежності та самостійності таких регіонів шляхом передачі господарських повноважень на регіональний рівень є одним з ефективних напрямів забезпечення сталого регіонального розвитку та проведення ринкових реформ.

Очевидно, що однією з найбільш успішних сучасних форм економічного зростання в регіоні, вдалою сучасною формою можуть бути територіально-виробничі комплекси, які найкраще адаптовані до практичної реалізації цієї парадигми. Ще одним чинником, який свідчить на користь реалізації цієї парадигми регіонального розвитку, є концентрація ресурсів передусім людського капіталу, ресурсів матеріально-технічної бази.

Дослідницький підхід до регіону як до ринку, обмеженого певним ареалом, полягає у вивченні умов функціонування регіональних економічних систем, формуванні підприємницького клімату, тенденцій і особливостей розвитку регіональних ринків товарів і послуг, капіталу, праці, інформації, знань і технологій. Їх аналіз проводиться не лише з точки зору концентрації виробництва, але й з позиції збуту продукції: кон'юнктурних умов, рівня та типу сформованого ринкового середовища, кваліфікації робочої сили, що не є новим для розвитку наукової думки.

В теоріях регіональної економіки регіон вже розглядався як ринок (за предметом купівлі-продажу – товарів, послуг, трудових, фінансових, інформаційних ресурсів та ін.) – з чітко окресленими межами функціонування (теорія А. Льоша). У роботах науковців-сучасників у цій предметній галузі багато уваги приділяється аналізу регіональних ринків як нових форм територіальної організації продуктивних сил із характерними для кожного особливостями взаємовідносин між суб'єктами ринку, формування інфраструктури та загальних умов економічної діяльності. При цьому належне місце відводиться створенню вільних економічних зон і територій пріоритетного розвитку, які посилюють інтеграційні взаємозв'язки та процеси міжрегіональної та міжнародної співпраці.

Усі три вищерозглянуті парадигми регіонального розвитку спираються на вивчення проблематики оптимізації співвідношення ринкового саморозвитку та державного регулювання й лише потім – на забезпечення соціальної спрямованості регіональної економічної політики. При цьому регулювання регіонального розвитку може бути максимально жорстким – у вигляді централізованого управління з «центру», займати проміжне положення або будуватися на принципах радикального лібералізму. Тому логічним є висунення О. Гранбергом четвертої й останньої парадигми регіонального розвитку, відповідно до якої акценти зміщено в бік розвитку неринкової сфери, виробництва та використання громадських благ і послуг.

Четвертою парадигмою є підхід щодо розуміння регіону як соціуму (сукупності певних соціальних груп із притаманними їм функціями, інтересами та потребами), де «відтворення соціального життя та розвиток системи розселення» [3, с. 42] є першочерговим завданням регіонального соціально-економічного розвитку. Увага концентрується на забезпеченні належного рівня життя населення регіону, якості освіти, охороні здоров'я,

охороні довкілля, рішенні демографічних й екологічних проблем, а дослідження як такі проводяться в розрізі соціальних груп з їх особливими інтересами.

Слід зазначити, що такий підхід значно розширює предмет досліджень, характеризується більшою глибиною охоплення порівняно з поширенішим економічним підходом (відображенням більшою мірою у трьох перших парадигмах регіонального розвитку), оскільки охоплює екологічні, демографічні, освітні, медичні, соціальні аспекти розвитку суспільства у тому або іншому регіоні. Результатом концентрації продуктивних сил та їхнього розвитку, а також розвитку соціальних і виробничих відносин відповідно до вказаної парадигми є формування соціополісів, спрямованих на вирішення вказаних завдань розвитку регіону.

При цьому структурна регіональна політика повинна базуватися на аналізі таких показників, як рівень безробіття, рівень прибутків населення, динаміка структури зайнятості (зміна частини зайнятих у промисловості, сільському господарстві, сфері послуг) тощо, тобто аналізі безпосередньо соціальних умов внутрішніх регіонально-просторових утворень країни, що задекларовано в теорії соціального кластера А. Родрігес-Посе [7]. Саме такий підхід до побудови державної регіональної політики став домінуючим у країнах – членах Євросоюзу, оскільки дозволяє провести комплексне дослідження регіонального розвитку.

Для колишніх соціалістичних країн, беручи до уваги той факт, що нерівномірність розподілу доходів та інших показників розвитку має тенденцію до зростання, найбільш оптимальним є використання у найближчому майбутньому парадигми «регіон як квазідержави». У майбутньому концепція регіонального розвитку повинна переорієнтуватися на парадигму «регіон як квазікорпорація» та лише після цього доцільним буде переорієнтація на використання парадигми «регіон-соціум».

В результаті регіони як квазідержави розглядаються на макроекономічному рівні, а регіони як квазікорпорації, регіони-ринки та регіони-соціуми – на мезо- чи мікроекономічному рівнях, при цьому всі зазначені парадигми спираються на вирішення проблеми ведення політики агресивного, пасивного або мінімального втручання держави в регулювання регіональних економічних процесів із відповідним відведенням особливої ролі ринковому саморегулюванню та соціальному контролю.

Велика кількість схожих характерних рис регіональної та національної економічної системи зумовлюють доцільність застосування в регіональних дослідженнях ключових теорій макроекономіки, у першу чергу, тих, які концентруються на вивченні ефективності використання виробничих чинників, зайнятості та рівня прибутків населення.

Використання теорій мезо- та мікроекономіки є також можливим, особливо в тих випадках, коли аналіз регіону як однорідного простору є недостатнім

і потребує врахування внутрішніх відмінностей регіональних економічних систем. Теоретичні та методичні особливості проведення мезоекономічних досліджень найбільшою мірою відповідають парадигмам «регіон як ринок» і «регіон як квазікорпорація». У цілому в парадигмах регіонального розвитку підкреслюється підвищення ролі нематеріальних цілей і чинників економічного розвитку регіонів задля переходу регіонів на новий рівень розвитку, зокрема враховуючи принципи сталого регіонального розвитку.

Дослідження розвитку регіональних суспільно-економічних систем є можливим із застосуванням інших спеціалізованих підходів. Регіон може досліджуватися в якості суб'єкта інтернаціоналізації та глобалізації, що свідчить про формування нової парадигми регіонального розвитку – інтегральної, відповідно до якої, на думку В. Чужикова, регіони розглядаються як «складні об'єднані ієрархічні комплекси різного таксономічного рівня» [5, с. 93]. Регіони, з одного боку, можуть виступати в якості ланки в технологічному ланцюзі виробництва продукції, з іншого ж – визначати динаміку соціально-економічного розвитку та міжнародну спеціалізацію держави загалом. Формування та розвиток євро регіонів, територій прикордонної та приморської співпраці є підтвердженням тому.

Посилення інтерпарадигмального характеру регіонального розвитку в основному притаманне великим у територіально-просторовому плані державам, до яких належать, зокрема, Україна та Росія. Так, на думку А. Скоч, нова парадигма регіонального розвитку полягає в сприйнятті регіону як «складової частини більш крупного макрорегіону», прототипом якого може стати федеральний округ [4]. В Україні таким є територіально-просторове утворення макрорегіонального рівня – економічний район, яких, відповідно до наукових підходів щодо економічного районування, нараховують від 3-х до 9.

Такий підхід до побудови парадигми регіонального розвитку сприяє більшою мірою міжрегіональній інтеграції та синтезує основні положення чотирьох парадигм, висунутих О. Гранбергом, проте не враховує викликів сучасності, зокрема інтернаціоналізації та глобалізації. Побудова нової парадигми регіонального розвитку можлива на основі аналізу концептуальних теоретичних положень та основних принципів регіонального розвитку, відповідно до яких регіон слід розглядати як двоїсту систему у такій практичній площині [1]: частина світового економічного простору з відповідною ресурсною базою для розвитку та наявністю певної свободи дії для включення регіону до світової економіки.

Висновки. Таким чином, вказані вище регіональні парадигми повинні чітко вписуватися в глобальну економічну модель регіонального розвитку держави відповідно до теорії систем, що складові елементи вищих шаблів повинні бути узгоджені з елементами нижчих рівнів. Іншими словами, регіональний комплекс є відкритою структурою, яка має велику кількість сталих взаємозв'язків з іншими економічними суб'єктами схожого рівня, які, в свою чергу, зумовлюють існування таксономічних одиниць більш високого рівня. Тому оптимізація основних доміант глобальної моделі соціального й економічного розвитку є вкрай важливою.

Безумовним є той факт, що просторові відмінності у рівнях забезпечення ресурсами, в показниках соціально-економічного розвитку та рівні життя населення, розвитку інфраструктури, стані навколишнього середовища, у глибині суспільних і соціальних конфліктів є характерними для практично всіх без винятку країн. У зв'язку з цим очевидно, що цілі, завдання, форми та методи реалізації тієї або іншої парадигми регіонального розвитку різних держав не можуть збігатися та варіюють залежно від тих або інших умов.

ЛІТЕРАТУРА

1. Белякова Е. В. Новая парадигма регионального развития [Электронный ресурс] / Е. В. Белякова // Проблемы современной экономики. – 2009. – № 2 (30). – Режим доступа к журналу : <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=25609>.
2. Основы региональной экономики / [отв. ред. А. Г. Гранберг]. – М. : Экономика, 2000. – 495 с. – С. 83-84.
3. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: [монографія] / [Варналії З. С., Мокій А. І., Новікова О. Ф. та ін.] ; за ред. З. С. Варналії. – К.: Знання України, 2005. – 498 с.
4. Скоч А. В. Эффективность кластеризации региональной экономики [Электронный ресурс] / А. В. Скоч // Экономические стратегии. – 2007. – № 05-06. – С. 156-159. – Режим доступа к журналу : http://www.inesnet.ru/magazine/mag_archive/free/2007_05_06/skoch.htm.
5. Чужиков В. І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія: монографія / В. І. Чужиков. – К.: КНЕУ, 2008. – 272 с.
6. Keating M. The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change. – Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 1998. – 242 p.
7. Rodriguez-Pose A. Convergence or divergence? Types of regional responses to socio-economic change in Western Europe / A. Rodriguez-Pose // Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie. – 1999. – Vol. 90 (4). – P. 363-378.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр., ст. наук. співробітник;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАБІЛЬНОСТІ РЕГІОНІВ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ПРОДОВОЛЬЧИХ ЗАПАСІВ

Обґрунтовано основні фактори, які характеризують рівень продовольчого забезпечення регіону. Досліджено механізм державного регулювання системи продовольчого забезпечення у соціально-економічному розвитку регіону. Визначено систему продовольчого забезпечення регіону.

Ключові слова: державне регулювання, механізм, продовольче забезпечення, регіон, фактор функціональних підсистем.

Обоснованы основные факторы, характеризующие уровень продовольственного обеспечения региона. Исследован механизм государственного регулирования системы продовольственного обеспечения в социально-экономическом развитии региона. Определена система продовольственного обеспечения региона.

Ключевые слова: государственное регулирование, механизм, продовольственное обеспечение, регион, фактор функциональных подсистем.

The basic factors that characterize the level of food supply in the region. The mechanism of state regulation of food security in the social and economic development. The system of food supply in the region.

Key words: State regulation, mechanism, food security area, a factor of functional subsystems.

Постановка проблеми. Продовольче забезпечення визначається рівнем ефективності всієї економіки. Проте продовольчі ресурси формуються в процесі агропромислового виробництва. Тому підсистеми АПК, збуту і розподілу продовольства, продовольчого резерву і споживання належать до функціональних підсистем.

АПК – це система сільського господарства взаємозв'язана з іншими галузями економіки, які забезпечують його засобами виробництва, створюють технічні умови виробництва; переробляють сільськогосподарську сировину і доводять готові продукти харчування до споживача. Це організації торгівлі, громадського харчування і спеціалізовані продуктові фонди, які в сукупності утворюють підсистему збуту і розподілу системи продовольчої безпеки.

Стійкий і збалансований розвиток функціональних підсистем, з орієнтацією виробництва на рівень обґрунтованих норм харчування при ефективному використанні обласного виробничого і біокліматичного потенціалу визначає принцип якісного поліпшення продовольчого постачання населення регіону.

Таким чином, підсистеми АПК, збуту і розподілу продовольства належать до функціонально-цілових підсистем. Решта підсистем – державне

управління, фінансове забезпечення, дослідження й інновації тощо – забезпечують реалізацію цілей продовольчого забезпечення і її ефективний розвиток, тобто є забезпечуючими підсистемами.

Ефективність функціонування продовольчих ринків, і, отже, забезпечення доступу продуктів населенню залежить від розвитку ринкової інфраструктури, яка сприятиме руху продукції від виробника до споживача, формування єдиного ринку. У схемі продовольчого забезпечення інфраструктура умовно обмежена системою торгівлі і оптових продовольчих ринків, хоча насправді в неї включена транспортна мережа, система ярмарків і аукціонів, роздрібна торгівля, біржі, мережа складів та ін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На актуальність проблеми державної політики продовольчого забезпечення вказують численні теоретичні дослідження і узагальнення як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, зокрема праці А. І. Алтухова, В. Я. Амбросова, Ю. Д. Білика, В. І. Бойка, О. І. Дадія, С. М. Кваші, М. Х. Корецького, А. С. Лисецького, І. І. Лукінова, П. М. Макаренка, В. В. Маслакова, Л. Ю. Мельника, В. М. Олійника, Б. Й. Пасхавера, Е. Е. Румянцевой, П. Т. Саблука, І. Н. Топіхи, В. О. Точиліна, М. Й. Хорунжого та ін.

Постановка завдань:

- обґрунтувати основні фактори, які характеризують рівень продовольчого забезпечення регіону;
- дослідити механізм державного регулювання системи продовольчого забезпечення у соціально-економічному розвитку регіону;
- визначити систему продовольчого забезпечення регіону.

Виклад основного матеріалу. Харчова промисловість також включена у функціональну підсистему як система галузей тих, що задовольняють потреби населення в продуктах харчування. Розвиток ринкової інфраструктури необхідний для успішного функціонування харчової промисловості – це сприятиме раціональному розміщенню, територіальній спеціалізації окремих галузей, і, як наслідок, – мінімізації сукупних витрат на виробництво, переробку і збут харчових продуктів, а також удосконаленню механізму збуту продовольства.

Фактором, що впливає на обсяг імпорتنих поставок є місткість внутрішнього ринку, яка залежить від рівня власного виробництва. Враховуючи те, що у випадках перевищення попиту над пропозицією сільгосппродукції здійснюються зовнішні постачання продовольства, а також враховуючи те, що для відшкодування нестачі на регіональному ринку продовольчих товарів повинен бути доступ їх імпорту на внутрішній ринок, виникає потреба враховувати систему митного регулювання.

Розвиток міжрегіональних продовольчих зв'язків веде до вдосконалення внутрінаціонального розподілу праці. Проте для забезпечення надійного постачання регіону продовольством, у першу чергу, потрібен розвиток власного виробництва. Тож законодавча база має включати тарифні і нетарифні методи регулювання експортно-імпорتنих операцій, направлених на захист внутрішнього ринку і регіональних виробників сільгосппродукції [1, с. 140].

Стабільність продовольчого ринку забезпечується за рахунок формування продовольчих запасів. Фонд зерна і продовольства регулює ринок, скуповуючи надлишки і реалізуючи їх при дефіциті товару. Необхідний запас зерна і продовольства формується для запобігання непередбаченим ситуаціям, таких як стихійні лиха, брак посівного матеріалу та інші.

У системі продовольчого забезпечення природні ресурси (в першу чергу, земельні) займають особливе місце, оскільки є основним засобом виробництва у сільському господарстві. Основний негативний вплив сільського господарства на якість земельних ресурсів полягає в застосуванні отрутохімікатів, механічній дії техніки при проведенні сільськогосподарських робіт тощо. Однією з умов відновлення родючості ґрунтів є внесення необхідної кількості мінеральних і органічних добрив. Тому якість земель також залежить і від обсягу інвестицій у сільське

господарство, які спрямовуються на придбання техніки, застосування нових технологій і тощо.

Інвестиційно-інноваційний розвиток впливає не тільки на зниження фонду і трудомісткості підприємства, але і в основному на матеріаломісткість виробництва. Зростання продуктивності праці в АПК і відповідно підвищення продуктивності забезпечується за рахунок впровадження новітніх технологій. Наукове забезпечення процесу виробництва продовольства сприяє підвищенню конкурентоспроможності товарів, використанню ресурсозберігаючих технологій і застосуванню прогресивних методів господарювання. Тому інновації і дослідницька діяльність виокремлені нами як забезпечуюча підсистема.

На нашу думку, доцільно виділити і систему соціального забезпечення, оскільки раніше було зазначено, що для досягнення продовольчої безпеки необхідний доступ населення до продовольства, який обумовлений рівнем його добробуту: грошовими доходами, соціальними виплатами, рівнем прожиткового мінімуму тощо. Таким чином, стан соціальної підсистеми на даному агрегованому рівні характеризується рівнем споживання, чисельністю населення і показником добробуту. Виокремлення незначного числа показників як основних було обґрунтовано також і тим, що в українській статистиці від ображається певний набір даних, які характеризують соціальний аспект. Зокрема, рівень споживання визначається двома способами: енергетичною цінністю харчування (Ккал) і обсягом споживання продовольчих товарів в розрахунку на душу населення. Добробут населення визначається як співвідношення між грошовим доходом, прожитковим мінімумом та рівнем безробіття. Слід відмітити, що середній показник рівня життя, такий як грошовий дохід, не повою мірою відображає структурні зміни всередині суспільства. З цієї причини пропонується додатково застосовувати показник зайнятості населення, який характеризує частку населення, яка має обмежений доступ до отримання грошових коштів, а отже, і до продовольчих ресурсів [3, с. 54].

Необхідність включення механізму державного регулювання в систему продовольчого забезпечення обумовлена значимістю продовольчого забезпечення для соціально-економічного розвитку регіону. Основним завданням системи державного управління є підтримка стабільної економічної ситуації в сільському господарстві, стабілізація ринкової кон'юнктури і коливань прибутковості в галузі.

Фінансово-кредитна система включає, в першу чергу, надання кредитних ресурсів для сільськогосподарського виробництва, розвитку інфраструктури і наукових розробок, лізингових операцій, товарного кредитування, державні субсидії і дотації.

Супутня мета розвитку АПК – охорона навколишнього середовища від негативного впливу діяльності людини, відновлення пошкоджених

ресурсів (природних ресурсів). Відповідно до певних цілей системи продовольчого забезпечення можна виділити взаємопов'язані між собою групи чинників, які характеризують рівень її забезпечення, і на нашу думку, мають найбільший вплив на зміну її стану.

Для оцінки стану продовольчої безпеки на внутрішньому регіональному рівні прийнятні методологічні підходи, основу яких складає принцип достатнього і збалансованого харчування [4, с. 284], застосовується показник калорійності харчування. Внутрішній попит на продовольство також залежить від рівня грошових доходів населення, вартості споживчої кошику і спів відношення цих показників, споживчих переваг, частки населення, зайнятого в сільському господарстві.

Ступінь доступності продуктів визначається рівнем виробництва якісних продовольчих товарів усередині регіону, а також обсягом імпортованих товарів, торговим асортиментом у роздрібній торгівлі, розвиненістю ринкової інфраструктури, обсягами продовольчих запасів.

Обсяг виробництва сільськогосподарських товарів залежить, у свою чергу, від виробничого потенціалу АПК, який включає стан земель забезпечення ефективної взаємодії між безпосередніми виробниками і споживачами продукції аграрного сектора, а також ступенем імпорту тиску на продовольчий ринок.

Розвиток сільського господарства, порівняно з промисловістю, має ряд відмітних особливостей, головною з яких є наявність певного зв'язку між виробництвом і природними чинниками. Земля – основний фактор процесу праці і головний засіб виробництва. Враховуючи те, що земля належить до числа невідтворювальних факторів, і те, що процес виробництва пов'язаний з її родючістю, слід вести пошук шляхів раціонального використання землі, яке передбачає відновлення структури і якості за допомогою мінеральних і органічних добрив.

Резервний фонд зерна і продовольства сприяє задоволенню попиту при недостатньому обсязі продовольчих ресурсів і регулюванню продовольчого ринку. Фонд зерна і продовольства формується як за рахунок власного виробництва, так і за рахунок імпортованих товарів.

На основі змістовного опису функціонування системи проведемо формальний опис функціонування системи за допомогою математичної схеми. В даному випадку враховано основні властивості системи, тобто другорядні характеристики з метою спрощення моделі не враховувались.

В основі моделювання лежить вибір виду моделювання системи [2]. Враховуючи особливості системи продовольчої безпеки: складність структури і стохастичність зв'язків між елементами, велику кількість параметрів і змінних, різноманітність і ймовірнісний характер зовнішнього середовища і т. д., ми обмежені можливістю експериментального дослідження «великої» системи продовольчої безпеки. З цієї причини дослідження системи

можливо лише за допомогою імітаційної моделі стохастичних зв'язків. Статичний стохастичний вид моделювання обраний залежно від характеру процесів, що вивчаються, в системі продовольчої безпеки. Він припускає присутність випадкових (імовірнісних) процесів та подій і оцінює середні характеристики поведінки об'єкта в будь-який момент часу.

Система продовольчого забезпечення представлена у вигляді математичної моделі, тобто ряду величин, що описують процес функціонування реальної системи, які утворюють наступні підсистеми:

- сукупність вхідних дій на систему:

$$x_i, \in X; i = \overline{1, n_x}; \quad (1)$$

- сукупність дій зовнішнього середовища:

$$v_l, \in V; l = \overline{1, n_v}; \quad (2)$$

- сукупність внутрішніх параметрів системи:

$$\beta_k, \in B; k = \overline{1, n_\beta}; \quad (3)$$

- сукупність вихідних характеристик системи:

$$\gamma_j, \in Y; j = \overline{1, n_\gamma}. \quad (4)$$

Характеристики вихідних параметрів (у) визначаються детермінованими вхідними діями (х), стохастичними внутрішніми параметрами (з) і стохастичними діями зовнішнього середовища (v). Підсистеми 1-3 є незалежними (екзогенними) змінними, між якими і підсистемою (4) існує лінійна залежність (нами досліджується цей вид залежності, як той, що вимагає мінімальний обсяг інформаційних ресурсів).

Враховуючи, що перехід системи з одного стану рівноваги в інший відбувається під впливом вхідних сигналів або змін усередині системи, система продовольчого забезпечення є стійкою [5].

Дослідження зв'язку між показниками проводилося за допомогою методів кореляційного і регресійного аналізу. Обрана багатовимірною регресійною моделлю, коли використовуються декілька незалежних змінних чинників кількісної і якісної природи, що мають вплив на досліджуваний об'єкт.

При вивченні регіону враховувалося те, що елементи повинні мати певну однорідність з урахуванням природної просторової організації структури. Тому розглядалися регіони, поєднані в певні групи. При цьому передбачається, що кожна область описується однотипною системою рівнянь.

Головна умова вибору показників рівнянь і водночас в певною мірою обмеження – це можливість отримання необхідних для розрахунку даних з офіційних звітних матеріалів і статистичних установ. Тому для зменшення великого числа параметрів вихідної моделі і виходячи з інформаційних можливостей, використовувався агрегований опис. Агрегація первинних показників здійснюється з урахуванням отримання коефіцієнтів, що характеризують виробництво і споживання.

Тому дана концептуальна модель описується наступними співвідношеннями (обрано 5 % рівень значимості).

1. Характеристика виробництва продовольства в регіоні:

$$\ln \text{ВП}_i = \lambda_1 \ln K_i + \lambda_2 \ln \text{СЗ}_i + \lambda_3 \ln \text{ВП}_i + \varepsilon \quad (5);$$

ВП – валова продукція сільського господарства (млн грн);

i – регіони за групами, $i = 1 \dots 12$;

K – капітал $K = I + \text{ОФ}$;

I – інвестиції в сільськогосподарське виробництво (млн грн);

ОФ – основні фонди АПК (млн грн);

ВП – обсяг вантажоперевезень всіма видами транспорту (млн т);

СЗ – стан земельних ресурсів $\text{СЗ} = \text{ОУ} * \text{В}$;

ОУ – обсяг внесених мінеральних та органічних добрив (кг);

В_i – оцінка якості землі (урожайності);

$$\text{В}_i = \sum b_{\eta} S_i^i / \sum S_i^j$$

b_{η} – урожайність j -ї культури в i -му районі, $j = 1 \dots 3$ (1 – зернові культури, 2 – картопля,

3 – овочі та баштанні культури);

S_i^j – посіяна площа j -ї культури;

$\lambda_1, \lambda_2, \lambda_3, \varepsilon$ – параметри регресії.

Для розрахунку були обрані показники, що мають вплив на рівень виробництва в сільському господарстві і які водночас характеризують засоби виробництва: основні фонди, інвестиції, земельні ресурси (якість земель відображено як сукупність показників урожайності та поліпшення стану ґрунтів за допомогою внесення добрив), інфраструктуру (транспортну мережу, що включає автомобільні дороги та залізничні колії, і як показник її використання, показник обсягу вантажоперевезень).

За допомогою розрахунків було встановлено, що оцінка регресії поліпшується, якщо зв'язок у рівнянні не лінійний, а степеневий (логарифмичний, перейшли до лінійної форми зв'язку). Застосувавши метод регресійного аналізу, ми отримали наступні коефіцієнти параметрів:

$$\text{ВС}_i = 0,04 \times K_i^{0,76} \times \text{СЗ}_i^{0,15} \times \text{ГО}_i^{0,17} \quad (6).$$

Найбільший позитивний вплив на рівень виробництва сільгосппродукції має збільшення інвестицій у сільське господарство та відновлення основних фондів. Високий рівень вантажоперевезень відображає поліпшення інфраструктури (мережу автомобільних доріг і залізниць), розвиток у всіх галузях економіки і торгівлі, що означає приплив коштів в область. Тому цей параметр також має позитивний вплив на зростання обсягів валового виробництва. Поліпшення стану земельних ресурсів на 1 % (за рахунок внесення мінеральних та органічних добрив, підвищення врожайності) здатне збільшити, за нашими розрахунками, обсяги виробництва в сільському господарстві на 0,15 %.

2. Характеристика рівня доступності продовольства населенню:

$$\ln \text{СІ}_i = a_1 \ln \text{ДД/ПМ}_i + a_2 \ln \text{ДСН}_i + a_3 \ln \text{Уб}_i + \varepsilon \quad (7);$$

СІ – калорійність харчування.

Визначалася розрахунковим шляхом, як

$$\text{СІ} = \sum m_{\eta} q_i;$$

m_{η} – маса спожитого продукту в середньому на душу населення в i -му районі;

q_j – енергетична цінність j -го продукту;

ДД₁ – грошовий дохід у розрахунку на душу населення на місяць;

ПМ₁ – прожитковий мінімум (грн на місяць);

ДСИ₁ – частка населення, зайнята в сільськогосподарському виробництві (%);

Уб₁ – рівень безробіття;

j – продовольчі продукти, $j = 1 \dots 9$;

i – регіони за групами, $i = 1 \dots 12$;

$a_1, a_2, a_3, \varepsilon$ – параметри регресії.

За результатами розрахунку визначені коефіцієнти:

$$\text{СІ} = 16570 \times (\text{ДД/ПМ})_i^{-0,08} \times \text{ДСН}_i^{0,11} \times \text{Уб}_i^{-0,7} \quad (8)$$

Таким чином, зростання співвідношення цін і доходів веде до поступового (на 0,08 %) зниження рівня споживання. Це можна пояснити тим, що зростання платоспроможного попиту населення впливає на збільшення пропозиції продуктів харчування до певного моменту після, якого попит на продовольство буде не еластичним, відповідно до закону Енгеля. Висока частка населення, зайнятого в сільському господарстві, характеризує регіон як аграрний, з високим рівнем сільськогосподарського виробництва. При сформованих умовах споживання в розрахунку на душу населення в таких регіонах буде вище, ніж у регіонах, що імпортують продовольство. Збільшення рівня безробіття веде до зниження купівельної спроможності населення (або до зміщення рівня споживання у бік більше дешевих і низькокалорійних продуктів харчування). Це, у свою чергу, понизить загальний рівень споживання, про що і свідчить від'ємний коефіцієнт у рівнянні.

В основі регресійного аналізу, результати якого відображені в табл. 1.2-1.3, лежить пояснення поведінки залежної змінної (y) від обраних змінних (x). Із цією метою розраховується коефіцієнт детермінації (R^2), що показує, яка частина дисперсії у пояснюється за допомогою рівняння регресії. Чим ближче R_2 до одиниці, тим краще апроксимація даних, а залишки (непояснена частина дисперсії) наближаються до нуля.

Стандартна похибка дає загальну оцінку ступеня точності коефіцієнта регресії. Чим більше дисперсія випадкового члена (тобто вплив випадкового фактора, не врахованого в рівнянні), тим істотніше стандартні похибки коефіцієнтів у рівнянні регресії, що дозволяє з високим ступенем імовірності стверджувати, що отримані коефіцієнти неточні.

F – статистика вказує на значимий рівень пояснення у за допомогою обраних незалежних змінних x . Чим її значення вище критичного рівня F , тим більш вірно підібрані пояснюючі змінні.

T – статистика дозволяє виключити нульову гіпотезу (тобто незначимість (рівність нулю) коефіцієнта при незалежних змінних), якщо вона суттєво відрізняється від нуля. Довірчий інтервал представляє безліч значень сумісних з отриманою оцінкою коефіцієнтів, тобто ми не відкидаємо гіпотетичного значення коефіцієнтів, що входять у рамки 95 % цього інтервалу.

Висновки. Таким чином, нагромадження негативних економічних результатів, відсутність ефективного механізму матеріально-технічного забезпечення сільськогосподарських товаровиробників, велика енергомісткість виробництв не дозволяють стабілізувати фінансовий стан аграрного сектора. За останнє десятиліття за

обсягами виробництва більшості найважливіших видів сільськогосподарської продукції країна виявилася відкинута на 15-20 років назад. Розширення ввезення в Україну іноземних продуктів, які традиційно вироблялись у нашій державі та недостатня конкурентоспроможність вітчизняних виробників приховує загрозу забезпечення продовольчої безпеки. Необхідно також наголосити, що однією з погроз продовольчого забезпечення країни слід вважати також сформовану останнім часом тенденцію погіршення якості реалізованої продовольчої продукції. У більшості видів продуктів імпортного походження якість продукції значно нижче вітчизняної.

ЛІТЕРАТУРА

1. Білик Ю. Д. Продовольча безпека України: стан та перспективи використання потенційних резервів / Ю. Д. Білик // Нова економічна парадигма формування стратегії національної продовольчої безпеки України у XXI столітті. – К. : ІАЕ УААН, 2001. – С. 139-148.
2. Білокур М. Д. Структури в організаціях аграрного сектору економіки України : монографія / М. Д. Білокур, О. О. Шевченко. – Д. : АРТ-ПРЕС, 2008. – 176 с.
3. Варченко О. До питання поєднання державного і ринкового регулювання продовольчої безпеки / О. Варченко // Економіка України. – 2004. – № 8. – С. 53-59.
4. Власов В. І. Глобальна продовольча проблема: [монографія] / В. І. Власов. – К. : ІАЕ УААН, 2001. – 506 с.
5. Шевченко О. О. Прогнозування продовольчої безпеки в аграрній політиці держави / О. О. Шевченко // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління» Вип. 4(6). Державне управління та місцеве самоврядування / [за заг. ред. В. К. Присяжнюк, В. Д. Бакуменка]. – К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління. – 2009. – С. 117-122.

*Рецензенти: Антонова Л. В. – д.держ.упр., професор;
Даций О. В. – д.е.н., професор*

© Орленко Я. Ю., 2012

Стаття надійшла до редколегії 02.12.2011 р.

ДЕРЖАВНІ СОЦІАЛЬНІ СТАНДАРТИ ЯК ОСНОВА БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

У статті розглянуто значимість видатків соціально-культурної сфери у державному та місцевих бюджетах. Висвітлено проблеми, які постали перед державою щодо реформування системи соціальних стандартів та затвердження їх на реальному рівні, необхідному для задоволення мінімальних потреб населення, гарантованих державою. Визначено основні пріоритетні напрямки бюджетної політики в управлінні соціальною сферою.

Ключові слова: бюджет, видатки, соціально-культурна сфера, соціальні стандарти та нормативи, бюджетна політика.

В статье рассмотрена значимость расходов социально-культурной сферы в государственном и местных бюджетах. Раскрыты проблемы, которые стали перед государством относительно реформирования системы социальных стандартов и утверждения их на реальном уровне, который необходим для удовлетворения минимальных потребностей населения, гарантированных государством. Определены основные приоритетные направления бюджетной политики в управлении социальной сферой.

Ключевые слова: бюджет, расходы, социально-культурная сфера, социальные стандарты и нормативы, бюджетная политика.

The article considers the importance of spending the social sphere in the state and local budgets. The problems that have become the state to reform the system of social standards and approving them on a real level required to meet the minimum needs of the people guaranteed by the state. Detected the main priorities of fiscal policy in managing the social sphere.

Key words: budget, cost, socio-cultural sphere, social standards and regulations, budget policies.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Співвідношення видатків між окремими функціональними сферами визначається спрямованістю бюджетної політики держави. Видатки бюджету характеризуються процесами суспільного відтворення і своїм соціальним призначенням. Напрямки бюджетних видатків, їх структура обумовлені функціями держави та місцевого самоврядування, рівнем соціально-економічного розвитку як окремих регіонів, так і країни в цілому, адміністративно-територіальним устроєм країни та формами надання бюджетних коштів, які використовуються в державі.

Соціальні видатки посідають важливе місце в структурі видатків держави. На стан соціальної сфери впливають загальна ситуація в країні, рівень доходів населення, обсяг податкових надходжень, традиції тощо.

Діяльність держави в соціальній сфері має надзвичайно важливе значення для життя суспільства.

В Україні це зумовлюється, насамперед, різким падінням доходів переважної більшості населення і традиційною орієнтацією громадян на одержання соціальних послуг саме від держави.

Оптимізація та поступове зростання цих видатків є пріоритетною політикою нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження теоретичних та практичних аспектів фінансового забезпечення суспільних потреб відображено у працях багатьох вітчизняних вчених-економістів: В. Андрущенко, М. Білик, О. Василюк, А. Гальчинського, А. Гриценка, А. Даниленка, В. Лагутіна, А. Пересади, Д. Полозенка, Г. П'ятаченка, М. Савлука, В. Суторміної, В. Федосова, О. Чернявського та інших.

Питання ефективного управління видатками досліджували вчені та практики: В. Бодров, С. Буковинський, М. Гончаренко, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, А. Мярковський, О. Пищуліна, І. Розпутенко, І. Щербина, С. Юрій, Ф. Ярошенко та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим, залишається не вирішеною проблема підвищення фінансової стабільності соціально-культурної сфери та забезпечення доступу малозабезпечених верств населення до гарантованих державою соціальних благ.

Формулювання цілей статті. Метою статті є висвітлення проблемних питань щодо проведення ефективної бюджетної політики держави в соціальній сфері, особливо у частині встановлення мінімальних нормативів витрат та стандартів.

Виклад основного матеріалу. Частка видатків соціально-культурного спрямування у фактичних видатках державного бюджету щороку зростає і за 2010 рік склала 49,6 відсотки або 112 млрд грн, що більше за показник попереднього періоду на 30 відсотків. Суттєве збільшення видатків пояснюється зростанням витрат на виплату пенсій та заробітної плати працівникам бюджетної сфери. За цей же звітний період частка видатків місцевих бюджетів у структурі загального фонду, що

спрямовується на соціально-культурну сферу, склала 88,9 відсотків. Захищені статті витрат у структурі видатків державного бюджету становлять 73 відсотки, тоді як в останні роки у структурі видатків місцевих бюджетів України вони займають 80-90 відсотків [8].

Місцеві бюджети спрямовують на соціально-культурну сферу значно більшу частку видатків, ніж державний бюджет, що пояснюється структурою їх витрат згідно з Бюджетним кодексом України [1]. Сюди належать видатки на забезпечення функціонування бюджетних установ у галузях освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення. Видатки на соціально-культурну сферу належать до видатків, делегованих державою органам місцевого самоврядування. Розмежування видатків між ланками бюджетної системи має на меті забезпечення стабільного й уніфікованого використання коштів, встановлення відповідальності за якість надання бюджетних послуг та їх максимального наближення до їх безпосереднього споживача.

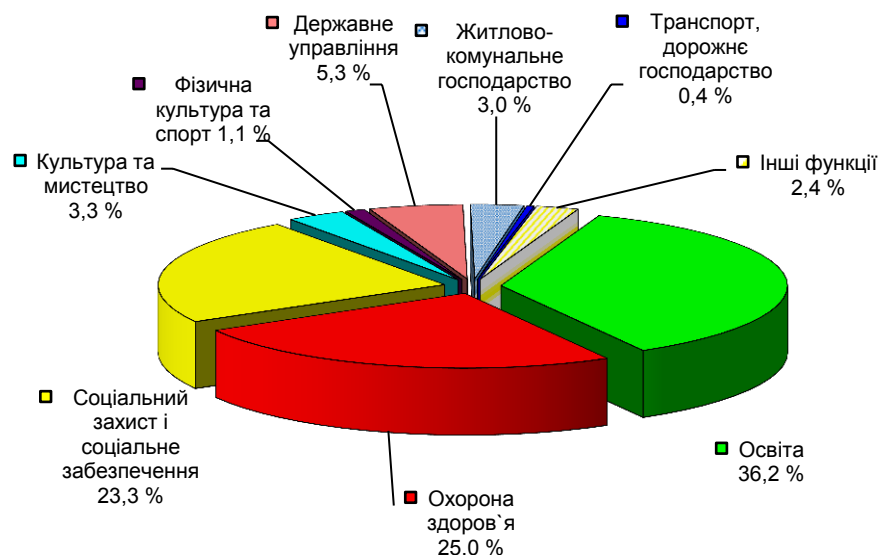


Рис. 1. Структура видатків загального фонду місцевих бюджетів України за функціональною класифікацією видатків за 2010 рік, %

Спеціалісти вважають, що досить високий рівень соціальних видатків не є позитивним фактором для місцевих бюджетів. Збільшення питомої ваги зазначених видатків означає зменшення коштів на виконання власних повноважень, у тому числі на забезпечення видатків розвитку, що, в свою чергу, уповільнює процеси економічного розвитку регіону [12]. Частка видатків місцевих бюджетів, що спрямовувалася на виконання власних повноважень у 2010 році, складала лише біля 8 відсотків.

Наразі місцеві бюджети не мають достатньо фінансового ресурсу для виконання власних повноважень та реалізації бюджетної політики щодо забезпечення високого рівня життєдіяльності населення на власних територіях.

Також необхідно зазначити, що і в розрізі регіонів видатки на одну особу дуже різняться, спостерігається нерівномірність їх розподілу. Так, у середньому по Україні за аналізований період обсяг видатків місцевих бюджетів на одну особу склав 3334,6 грн, тоді як у м. Київ – 4095,7 грн, а у Луганській області – 2890,5 грн [14].

Майже всі місцеві бюджети України залежні від дотації вирівнювання з державного бюджету. Наприклад, на 2012 рік дотаційними є 641 із 692 загальної кількості місцевих бюджетів, які мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (тобто 92,6 %). Так, у разі несвоєчасного отримання запланованих обсягів дотації вирівнювання ускладнюється можливість своєчасних розрахунків по захищених статтях

видатків бюджету, таких як: заробітна плата працівників бюджетних установ з нарахуваннями, оплата комунальних послуг та енергоносіїв, придбання медикаментів та продуктів харчування. При виникненні таких випадків місцеві органи влади змушені звертатися до органів казначейства за одержанням короткотермінових позик для покриття тимчасових касових розривів місцевого бюджету.

Так, за 2010 рік місцевими бюджетами України за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка одержано короткотермінових позик у сумі 14,8 млрд грн, а за 2011 рік майже удвічі більше – 24 млрд грн [11].

На сьогодні гостро стоїть проблема реформування фінансово-економічного механізму державного регулювання соціально-культурною сферою в напрямку підвищення фінансової стабільності соціальної сфери і необхідності забезпечення доступу малозабезпечених верств населення до життєво важливих соціальних благ.

Складність прийняття рішень у соціальній сфері полягає в необхідності одночасного задоволення критеріїв економічної ефективності й соціальної справедливості.

Лише поєднання державної політики в напрямку забезпечення стабільності економіки, запобігання інфляційних процесів разом з політичною волею дасть країні можливість успішного реформування системи соціальних стандартів, яке має здійснюватися за такими основними напрямками:

- раціоналізація видатків на соціальну сферу (перегляд пільг, поширення платних послуг);
- удосконалення нормативної бази з питань функціонування та розвитку соціальної сфери;
- забезпечення нормативного регулювання надання платних соціальних послуг як додаткового джерела фінансування соціальної сфери;
- зміна принципів призначення різних соціальних допомог їх отримувачам, посилення адресності соціальної системи строго цільовим групам, наприклад, малозабезпеченим, які підтвердили, що їх доходи не перевищують певної межі.

Згідно з чинним законодавством України державні соціальні гарантії та державні соціальні стандарти і нормативи складають основу для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розробки загальнодержавних і місцевих програм економічного й соціального розвитку [10].

Оновленням Бюджетним кодексом України зроблено спроби унормувати підстави визначення міжбюджетних трансфертів [1]. Бюджетним законодавством визначено, що загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, має розраховуватися на підставі державних соціальних стандартів і нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів до них у розрахунку на душу

населення за видатками на охорону здоров'я, культуру та мистецтво, фізичну культуру і спорт, місцеве самоврядування, на дитину або учня – за видатками на освіту, утримувача соціальних послуг – за видатками на соціальний захист та соціальне забезпечення населення. При цьому єдині фінансові нормативи соціальної забезпеченості встановлюються в межах наявних бюджетних ресурсів для кожного виду видатків.

Законом України від 05 жовтня 2000 року № 2017 «Про державні стандарти та державні соціальні гарантії» [3] встановлено, що державні соціальні стандарти та нормативи встановлюються з метою:

- визначення механізму реалізації соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян, передбачених Конституцією України;
- визначення пріоритетів державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсів для їх реалізації;
- визначення та обґрунтування розмірів видатків Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, соціальних фондів на соціальний захист і забезпечення населення та утримання соціальної сфери.

Стандарти необхідні державі як ефективний інструмент управління державною політикою у соціальній сфері.

Соціальний стандарт – це гарантія високого рівня життя певної якості, що держава зобов'язується забезпечити громадянам у відповідні терміни.

Державний соціальний стандарт – це встановлені на кожний визначений період мінімальні розміри матеріальних та інших благ, що гарантують соціально прийнятний рівень їх споживання та призначені для встановлення обов'язкового мінімуму витрат (бюджетних, коштів підприємств) на такі цілі [13].

Державні соціальні стандарти та нормативи формуються, встановлюються та затверджуються у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України за участю та погодженням з іншими сторонами соціального партнерства, якщо інше не передбачено Конституцією України та Законами України.

В цілому на законодавчому рівні в Україні існують умови для реалізації положень державних соціальних стандартів. Правові відносини в цій сфері регулюються, зокрема, Законами України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про прожитковий мінімум», «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» та іншими нормативно-правовими актами.

Щорічно в Законах України про Державний бюджет України на поточний рік встановлюються розміри основних соціальних гарантій: мінімальний розмір заробітної плати, прожитковий мінімум тощо.

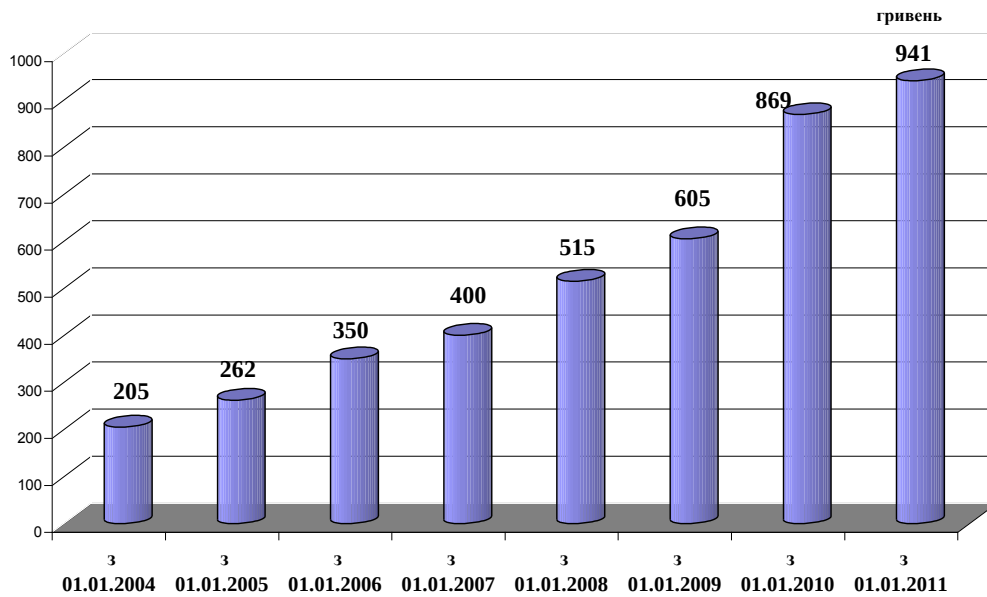


Рис. 2. Розміри мінімальної заробітної плати за 2004-2011 роки, грн

На рис. 2 показано динаміку зростання розміру мінімальної заробітної плати за 2004- 2011 роки, із якої видно, що за останні 8 років цей показник зріс майже у 5 разів.

Формування державних соціальних стандартів і нормативів здійснюється за такими принципами:

- забезпечення визначених Конституцією України соціальних прав та державних соціальних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного;
- законодавчого встановлення найважливіших державних соціальних стандартів і нормативів;
- диференційованого за соціально-демографічними ознаками підходу до визначення нормативів;
- наукової обґрунтованості норм споживання та забезпечення;
- соціального партнерства, гласності та громадського контролю при їх визначенні та застосуванні;
- урахування вимог норм міжнародних договорів України у сфері соціального захисту та трудових відносин.

За характером задоволення соціальних потреб соціальні нормативи поділяються на:

- нормативи споживання – розміри споживання в натуральному вираженні за певний проміжок часу (за рік, за місяць, за день) продуктів харчування, непродовольчих товарів поточного споживання та деяких видів послуг;
- нормативи забезпечення – визначена кількість наявних в особистому споживанні предметів довгострокового користування, а також забезпечення певної території мережею закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, установ, організацій соціально-культурного, побутового, транспортного обслуговування та житлово-комунальних послуг;
- нормативи доходу – розмір особистого доходу громадянина або сім'ї, який гарантує їм достатній рівень задоволення потреб, що обраховується на основі визначення вартісної величини набору нормативів споживання та

забезпечення [3].

За рівнем задоволення соціальних потреб соціальні нормативи поділяються на: нормативи раціонального споживання (рівень, що гарантує оптимальне задоволення потреб); нормативи мінімального споживання (соціально прийнятий рівень споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, виходячи з соціальних або фізіологічних потреб), статистичні нормативи (визначаються на основі показників фактичного споживання або забезпеченості для всього населення чи його окремих соціально-демографічних груп).

Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 17 червня 2002 року № 293 розроблено Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів, яким визначено об'єкти класифікації: доходи населення, соціального обслуговування, житлово-комунального обслуговування, транспортного обслуговування та зв'язку, охорони здоров'я, забезпечення навчальними закладами, обслуговування закладами культури, фізичної культури і спорту, соціальної роботи з дітьми, молоддю та різними категоріями сімей [7].

Так, державні соціальні нормативи у сфері охорони здоров'я включають норматив забезпечення певної території мережею закладів охорони здоров'я, норматив обсягу гарантованого рівня медичної допомоги, яка надається безоплатно всім громадянам у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, показники якості надання медичної допомоги, нормативи пільгового забезпечення окремих категорій населення лікарськими засобами та іншими спеціальними засобами, нормативи забезпечення стаціонарною медичною допомогою, нормативи забезпечення медикаментами та харчуванням (середньодобові набори) у державних і комунальних закладів охорони здоров'я, нормативи санаторно-курортного забезпечення.

Державні соціальні нормативи у сфері забезпечення навчальними закладами включають нормативи наповнюваності класів, груп у навчальних закладах, норми пільгового забезпечення учнів і студентів, у сфері обслуговування закладами культури – перелік безоплатних послуг, які надаються населенню закладами культури, нормативи забезпечення населення закладами культури (клубними закладами, публічними бібліотеками тощо) [7].

У вищезазначеному нормативному документі також визначено перелік центральних та місцевих органів виконавчої влади, які є відповідальними за розробку і виконання державних соціальних стандартів та нормативів, здійснення моніторингу у сфері їх застосування та фінансового забезпечення.

На жаль, на сьогодні майже жоден з нормативів, визначених у Державному класифікаторі, не розраховано і не затверджено на законодавчому рівні.

Отже, зволікання цього процесу призводить до того, що соціально-культурна сфера щорічно відчуває гостру проблему недофінансування, що унеможливорює проведення ефективної державної політики в соціальній сфері.

Так, невизначення нормативу забезпечення населення закладами охорони здоров'я, освіти, культури перешкоджає проведенню оптимізації мережі бюджетних установ, яка на сьогодні є недосконалою та занадто розгалуженою, протягом минулих років формувалася без врахування тенденцій до зміни кількості населення та потреб регіонів, не відповідає закордонному досвіду фінансування соціально-культурної сфери, що в умовах обмеженості бюджетних коштів значно погіршує структуру видатків на фінансування бюджетних установ.

Зокрема, на одного педагогічного працівника в Україні припадає в середньому трохи більше 9 учнів, тоді як у Франції – в середньому 19 учнів, Німеччині – 18, Нідерландах – майже 16, навіть у нових членів ЄС – Польщі й Словаччині – вже 16-17 учнів на одного вчителя. Кількість лікарень в Україні в 2 рази перевищує аналогічний показник у ЄС, число ліжок – в 1,5 рази, кількість лікарів на 10 тис. жителів – майже в 1,5 рази, середня тривалість перебування в лікарні в Україні на 4,7 доби більше порівняно з аналогічним показником у ЄС.

За інформацією Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України на початок 2010-2011 навчального року середній показник по Україні частки малокомплектних шкіл серед загально-навчальних закладів становить 22,9 відсотків, а в окремих областях – від 52,1 відсотків (Чернігівська область) до 37,6 відсотка (Полтавська область), що призводить до неефективного використання коштів.

Так, наприклад, видатки на одного учня загальноосвітнього навчального закладу у 2010 році в цілому по Херсонській області склали 6,6 тис грн,

водночас навчання одного учня у малокомплектній школі – до 18,0 тис грн, тобто більше у 2,7 рази.

Як вже зазначалося, на сьогодні в Україні відсутня система спеціально розроблених і затверджених соціальних норм і нормативів. Не можна назвати такими так звані «фінансові нормативи бюджетної забезпеченості», що використовуються для розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, тому що вони фактично не є нормативами витрат фінансування для забезпечення потреб на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів і нормативів, а розраховуються виходячи із загальних ресурсів зведеного бюджету України і місцевих бюджетів.

Крім того, існуючій нормативно-правовій базі притаманні значні вади:

- законодавство є надзвичайно громіздким та неузгодженим;

- неефективно виконуються норми чинного законодавства, що є досить показовим на прикладі застосування такого базового державного соціального стандарту як прожитковий мінімум;

- недосконалі основні підходи до нормативів соціальної забезпеченості;

- недосконалим є використання бюджетних механізмів реалізації соціальних стандартів, зокрема: фінансується організація, а не послуга; бюджет, що розраховується на один рік, не гарантує наступності видаткової політики протягом 3-5 років; ускладнена координація соціальної та бюджетної політик як на державному, так і на місцевому рівнях.

Для забезпечення відповідності державних мінімальних стандартів нормативно-правовій базі, соціально-економічним умовам, ситуації з наданням соціальних послуг державні мінімальні стандарти слід регулярно переглядати та доповнювати.

Зрозуміло, що сьогодні фінансові нормативи бюджетної забезпеченості не відображають перелік задекларованих державою соціальних зобов'язань. Як наслідок, місцеві бюджети не забезпечуються в повному обсязі фінансовим ресурсом на виконання делегованих державою повноважень. Існуюча система розрахунку дотацій вирівнювання вирішує деякою мірою проблему забезпечення однакового рівня фінансування, але не забезпечує фінансування мінімальної вартості послуг.

Місцеві бюджети України відіграють важливу роль як у виконанні соціальних функцій держави, так і в забезпеченні умов для розвитку країни. Видатки місцевих бюджетів є основним фінансовим інструментом виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

Бюджетним кодексом України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що місцеві бюджети є самостійними та не включаються до Державного бюджету України [1; 2]. Однак на сьогодні і після внесення змін до бюджетного та податкового законодавства місцеві

бюджети та бюджети органів місцевого самоврядування не достатньо мають фінансовий ресурс для забезпечення своїх мешканців соціальними послугами та гарантіями.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, можна зробити висновок, що в сучасних економічних умовах важливим завданням удосконалення системи управління соціальною сферою є встановлення державою соціальних стандартів і нормативів витрат на основні галузі соціально-культурної сфери: охорону здоров'я, освіту та культуру, розрахованих у грошовому вираженні на душу населення відповідно до різних типів адміністративно-територіальних одиниць – область, район, регіон, сільська громада; забезпе-

чення прозорості та громадського контролю при їхньому визначенні та застосуванні.

Перспективи подальших розвідок. Найважливішим моментом у реалізації бюджетної політики держави має стати встановлення державних мінімальних стандартів, які мають визначати той рівень, нижче якого показники обсягу та якості соціальних послуг і гарантій, що надаються населенню державою, не повинні опускатися.

Впровадження ефективних ринкових механізмів функціонування економіки в поєднанні із забезпеченням її соціальної орієнтації, які передбачені Конституцією України, вимагає формування та впровадження сучасних якісних підходів до встановлення соціальних стандартів та нормативів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України, затверджений Законом України від 08 липня 2010 року за № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
3. Закон України від 05 жовтня 2000 року № 2017-III «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
4. Закон України від 15 липня 1999 року № 966-XIV «Про прожитковий мінімум» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
5. Закон України від 21 листопада 1992 року № 2811-XII «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T281100.html.
6. Закон України від 01 червня 2000 року № 1768-III «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T001768.html.
7. Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 17 червня 2002 року № 293 «Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2002_06_17/FIN5210.html.
8. Бюджет та економіка. Основні тенденції 2010 року / [Щербина І. Ф., Рудик Р. Ю., Губенко В. В., Самчинська І. В.] ; ІБСЕД. Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К. : ДГВПІП «Зовнішторгвидав», 2010. – 12 с.
9. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: у 6 т. : Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / [М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров та ін.]. – К. : НДФІ, 2004. – Т. 5. – 400 с.
10. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 грудня 2010 р. № 1149 // Офіційний вісник. – 2010. № 97. – С.14. – ст. 3441.
11. Звіт про виконання Державного бюджету України станом на 01 січня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish>.
12. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання. – К. : НІДС, 2010. – 35 с.
13. Пищуліна О. Щодо зміни підходів до формування соціальних стандартів України / О. Пищуліна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Desember/13.htm>.
14. Статистичний щорічник України за 2010 рік // Державна служба статистики / [за ред. О. Г. Осауленка]. – К. : ТОВ «АвгустТрейд», 2011. – 560 с.

Рецензенти: Івашова Л. М. – д.держ.упр.;

Шевчук О. В. – д.політ.н., професор

© Казюк Я. М., Корецька В. В., 2012

Стаття надійшла до редколегії 27.12.2011 р.

КОНТРОЛЬНІ ФУНКЦІЇ ТА ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВИ У ПРОЦЕСІ СТВОРЕННЯ НОВОГО ЖИТЛА

Визначено принципи державного управління інвестиційною діяльністю у сфері будівництва. Обґрунтовано основні напрями реалізації принципів створення нового житла в країні.

Ключові слова: будівельна галузь, державне управління, механізм, системне структурування.

Определены принципы государственного управления инвестиционной деятельностью в сфере строительства. Обоснованы основные направления реализации принципов создания нового жилья в стране.

Ключевые слова: строительная отрасль, государственное управление, механизм, системное структурирование.

The principles of state management of investment activities in the construction industry. The main directions of the principles of creation of new housing in the country.

Key words: Construction industry, State management mechanism, system structuring.

Вступ. Житло залишається обмеженим ресурсом, який нерівний за якістю, який розподіляється за потребою чи за здатністю платити, буде приносити більшу вигоду одним, порівняно з іншими.

Як система різних інститутів з розподілу ресурсів, житлова система активно впливає на соціальну нерівність та робить свій внесок у процес його системного структурування. В ряді випадків відіграє важливу роль у підтриманні нерівності за доходом, статусом, зайнятості, які існують у сучасному суспільстві. Проблема полягає в тому, що визначені групи населення систематично мають більше шансів мати гірше житло, яке розміщене в гірших місцях (відсутність інфраструктури). При цьому житлові умови визначають доступ не тільки до даху над головою, але й до більш широкого кола інших послуг. Отже, житлова політика може сприяти подоланню бідності та соціальній дезінтеграції.

З житловою проблемою також пов'язана і територіальна диференціація населення. Особливо гостро вона відчувається в сільських районах та в великих містах, де часто утворюються внутрішні гетто. В великих містах формуються ізольовані мікрорайони на основі само забезпеченості.

Аналіз останніх наукових досліджень. Теоретичні та прикладні аспекти соціальної політики держави щодо забезпечення населення України житлом досліджено в наукових працях: С. Аскназія, С. Братуся, Ю. Басіна, І. Бірюкова, І. Вишневецької, П. Дятлова, О. Дзери, В. Золотаря, О. Красавчикова, Г. Коваленко, І. Кучеренко,

В. Литовкіна, Т. Лісниченко, І. Мартковича, В. Маслова, І. Прокопчюка, В. Суркова, П. Седугіна, В. Чигира, К. Чорної та ін. дослідників.

Постановка завдань:

- визначити принципи державного управління інвестиційною діяльністю у сфері будівництва;
- обґрунтувати основні напрями реалізації принципів створення нового житла в країні.

Виклад основного матеріалу. З метою призупинити спад виробництва в будівельній галузі було прийнято Закон України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва». Відповідно до Закону, забороняється розірвання фізичними та юридичними особами будь-яких договорів, результатом яких є передача забудовниками завершеного об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва за умови, що за такими договорами здійснено оплату 100 % вартості об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва, крім випадків, якщо таке розірвання здійснюється за згодою сторін. Повернення коштів, унесених фізичними та юридичними особами на користь забудовників за розірваними договорами, за якими здійснено часткову оплату вартості об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва. Нарахування та виплата забудовником штрафних санкцій, передбачених договорами, та стягнення коштів, передбачених ст. 625 Цивільного кодексу України (435-15), на строк дії цієї статті не здійснюється [6]. Зазначені заходи, безумовно, полегшили стан справ забудовників,

але інвестори опинилися в несприятливих умовах. Оскільки було призупинено будівництво більше 90 % житлової нерухомості, населення не змогло отримати вчасно квартиру, що в результаті призвело до додаткових витрат на оренду житла.

Разом із зазначеними заходами уряд запровадив механізм надання фінансової державної допомоги на добудову об'єктів незавершеного будівництва. Згідно з законом було запропоновано таке:

- викуп у забудовників та/або фінансових установ нереалізованого житла в об'єктах будівництва, що споруджувалося із залученням коштів фізичних осіб у разі неспроможності забудовників;
- подовження термінів будівництва житла у зв'язку з недостатнім обсягом коштів для формування фондів соціального та службового житла;
- надання громадянам державної підтримки на будівництво (придбання) доступного житла шляхом сплати державою частини його вартості;
- отримання громадянами житла в оренду з викупом за рахунок власних коштів громадян і коштів державної підтримки;
- надання фізичним та юридичним особам пільгових кредитів на будівництво житла та компенсацій процентної ставки за цими кредитами;
- збільшення статутних капіталів державних банків і Державної іпотечної установи для надання кредитів на завершення будівництва багатоквартирних житлових будинків;
- викуп державою у кредиторів іпотечних кредитів, отриманих фізичними особами на будівництво та придбання житла до набрання чинності цим Законом і віднесених до категорії ризикованих [6].

Враховуючи інституціональні зміни, що відбуваються в країні, існує гостра необхідність оновлення Житлового кодексу, який було прийнято в 1983 році і з того часу не піддавався суттєвим змінам. Необхідність прийняття нового Житлового кодексу зумовлена тим, що в зв'язку з змінами в суспільстві, відбуваються зміни в державній житловій політиці; принципах та механізмах формування житлового фонду; методах фінансування в житловій сфері; відносинах між учасниками житлового ринку та ін. Ретельно продуманий Житловий кодекс надасть можливість запустити основні механізми щодо забезпечення доступним житлом населення України та підвищити функціонування житлової системи в цілому.

Державне управління інвестиційною діяльністю у сфері будівництва повинно базуватися на таких спеціальних принципах:

- взаємна відповідальність інвесторів та держави;
- дотримання основних прав та свобод інвесторів;
- юридична відповідальність інвесторів за порушення вимог законодавства України або міжнародних договорів;

– послідовна децентралізація інвестиційного процесу і розширення змішаного фінансування інвестиційних проектів будівництва;

– залучення іноземних інвестицій переважно для реалізації державних пріоритетних програм (проектів), спрямованих на здійснення структурної перебудови економіки та надання переваги завершенню раніше розпочатих будов, технічному переоснащенню і реконструкції діючих підприємств;

– удосконалення законодавства про інвестиційну діяльність у сфері будівництва [1, с. 31].

Одним із найважливіших методів державного регулювання інвестиційної діяльності у сфері будівництва є обов'язкова комплексна державна експертиза у повному обсязі всіх інвестиційних програм та проектів незалежно від джерел фінансування, крім об'єктів, затвердження проектів будівництва яких не потребує висновку комплексної державної експертизи. Перелік таких об'єктів встановлюється Державним комітетом будівництва, архітектури та житлової політики України відповідно до законодавства.

Будівництво житла є ризиковим видом господарської діяльності з огляду на негативні наслідки, що можуть настати у випадку недотримання встановлених державою й апробованих будівельною практикою норм та стандартів. Тому обґрунтованим є державний нагляд (контроль) за будівництвом житла, який здійснюється з метою захисту інтересів суспільства і людини від можливих негативних наслідків.

Нормативно-правові акти України нерідко містять неоднозначні положення щодо контрольно-наглядових повноважень органів державної влади України. До недавнього часу (коли будівництво житла було доволі прибутковим бізнесом) подібні недоліки правового регулювання зумовлювали ситуації, коли представники державних органів безпідставно реалізували окремі контрольно-наглядові функції щодо суб'єктів будівельної галузі. Відповідно й суб'єктам господарювання в будівельній галузі важко орієнтуватися у правомірності здійснення заходів державного нагляду (контролю) представниками органів державної влади України. Таким чином, існує цілком виправдана практикою потреба у визначенні системи органів державного нагляду (контролю) за будівництвом житла в Україні [7].

На сьогодні законодавство України визначає державний нагляд (контроль) як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів (органів державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [6].

У сфері будівництва використовується поняття «державний архітектурно-будівельний контроль», що визначають як «сукупність організаційно-технічних і правових заходів, спрямованих на забезпечення дотримання законодавства, державних стандартів, норм і правил, архітектурних вимог і технічних умов, а також положень затвердженої містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів, місцевих правил забудови населених пунктів усіма суб'єктами містобудівної діяльності незалежно від форм власності під час забудови територій і населених пунктів, розміщення, будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів житлово-цивільного, виробничого та іншого призначення, реставрації архітектурних пам'яток, створення інженерної та транспортної інфраструктури, виробництва будівельних матеріалів, виробів і конструкцій» [2]. Наведене визначення не містить вказівки на суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю, тому їх перелік будемо визначати на основі аналізу чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Контрольні повноваження у галузі будівництва житла має Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, які (повноваження) полягають у тому, що міністерство здійснює архітектурно-будівельний контроль, державний контроль за плануванням, забудовою та використанням територій; контроль за діяльністю державних будівельних корпорацій, які належать до сфери його управління, проводить згідно із законодавством роботу з ліцензування відповідних видів господарської діяльності та здійснює контроль за дотриманням ліцензійних умов [3].

Державний контроль та нагляд у системі Мінрегіонбуду України здійснює Державна архітектурно-будівельна інспекція України (далі – Держархбудінспекція) та її територіальні органи. Місцеві органи державного архітектурно-будівельного контролю здійснюють контроль за веденням будівництва об'єктів незалежно від форм власності, відомчого підпорядкування та джерел фінансування із залученням за необхідності інших органів державного нагляду. Таким чином, Держархбудінспекція та її територіальні органи уповноважені не лише самостійно здійснювати контроль-наглядові адміністративні повноваження, а й залучати за необхідності інші органи державного нагляду (контролю).

Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю виконують два види контроль-наглядових функцій у галузі будівництва житла:

- безпосередні заходи державного нагляду (контролю) (ті, які пов'язані з плановими чи позаплановими перевітками суб'єктів галузі будівництва житла);
- опосередковані контроль-наглядові заходи, які пов'язані з видачею дозволів на здійснення будівництва тощо і не стосуються перевірок суб'єктів господарювання.

До першої групи контроль-наглядових функцій відносимо повноваження Держархбудінспекції щодо здійснення вибіркової перевірки: відповідності розміщення об'єктів, виконання будівельних робіт, виробництва будівельних матеріалів, виробів і конструкцій законодавству, державним стандартам, нормам і правилам, архітектурним вимогам, технічним умовам, затвердженим проектним рішенням, а також місцевим правилам забудови населених пунктів; своєчасності та якості виконання учасниками будівництва передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення необхідної виконавчої документації; наявності сертифікатів на будівельну продукцію.

До другої групи контроль-наглядових функцій (опосередкованих контроль-наглядових заходів) можемо віднести:

- видачу забудовникам дозволів на виконання робіт з будівництва, реконструкції, реставрації та капітального ремонту (далі – будівельні роботи), реєстрація об'єктів, на яких виконуються ці роботи;
- реєстрацію відповідальних інженерно-технічних працівників будівельних, ремонтно-будівельних, реставраційних, проектних організацій та організацій замовників, які здійснюють безпосередньо керівництво будівельними роботами, технічний і авторський нагляд;
- участь у встановленому порядку в роботі комісій з прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, а також у розслідуванні причин аварій на будівництві [3].

Етап прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом житлових об'єктів є одним із основних опосередкованих контроль-наглядових заходів. Адже прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів здійснюється на підставі свідоцтва про відповідність збудованого об'єкта проектній документації, вимогам державних стандартів, будівельних норм і правил, що видається інспекціями державного архітектурно-будівельного контролю. У процесі ж визначення відповідності збудованого житлового об'єкта проектній документації, вимогам державних стандартів тощо органи Держархбудінспекції реалізують контроль-наглядові повноваження.

Ліцензування будівельної діяльності та контроль за додержанням ліцензійних умов здійснюється Держархбудінспекцією та її територіальними органами. У результаті здійснення контрольних заходів Держархбудінспекцією щодо суб'єкта будівельної діяльності, можуть виникати підстави для зупинення дії ліцензії, зокрема за наявності акта перевірки суб'єкта будівельної діяльності щодо порушення ліцензійних умов, якщо виявлені порушення неможливо усунути у процесі провадження будівельної діяльності, або акта комісії з розслідування причин аварії на будівництві об'єкта, що не призвела до загибелі людей або тяжких екологічних наслідків [4].

Отже, основні контрольно-наглядові повноваження у сфері будівництва житла в Україні мають і реалізують Мінрегіонбуд України і Держархбудінспекція. Крім цього, будь-яке будівництво, зокрема і житлове, підлягає обов'язковому контролю з боку природоохоронних органів. Так, орган, який підпорядкований Міністерству охорони навколишнього природного середовища України (Державна екологічна інспекція), має право обмежувати чи зупиняти (тимчасово) діяльність підприємств, установ і організацій та експлуатацію об'єктів (у тому числі будівництво, реконструкцію та розширення об'єктів) і надавати Мінприроди пропозиції щодо припинення їх діяльності у разі порушення ними вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, екологічну та в межах своєї компетенції радіаційну безпеку.

Будівництво житла, особливо будівництво багатоповерхових будинків, підлягає контролю та нагляду з боку санітарно-епідеміологічних органів. Зокрема, Державна санітарно-епідеміологічна служба здійснює у межах своїх повноважень державний санітарно-епідеміологічний нагляд та контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами.

Держкомзем України відповідно до Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» здійснює державний контроль за використанням та охороною земель [5], зокрема і таких, які передані для будівництва житлових об'єктів. У системі Держкомзему діє Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель, яка організовує і здійснює державний контроль за дотриманням встановленого порядку набуття і реалізації права на землю; використанням земельних ділянок відповідно до цільового призначення тощо.

Крім зазначених вище органів, державний контроль в області будівництва житла також здійснюють Державний департамент пожежної безпеки, який відповідно до Закону України «Про пожежну безпеку» бере участь у роботі комісій з прийняття в експлуатацію об'єктів та відведення територій під будівництво. При будівництві житла контрольно-наглядові повноваження має також Інспекція державного геодезичного нагляду Головного управління геодезії, картографії та кадастру України.

Висновки. Таким чином, участь держави в регулювання будівництва житла в країні досить важлива, оскільки тільки держава має змогу завдяки регулятивній та контрольній функціям визначати основні напрями реалізації принципів створення нового житла в країні, а отже, і задоволення потреб населення та підвищення якості їх життя.

ЛІТЕРАТУРА

1. Левчинський Д. Л. Особливості державного регулювання інвестиційно-будівельної діяльності / Д. Л. Левчинський. – Економічний часопис-XXI. – 2010. – № 7-8. – С. 30-33.
2. Положення про державний архітектурно-будівельний контроль : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25 берез. 1993 р. № 225 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>. – У редакції постанови Кабінету Міністрів України від 7 квіт. 1995 р. № 253.
3. Положення про Міністерство регіонального розвитку та будівництва України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2007 р. № 750 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 39. – Ст. 1545.
4. Порядок ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 5 груд. 2007 р. № 1396 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 94. – Ст. 3441.
5. Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва : Закон України від 25 грудня 2008 року № 800-VI.
6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
7. Щепановський З. В. Система органів державного нагляду (контролю) за будівництвом житла в Україні / З. В. Щепановський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/548-jitlove/14584-2011-01-18-06-12-38.html>.

Рецензенти: Багмет М. О. – д.і.н.;

Івашова Л. М. – д.держ.упр.

© Ковалевська О. П., 2012

Стаття надійшла до редколегії 02.12.2011 р.

ДЕРЖАВНІ ЗАХОДИ МІЖГАЛУЗЕВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В АПК

Виділено основні принципи регулювання агропродовольчого ринку в країні. Досліджено основні державні заходи міжгалузевого регулювання в АПК. Запропоновано заходи ринкового і державного регулювання на споживчому ринку в Україні.

Ключові слова: агропродовольчий ринок, державне регулювання, механізм, стратегія розвитку, формування.

Выделены основные принципы регуляции агропродовольственного рынка в стране. Исследованы основные государственные мероприятия межотраслевой регуляции в АПК. Предложены мероприятия рыночной и государственной регуляции на потребительском рынке в Украине.

Ключевые слова: агропродовольственный рынок, государственное регулирование, механизм, стратегия развития, формирование.

Basic principles of adjusting of agrarian food market are selected in a country. The basic state measures of the of particular a branch adjusting are explored in agrarian industrial complex. The measures of the market and state adjusting are offered at the user market in Ukraine.

Key words: Agri-food market, government regulation, mechanism, strategy development, formation.

Постановка проблеми. Державне регулювання агропродовольчої сфери в основному заключається у виявленні ресурсних потреб галузей і в розподілі наявних ресурсів. Без урахування довгострокових пріоритетів, відсутності єдиної комплексної стратегії розвитку та аналізу ефективності витрат бюджетних коштів за попередній період такі заходи не мають належної ефективності. Діючий механізм бюджетної підтримки агропродовольчої сфери не є системним, не має довготривалої правової бази, носить вимушений характер і являє собою свого роду реакцію на виникаючі проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових дослідженнях Б. В. Губського, Л. Є Мельника, І. Р. Михасюка, О. М. Могильного, Г. І. Мостового, В. В. Радченка, П. Т. Саблука, В. П. Ситника, О. М. Шпичака значна роль відводиться механізмам і формам державного регулювання агробізнесу.

Постановка завдань:

- виділити основні принципи регулювання агропродовольчого ринку в країні;
- дослідити основні державні заходи міжгалузевого регулювання в АПК;
- запропонувати заходи ринкового і державного регулювання на споживчому ринку в Україні.

Виклад основного матеріалу. Мета державного регулювання – це захист прав споживачів, інтересів товаровиробників і державних інтересів, а основними задачами є:

- створення таких умов для виробників, які дозволяють виробляти сільськогосподарську сировину і продовольство в обсязі і асортименті, що відповідають суспільним потребам і попиту на них;

- створення сприятливих умов для ефективного, економічно рентабельного забезпечення споживачів якісними продовольчими продуктами вітчизняного виробництва за цінами, що відповідають рівню їх платоспроможності.

Такі умови можуть бути створені тільки при стабільності цін на ринку, балансі попиту і пропозиції. Причому необхідно, щоб ринок був збалансований у будь-який момент часу [4, с. 20].

Таким чином, нами виділяються три основні принципи регулювання агропродовольчого ринку, які забезпечують:

- 1) баланс попиту і пропозиції на ринку у будь-який момент часу;

- 2) економічний паритет для всіх учасників ринку, включаючи виробників сировини, переробляючі підприємства, імпортерів сировини і готової продукції, оптових торговців;

- 3) продовольчу безпеку країни.

Державне регулювання агропродовольчого ринку здійснюється через систему центральних і місцевих органів управління різних рівнів підпорядкування – державного, місцевого, змішаного [1, с. 10]. При цьому держава має нагоду використовувати багатоманітні методи регулювання – правові, економічні, політичні [2, с. 75]:

– правові методи відображені у ряді законодавчих і нормативних актів, вони використовуються залежно від реальної ситуації у всьому АПК;

– економічні методи (цінові, податкові, кредитні, фінансові, бюджетні, інвестиційні) або механізми як загальноекономічного характеру, так ті, що використовуються в сільськогосподарській сфері, а також галузях природних монополій, взаємозв'язаних з АПК;

– політичні методи – владні.

Кожна група методів припускає застосування певних інструментів і механізмів, що дозволяють державі впливати на агропродовольчий ринок у цілях його оптимального функціонування. Природно, державне регулювання не має нагоди замінити функції ринкового механізму, воно повинно їх доповнювати, про що свідчить світовий досвід.

В умовах надмірного втручання держави в ринкові відносини утворюється деформований ринок, якому також властиві певні ознаки [3, с. 89]:

– система жорсткого планування закупівель товарів за встановленими цінами;

– централізація матеріально-технічного забезпечення товаровиробників;

– стабільний рівень усіх видів цін, встановлений рівень дотацій, надбавок до них за якість і інші показники;

– можливість розвитку монополізму підприємств, що одноосібно виробляють певний вид товару;

– існування «ножиць цін» на деякі товари;

– незбалансованість попиту і пропозиції;

– існування бартерних відносин;

– неможливість самостійного вибору покупців і продавців товарів і послуг;

– дефіцит більшості товарів і послуг;

– гарантована оплата праці по встановлених нормативах, не сприяюча розвитку ініціативи працівників підприємств;

– украй невисокий рівень самостійності товаровиробників у використанні виробленої продукції, прибутку, у формуванні фондів підприємства.

Проте досвід останніх років формування українського ринку свідчить про те, що деформований ринок утворюється і без участі держави в розвитку економіки. Такий деформований ринок нами визначається як примітивний, якому властиві наступні риси:

– утворюється на користь структур, контролюючих ключові позиції в прибуткових сферах економіки;

– супроводжується неконтрольованим зростанням цін на матеріали, ресурси, послуги;

– викликає падіння виробництва в галузях економіки, не приносячи прибуток протягом короткого часу;

– характеризується проникненням кримінального капіталу в структури управління;

– викликає різке падіння рівня життя населення, коли рівень доходів основної маси населення країни не покриває навіть витрат на просте відтворення робочої сили, а у частини населення – не забезпечує їх фізіологічних потреб;

– росте безробіття в її прямій і прихованій формах;

– веде до згортання торгівлі через систему обладнаних магазинів і розвитку «вуличної» торгівлі, що дозволяє приховувати доходи;

– створює можливість переливу капіталу за межу шляхом комерційних операцій не на користь України, зокрема субсидуючи зарубіжних товаровиробників шляхом закупівлі імпортованих товарів;

– посилюється незацікавленість у розвитку соціальної сфери економіки.

На наш погляд, слід розділяти дані заходи загальнодержавні, які роблять вплив на економіку держави в цілому і знаходяться виключно в компетенції держави (наприклад, зовнішньоторговельна політика), і внутрігалузеві, покликані збалансувати економічні взаємостосунки між операторами ринку.

До системи загальнодержавних заходів належать:

– стимулювання платоспроможного попиту (класифікація продовольчих товарів за споживанням і підвищенням їх якості, поліпшенням споживацьких властивостей сільськогосподарської сировини);

– збільшення частки вітчизняного продовольства на ринку (розробка товарних програм і стимулювання виробництва дефіцитних або стратегічно важливих видів сировини і продовольства);

– антимонопольне регулювання;

– тарифне регулювання (введення регулярних мит, тимчасових, спеціальних і сезонних мит, амортизаційна політика і ін.);

– нетарифне регулювання (квотування і ліцензування експорту і імпорту);

– квотування і ліцензування виробництва та збуту (квотування виробництва, введення ліцензій на окремі види діяльності);

– економічне стимулювання виробництва і збуту (податкова політика, пільгове кредитування, транспортні тарифи, дотації і компенсації, субсидування, введення складських розписок та ін.);

– формування резервних фондів і інтервенційне регулювання;

– регулювання оптової і роздрібної торгівлі.

Особливо зростає і посилюється значення загальнодержавних заходів і стратегічної функції держави в умовах економічних криз – як середньострокових, так і довгострокових. Держава зобов'язана, спираючись на інтелектуальні сили, світовий досвід, наперед передбачати настання кризи, поставити правильний його діагноз і, відповідно, розробити і здійснити антикризову програму, що дозволяє пройти цю критичну фазу з якнайменшими втратами і в короткі терміни.

В цілях профілактики кризи необхідно розвивати базисні інновації, що забезпечують

підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції і розширення попиту на неї на внутрішньому і зовнішньому ринках, підтримувати зайнятість і купівельну спроможність населення [6, с. 119].

Повноцінне регулювання ринку можливе тільки за умови застосування сукупності заходів, що забезпечують належний контроль за окремими елементами галузевого ланцюжка.

До основних державних заходів міжгалузевого регулювання, на наш погляд, можна віднести:

- декларування цін і регулювання рівнів їх співвідношення;
- встановлення граничного рівня рентабельності, торгової націнки;
- участь у формуванні ринкової інфраструктури та ін.

Слід зазначити, що результатом застосування заходів ринкового і державного регулювання на споживчому ринку є наявність стабільних цін.

Одним з найважливіших аспектів «безболісного» переходу до ринкової регульованої економіки є поглиблене вивчення нових закономірностей і тенденцій розвитку промислово розвинених країн. Хоча величезні соціально-економічні суперечності, властиві їм, наклали певний відбиток на їх розвиток, досвід цих країн з регулювання ринкових відносин все ж таки заслуговує пильної уваги і вивчення.

Так, у США в 60-70-ті роки багато фахівців вважали, що кожен штат може самостійно визначати, куди і в яку програму доцільно вкладати гроші. Зокрема, уряд штату міг вибрати одну програму і реалізовувати її. Федеральна влада залишали за собою право рекомендувати штатам, що вони повинні робити і чого уникати.

Супротивники цієї концепції вважали, що тільки вузьконаправлені, функціональні дотації можуть досягти мети, що необхідні офіційні гарантії того, що гроші, виділені урядом, підуть строго на намічені цілі. Досвід 80-х років показав, що адміністрація Президента охочіше виділяла субсидії штатам з вищим потенціалом промислового зростання.

Взагалі в американській практиці використовується декілька підходів при визначенні того, який штат понад усе потребує федеральної підтримки. По-перше, порівнюються штати за їх витратами (хоча в одному штаті уряд може виконувати всі покладені на нього функції, тоді як в іншому перекладає їх на місцеві органи влади). По-друге, виявляються витрати на одну людину і, відповідно, зростання їх по окремих штатах. Але оскільки, як правило, прибутковий податок тим більше, чим менше штат, то витрати у «багатих» штатів будуть з розрахунку на одного мешканця більше. На витрати штатів великий вплив роблять такі чинники, як густина населення, ступінь урбанізації і т. д., а також чинники політичного і історичного характеру. По-третє, матеріальне благополуччя визначається за податковою статистикою. По-четверте, враховується величина

доходу з розрахунку на душу населення. І, нарешті, по-п'яте, порівнюється зростання річного доходу штату з його фінансовими можливостями.

З передачею багатьох контрольних функцій штатам вони повністю прийняли на себе проведення програм щодо проблем невеликих населених пунктів і обслуговування комунікацій; житлового будівництва і реконструкції; щодо фінансування і здійснення крупних програм у галузі транспорту, працевлаштування, комунальних послуг і соціального забезпечення. При цьому поступово передавалися штатам податкові джерела фінансування відповідних програм.

У 80-х роках сформувався новий підхід до здійснення взаємодії федеральних властей і урядів окремих штатів. Цей підхід враховує особливості регіональної, господарської ситуації, націлений на поліпшення соціальної інфраструктури, віддає пріоритетне значення довгостроковому інвестуванню, пропонує створення сприятливого середовища для передачі високих технологій в промисловий сектор. Він також передбачає розширення повноважень губернаторів штатів, які створюють різні комісії із залученням технічних експертів і представників малого бізнесу, а також консультативні ради, що виражають інтереси приватних і державних компаній. До складу комісій і рад входять делегати від місцевих урядів, шкільних округів, трудових колективів і цивільних груп. У 31-му штаті визнали необхідність у розробці таких планів, 17 штатів – дали їм схвальну оцінку.

Прихильники нового підходу вважають також, що стратегічне планування дає можливість адекватно оцінити економічну спрямованість вже існуючих і нових програм з урахуванням життєво важливих проблем. Зокрема, на їх думку, нова політика привела до закриття деяких програм, але водночас зобов'язала організації, що фінансуються з бюджету штатів, до строгого контролю витрачання бюджетних коштів і жорсткого відбору оптимальних програм стабілізації економіки, що успішно проводяться в одному штаті і можуть стати прикладом для аналогічних програм в інших штатах.

У результаті застосування нового підходу, що одержав назву політики «Нового федералізму», штати і місцеві органи влади розширили свої права при формуванні власних бюджетів, зборі податків і отримання інших видів доходу, регулювання економічної і соціальної діяльності на своїй території.

Одним з підсумків політики, що здійснювалася, є здатність політичних діячів штатів брати на себе відповідальність за проведення економічних перетворень, базуючись на взаємодії федерального і штатного урядів. Штати стали володіти значними регулюючими повноваженнями, які дозволяли їм обмежувати і відновлювати певні економічні процеси, використовуючи пільги і права, що надаються федеральною владою [5, с. 112].

Специфічний досвід функціонування і регулювання продовольчого ринку в європейських

країнах, зокрема, у ФРН, де реалізуються наступні програми (комплексні заходи):

- поліпшення земельної структури (землеустрій, надання аграрному сектору технічної землевпорядкової і фінансової допомоги);
- розвиток сільської інфраструктури, оновлення поселень і розвиток сільської місцевості;
- підтримка сільськогосподарських організацій у процесі інтеграції їх у нову економічну і соціальну обстановку, особливо це торкається відновлення і модернізації фермерських сімейних господарств, перебудови підприємств, що існували у вигляді юридичних осіб;
- створення і забезпечення функціонування систем аграрного кредитування, компенсації підприємствам, що знаходяться в несприятливих умовах;
- освоєння виробниками умов функціонування ринку, особливо в частині виробництва продукції певної кількості і якості;
- оптимізація територіального розміщення виробництва сільськогосподарських продуктів (цілеспрямований розвиток екологічно прийнятних систем землеробства і тваринництва; введення полезахисних лісосмуг; захист природних ландшафтів).

У ФРН є програми, направлені на вдосконалення матеріальної бази, організації виробництва і управління в аграрній сфері.

Фінансова основа аграрної політики – компенсаційні платежі і субсидії. Вони є значним джерелом доходу фермерських господарств і водно час істотною частиною витрат уряду на підтримку аграрного сектора як ресурсної бази для розвитку переробної промисловості.

Розрізняють субсидії на виробництво окремих ринкових продуктів (це стосується і компенсаційних виплат у рамках аграрної політики ЄС), а саме: на зерно, кукурудзу, і олійні культури бобів. До них також належать премії за розведення великої рогатої худоби і овець, субсидії на розвиток виробництва льону і хмелю.

Другу групу підтримки складають відшкодування частини витрат при інвестуванні і на придбання пального і змащувальних матеріалів, пільговий відсоток при кредитуванні.

До третьої групи входять субсидії окремим підприємствам: виплати за виведення площ з сільськогосподарського обороту, компенсації від втрати в старих федеральних землях від курсової різниці, а в нових землях Німеччини – виплати в рамках допомоги з метою адаптації сільського господарства. Сюди належать і пряма підтримка фермерів, сільськогосподарських підприємств (дрібних і середніх), що знаходяться в несприятливих кліматичних зонах, і субсидії на ведення екологічного сільського господарства.

У групі субсидій окремим підприємствам знижується сума виплат за виведення земель з сільськогосподарського обороту. Це відбулося, по-перше, у зв'язку зі зміною кон'юнктури, по-друге, зменшення площі таких земель у результаті

реалізації прийнятої раніше п'ятирічної програми. На цю групу субсидій доводиться приблизно третина всіх виплат.

Підприємства, що виробляють рослинницьку продукцію, одержують субсидій більше за інших – у середньому вдвічі більше, ніж розмір субсидій тваринницьким господарствам, де велика їх частина виплачується за розведення великої рогатої худоби.

Слід зазначити, що в Німеччині економічна підтримка надається сільським товаровиробникам усіх категорій: фізичним особам (фермерам, господарствам, що поєднують сільськогосподарське виробництво з несільськогосподарським); об'єднанням фізичних осіб (товариствам цивільного права); юридичним особам (СПК, товариствам з обмеженою відповідальністю та ін.). При цьому господарства повинні відповідати певним критеріям. Зокрема, рівень доходу господарства не повинен бути вищим або нижче встановлених меж. Фермери, котрі претендують на отримання допомоги, повинні мати спеціальну освіту, представити владі програму (бізнес-план) розвитку господарства, вести протягом ряду років належним чином бухгалтерію [118].

На сьогодні на світовому аграрному ринку лідируюче положення займають п'ять країн – США, Франція, Канада, Австралія і Аргентина. Зокрема, в минуле десятиліття вони давали близько 90% поставок пшениці. Наприклад, США є головним постачальником (65-70 % світової торгівлі) кукурудзи, Канада і Франція – пшениці. Висока частка експорту цих країн свідчить про їх експортну орієнтацію, що впливає на структуру посівних площ. У США провідними зерновими культурами є – кукурудза (42 % посівних площ) і пшениця (36 %); у Канаді – пшениця (62 %); у Австралії – пшениця (67 %); у Франції – пшениця (50 %) і ячмінь (23 %); у Аргентині – пшениця (45 %) і кукурудза (30 %).

У 90-ті роки у ряді країн виникли проблеми у зв'язку з перевиробництвом окремих видів сільськогосподарської сировини, що привело до труднощів його збуту, в результаті почали здійснюватися програми зі скорочення посівних площ. Значна роль у рішенні даної проблеми на світовому ринку належить ЄС.

Аналіз діючих світових цін на пшеницю показав, що на їх формування роблять вплив великі перехідні запаси США і ЄС, що веде до їх зниження.

В Україні вітчизняні ціни на зернові культури, починаючи з 1999 року, різко підвищилися і наблизилися до світових. Проте в 2000-2006 рр. різкі коливання валового збору викликали ще більші коливання ринкових цін, що пов'язано з відсутністю дієвої системи державного регулювання даного стратегічно важливого ринку. При цьому світова практика функціонування агропродовольчого ринку показує, що зернова політика повинна розроблятися і проводитися в житті спеціалізованими державними органами. У

Франції – це державне управління з виробництва і продажу зерна, яке підкоряється Міністерству сільського господарства і Міністерству фінансів. У Канаді – «Пшеничний комітет», в США – «товарно-кредитна корпорація», в Японії – «Рада з цін».

Слід зазначити, що державне регулювання агропродовольчого ринку в різних країнах має як відмінності, так і загальні риси. Стимулювання в Німеччині здійснюється за двома напрямками: підвищення обсягу одержаних позик (наприклад, за рахунок виплат стартової допомоги за виробництво зерна, дотації за використання пасовищ та ін.) і пряме зниження платежів при погашенні кредитів (пониження відсоткової ставки, подовження термінів погашення боргів).

У США з 1996 року діє аграрний закон на 1996-2002 рр. «Про підтримку аграрного ринку». Він відображає інтереси підприємців, що закупляють у фермерів сільськогосподарська сировина і насіння сояшнику. Договірні виплати можуть одержати лише ті фермери, які беруть участь у державних програмах з регулювання ринку. За цим законом діє угода про фіксовані платежі (субвенціях) на контрольовану законтрактовану продукцію (наприклад, зерно), які протягом 7 років прогресивно знижуються. Закон гарантує систему позик і авансів, що виділяються фермерам з державних фондів під майбутню виручку від реалізації продукції.

Аналіз зарубіжного досвіду регулювання продовольчого ринку показав, що ступінь втручання держави в кожній країні залежить від ефективності

аграрного бізнесу. При цьому держава здійснює фінансову допомогу в різних видах. Найчастіше – це субсидії і гарантовані закупівельні ціни на сільськогосподарську продукцію.

За розрахунках зарубіжних аналітиків продовольчого ринку, всі форми державної підтримки аграрному сектору складають у рік 11-14 тис. доларів на одного повністю зайнятого фермера (відпрацьованого не менше 22 тис. робочої години за сезон), вони коливаються від 3 - х тис. дол у Швейцарії до 33 тис. дол у Норвегії і 20-25 тис. дол у США.

У Австралії і Новій Зеландії, відмінних найбільшим ступенем лібералізації сільського господарства, роль держави частіше зводиться до непрямих заходів регулювання. Наприклад, в Австралії уряд виплачує фермерам субсидії на споживання пального, надає фінансові допомоги в розвитку сектора послуг, включаючи дослідницькі роботи, гарантує податкові знижки. У Японії уряд згідно із законом про продовольчий контроль регулює ціни на торгівлю рисом, ячменем і пшеницею.

Висновки. Таким чином, у країнах з крупним сільськогосподарським виробництвом існують державні механізми його підтримки і контролю. Національні механізми мають загальні риси, підтверджені багаторічною практикою, і їх слід враховувати. Найважливішим елементом державного регулювання слід вважати бюджетні асигнування на розвиток агропродовольчого ринку і його інфраструктури.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гойчук О. І. Продовольча безпека: теорія, методологія, проблеми : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.07.02 / О. І. Гойчук. – Миколаївський держ. аграрний ун-т. – Миколаїв, 2004. – 32 с.
2. Гончаров Ю. Застосування системи рейтингових оцінок як засіб ефективного управління процесом євроінтеграції / Ю. Гончаров, О. Сальник // Економіка України. – 2005. – № 11. – С. 73-82.
3. Карпенко В. В. Стратегічне планування розвитку сільських територій в Україні / В. В. Карпенко // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. ОРІДУ. – Вип. 2 (26). – О. : ОРІДУ, 2006. – С. 88-96.
4. Латинін М. А. Державне регулювання розвитку аграрного сектора економіки України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / М. А. Латинін. – Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2007. – 36 с.
5. Продовольчий комплекс України: стан і перспективи розвитку / Л. В. Дейнеко, А. О. Коваленко, П. І. Коренюк, Е. І. Шелудько ; [за ред. чл.-кор. НАН України Б. М. Данилишина]. – К. : Наук. думка, 2007. – 276 с.
6. Скидан О. В. Аграрна політика як складова економічної політики держави / О. В. Скидан // Тези XXXII науково-практичної міжвузівської конференції, присвяченої Дню університету, 14-16 березня 2007 р. – Житомир : ЖДТУ, 2008. – С. 119.

Рецензенти: Шевчук О. В. – д.політ.н.;
Антонова Л. В. – д.держ.упр.

© Литвин Ю. О., 2012

Стаття надійшла до редколегії 02.12.2011 р.

ГАРАНТУВАННЯ ПРОЗОРОСТІ ЗАХОДІВ ЩОДО РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ

Визначено зміст системи охорони здоров'я у розвитку рекреаційної сфери. Обґрунтовано умови переходу до ринку недержавні форми власності в складових сфери рекреаційного обслуговування.

Ключові слова: державне управління, навколишнє середовище, організаційна структура, охорона здоров'я, рекреаційне обслуговування, рекреаційно-туристичні послуги.

Определено содержание системы охраны здоровья в развитии рекреационной сферы. Обоснованы условия перехода к рынку негосударственных форм собственности в системе рекреационного обслуживания.

Ключевые слова: государственное управление, окружающая среда, организационная структура, охрана здоровья, рекреационное обслуживание, рекреационно-туристические услуги.

The content of health care in the development of recreational areas. Proved the transition to a market in a private sector component of recreational services.

Key words: State administration, environment, organizational structure, health protection, service, recreation services.

Вступ. Зміна соціально-політичної ситуації та економічних умов в Україні в 1991 р. визначили необхідність створення нової організаційної структури управління сферою рекреаційного обслуговування з боку держави. Складність ситуації в цій сфері у Карпатському регіоні була зумовлена тим, що, по-перше, поглиблювалася кризова ситуація в економіці України, по-друге, управління майном курортних підприємств перейшло до окремих лінійних структур із чіткою вертикальною ієрархією і, по-третє, в умовах переходу до ринку активно розвивалися недержавні форми власності в складових сфери рекреаційного обслуговування без урахування комплексності створення такого товару, як рекреаційно-туристичні послуги.

Як наслідок, усе це негативно позначилося на сфері рекреаційного обслуговування в Карпатському регіоні і призвело до ситуації, для якої характерними стали: відсутність системності в управлінні й комплексності в розвитку складових згаданої сфери; нераціональне використання рекреаційних ресурсів; надмірне забруднення навколишнього середовища; невідповідність розвитку рекреаційних підприємств як основного елемента сфери рекреаційного обслуговування та інфраструктури рекреації; централізоване планування обсягів рекреаційно-туристичних послуг без урахування реальних потреб як їх виробників, так і споживачів; відсутність економічних стимулів для подальшого розширення обсягів

послуг, що надаються, їх видів та якості; жорстке адміністрування і втручання у внутрішньогосподарську діяльність рекреаційних підприємств; соціальна незахищеність широких верств населення при формуванні цін на рекреаційно-туристичні послуги.

Аналіз останніх наукових досліджень. Розвиток економічних досліджень щодо політики рекреаційного природокористування продовжується у напрямках пошуку шляхів підвищення ефективності використання і охорони природних рекреаційних ресурсів. У роботах Галушкіної Т. П., Дідик Я. М., Євдокименка В. К., Єлзійної О. М., Живицького О. П., Жука П. В., Ковалю Я. В., Кравців В. С., Мацоли В. С., Павлова В. І., Черчика Л. М., Шмагіної В. В. та інших науковців вивчаються економічні інструменти екологічної політики та їх вплив на рекреаційне природокористування.

Постановка завдань:

- визначити зміст системи охорони здоров'я у розвитку рекреаційної сфери;
- обґрунтувати умови переходу до ринку недержавні форми власності в складових сфери рекреаційного обслуговування.

Виклад основного матеріалу. Ст. 1 Конституції України визначено, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою [6].

Основи законодавства України про охорону здоров'я розглядають охорону здоров'я як

«систему заходів, спрямованих на забезпечення збереження і розвитку фізіологічних та психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій тривалості життя» [8, с. 100].

Серед основних підсистем (галузей) сфери охорони здоров'я, як відомо, виділяють такі: лікувально-профілактичну допомогу, охорону здоров'я матері і дитини, санітарно-епідеміологічну службу, а також медикаментозну допомогу, медико-соціальну експертизу, медичну освіту та науку, санаторно-курортну допомогу тощо.

Автор поділяє думки укладачів навчального посібника «Українські реалії соціальної держави», по-перше, про те, що ідейна основа соціальної держави походить від уявлень античних мислителів про ідеальний державний устрій, що забезпечує загальне благо для всіх громадян, а її практичне формування відображає об'єктивний процес зростання соціальної ролі держави в регулюванні суспільних відносин в індустріальному і постіндустріальному суспільствах. А, по-друге, надзвичайно привабливою представляється твердження авторів вказаного вище видання, що саме конституційний припис щодо соціальної держави, може стати тією національною ідеєю навколо якої зможуть об'єднатися всі громадяни України [2].

Ключовим ресурсом соціальної держави, як відомо, є соціальна політика, яку розглядають як сукупність теоретичних принципів і практичних заходів, що розробляються та реалізуються державними і недержавними органами, організаціями й установами, які спрямовані на забезпечення необхідних умов життєдіяльності, задоволення соціальних потреб населення, створення в суспільстві сприятливого соціального клімату [2].

Серед основних напрямів і пріоритетів соціальної політики на сучасному етапі розвитку українського суспільства слід виокремити реформування системи охорони здоров'я населення з метою забезпечення доступності медичної та медико-санітарної допомоги, санітарно-епідеміологічного добробуту населення, здійснення моніторингу стану здоров'я населення, поєднання (збереження основних позицій) державної системи охорони здоров'я і створення ринку медичних послуг, упровадження страхової медицини тощо.

Сьогодні з особливою гостротою постає проблема поглибленого дослідження сутності та змісту системи охорони здоров'я як важливої складової соціальної політики держави у контексті спрямованості останньої на формування соціальної безпеки людини і суспільства.

Аналіз останніх наукових досліджень українських авторів та окремих нормативно-правових документів свідчить про значну увагу науковців до проблеми соціальної політики [2; 4] і демонструє наміри керівництва держави та галузі сформувати нову парадигму державної політики України у сфері охорони здоров'я.

Філософська думка визначає розвиток як характеристику якісних змін об'єкта, появи у нього нових прогресивних властивостей разом із трансформацією його внутрішніх та зовнішніх зв'язків, а також структури. Виражаючи, насамперед, процеси прогресивних змін, розвиток передбачає збереження системної якості об'єктів, що розвиваються [3, с. 3].

Ґрунтуючись на викладеному вище, розвиток соціальної сфери можна уявити як процес збільшення її можливостей щодо забезпечення потреб та задоволення запитів населення. Вже цитований вище В. О. Гусєв підкреслює, що задоволення зростаючих потреб соціуму (як сукупності індивідів) за умов забезпечення економічної ефективності та доцільності є одним із імперативів розвитку соціально-економічних систем [3, с. 3].

Не можна не погодитися з думкою О. Г. Розметової про те, що дедалі більшого значення для розвитку соціальної сфери в Україні набуває курортно-оздоровча й туристична галузі зокрема та рекреаційна діяльність у цілому. Адже пріоритетний розвиток зазначених сфер діяльності є важливим чинником підвищення якості життя в Україні, створення додаткових робочих місць, поповнення валютних запасів та підвищення її авторитету на міжнародній арені [9].

Автор вважає, що державну рекреаційну політику слід розглядати як систему поглядів, заходів і методів соціального, економічного, політичного, правового, екологічного та культурного характеру, що здійснюються державними органами влади у сфері рекреаційної діяльності з метою її регулювання, координації та створення відповідних умов для подальшого економічного розвитку [1]. Рекреаційну ж діяльність слід розуміти як комплексну систему, що включає організацію та безпосереднє надання громадянам рекреаційних послуг.

Сучасні тенденції в розвитку споживання, що супроводжуються підвищенням добробуту та зміною структури споживчих пріоритетів, характеризується різким зростанням ролі послуг у системі потреб людини. Такий стан обумовлений, по-перше, високим рівнем розвитку сфери матеріального виробництва, завдяки чому досягається повне товарне забезпечення населення при зменшенні кількості зайнятих у цій сфері. По-друге, суттєвим моментом розширення сфери послуг є нове уявлення про зміст складових якості та рівня життя (здоров'я, харчування, житло, домашнє майно, включаючи одяг і взуття, культурне забезпечення, умови праці, умови відпочинку, соціальне забезпечення, соціально-побутові умови тощо). Людство все більше усвідомлює міру своєї людської гідності, додаючи вузько матеріальні підходи до визначення умов життя.

Скориставшись твердженням С. Ю. Цюхля щодо його розуміння рекреації як такої, що завжди має соціальні орієнтири, а обов'язковими

складовими – вільний від трудової діяльності час, культурно-пізнавальна мета й оздоровлення [10] та підходом Н. В. Даций і С. О. Корецької до характеристики соціальних послуг як специфічного товару, робимо висновок про те, що наважливішими ознаками послуг рекреаційної сфери є наступні [4]:

- *невідчутність*. Послуги рекреаційної сфери не мають матеріальної форми і не доступні для органів чуття. Якість послуги визначається не стільки формою або процесом її надання, скільки комплексним синергетичним ефектом трансформації цієї послуги у фізичний і духовний потенціал особистості;

- *невіддільність послуги від джерела її утворення*. У рамках взаємодії «суб'єкт – суб'єкт» кожна установа санаторно-курортної системи, зокрема, та рекреаційної сфери в цілому відрізняється особливою специфічністю та неповторністю, що, у свою чергу, унеможлиблює надання даних послуг за її межами;

- *мінливість*. Аналізовані нами послуги зазнають відчутного впливу як зовнішніх, так і внутрішніх факторів, тому кожна така послуга по-своєму унікальна і неповторна, її практично неможливо продублювати. Це вимагає від організації рекреаційної сфери дотримання соціальних стандартів послуги, приведення її у відповідність із потребами ринку, постійного контролю і моніторингу;

- *незбереженість*. Процес досягнення бажаного ефекту від наданої рекреаційної послуги переривається у міру досягнення результату. Для цього необхідний порівняно невеликий проміжок часу. Результат придбання матеріального продукту, на відміну від послуги, в часі значно пролонгований;

- *відсутність права власності*. На відміну від товару, рекреаційна послуга не може бути об'єктом власності внаслідок відсутності матеріальної форми та інших, характерних для неї рис і властивостей;

- *складність нормування*. «Соціальною нормою» можна вважати такий обсяг і таку якість рекреаційної послуги, які б давали споживачу можливість максимально задовольнити свої потреби. Однак нормування рекреаційних послуг має дуже суб'єктивний характер і залежить від рівня дисципліни, прагнення й бажання учасників соціальних відносин відповідати вимогам суспільства та ринку.

Ще однією особливістю рекреаційної сфери Карпатського регіону є те, що тут активно розвиваються нові форми власності в досліджуваній галузі. Це, зокрема, приватні оздоровчі заклади, акціонерні, спільні та малі підприємства, серед яких важливе місце належить «сільській» рекреації.

Посилення конкуренції між рекреаційними підприємствами різних форм власності активізує їх діяльність, стимулює підвищення якості рекреаційних послуг і, як результат, сприяє покращенню здоров'я відпочиваючих.

Власний практичний досвід роботи автора даного дослідження та результати наукового пошуку О. І. Черниш [11] переконують у тому, що рекреаційна діяльність, у процесі якої відбувається надання таких соціально значимих послуг населенню, як медична послуга, сьогодні характеризується наявністю низки важливих проблем, що вимагають прийняття принципових рішень з боку держави. Передусім, сказане вище зумовлюється тим, що, на думку автора, існує гостра потреба у розробці нормативно-правових актів, які б стали підставою для розширення мережі санаторно-курортних закладів для літніх людей. Адже інвестиції в людину, у розширення її потенціалу набувають стратегічного значення, а соціальний капітал, як відомо, є фундаментом економічного й політичного розвитку держави.

Тільки за умови реалізації права кожної людини на гідний життєвий рівень з'явиться можливість активізувати відтворення населення в Україні [7].

Грунтуючись на викладеному вище, можна стверджувати, що для подальшого розвитку рекреаційної сфери Карпатського регіону України, необхідно:

- удосконалити нормативно-правову базу з регулювання діяльності рекреаційної сфери;

- враховувати вплив бюджетного регулювання як важливого інструментарію на інвестиційні процеси в рекреаційній сфері;

- забезпечити високий рівень поінформованості населення України про можливість отримання на її базі якісних рекреаційних послуг;

- гарантувати повну прозорість здійснення всіх заходів щодо діяльності та розвитку рекреаційної сфери.

Універсальний словник-енциклопедія (УСЕ) визначає регіон як умовно виділений простір, який відрізняється від прилеглої території природними або набутими властивостями; розрізняють фізико-географічні та економічні регіони.

Під «регіоном» варто розуміти територіально-спеціалізовану частину народного господарства країни, що характеризується єдністю і цілісністю відтворюваного потенціалу [5].

Автор поділяє думку укладачів навчального посібника «Управління розвитком регіону», які на основі системного аналізу великої кількості тлумачень поняття «регіон» і дослідження різних підходів до визначення вказаного терміна та його структури, роблять висновок про те, що регіон є не тільки підсистемою соціально-економічного комплексу країни, а й відносно самостійною частиною із закінченим циклом відтворення, особливими формами прояву стадій відтворення й специфічними особливостями соціальних і економічних процесів. Регіон – це складна система, що включає такі структурні елементи, як природне середовище (фактори природного або природно-антропогенного походження, що мають властивості самопідтримки й саморегуляції без постійного коригувального впливу на людину або

людські колективи; енергетичний стан, склад і динаміку атмосфери й гідросфери; склад і структуру землі, ґрунту й надр; вигляд і склад біологічної частини екологічних систем (рослинності, тваринного світу й мікробного середовища) та їхніх комплексів, щільність населення й взаємовплив самих людей як біологічний фактор) та виробничу й соціальну сфери. Населення – найбільш динамічна складова частина природно-господарського комплексу.

Основним об'єктом національних інтересів передових країн світу є Людина – як головна продуктивна суспільна сила. А можливості людини визначаються насамперед рівнем її життя.

Висновки. Таким чином, у системі цінностей, якими дорожить будь-яка цивілізована нація, особливе місце посідає здоров'я. Як з погляду формування окремої людської біографії, так і на рівні розвитку суспільства важко знайти інший феномен, якому здоров'я поступалося б за своєю роллю, глибинним внутрішнім значенням і впливом на різні сторони життєдіяльності. З-поміж інших, властивостей-спроможностей індивіда

здоров'я вирізняється тим, що воно не лише є найвищою індивідуальною цінністю, а й значною мірою визначає розвиток і реалізацію всього комплексу інших властивостей-здібностей людей і становить першооснову для поліпшення, видозміни, вдосконалення цих різноманітних якісних характеристик людини.

Рівень життя, як відомо, це система кількісних і якісних показників загального споживання населенням природних, матеріальних і духовних благ, ступінь задоволення потреб у цих благах на даному етапі розвитку суспільного виробництва й виробничих відносин. Рівень життя відображає добробут населення й характеризується обсягом реальних доходів на душу населення, рівнем і структурою споживання товарів та послуг, рівнем і динамікою цін на основні предмети споживання й види послуг, тривалістю робочого й вільного часу, можливістю рекреації, житловими умовами й послугами природного середовища, рівнем освіти, медичного обслуговування, здоров'я, середньою тривалістю життя, а також можливістю задоволення інших потреб людини.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гаман П. І. Формування регіональної політики освоєння рекреаційного потенціалу Карпат / П. І. Гаман // Стратегія забезпечення сталого розвитку України // Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. м. Київ, 20 травня 2008 р. – У трьох частинах / РВПС України НАН України. – К. : РВПС України НАН України, 2008. – Ч. 2. – С. 70-71.
2. Гошовська В. А. Українські реалії соціальної держави : навч. посіб. / В. А. Гошовська, Л. І. Ільчук / [за заг. ред. В. А. Гошовської]. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 96 с.
3. Гусев В. О. Державна інноваційна політика як засіб розвитку національної економіки : навч. Посіб / В. О. Гусев. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 60 с.
4. Дацій Н. В. Соціальні засади інвестування національної економіки : монографія / Н. В. Дацій, Корецька С. О. – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2007. – 328 с.
5. Добрынин А. И. Региональные пропорции воспроизводства / А. И. Добрынин. – М., 1987. – С. 15.
6. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Юрінком, 1996.
7. Мерзляк А. В. Механізми ефективного державного управління демографічним розвитком регіону / А. В. Мерзляк, Г. О. Михайлова, С. П. Михайлов // Держава та регіони, 2005. – № 1. – С. 75-78.
8. Панорама охорони здоров'я населення України / [А. В. Підаєв, О. Ф. Возіанов, В. Ф. Москаленко та ін.] – К. : Здоров'я, 2003. – 396 с.
9. Розметова О. Г. Важелі прямого державного впливу на розвиток курортно-оздоровчої та туристичної сфер / О. Г. Розметова // Економіка та держава, 2008. – № 1. – С. 83- 85.
10. Цьохла С. Ю. Сутність соціально орієнтованої рекреаційної діяльності й проблеми її розвитку / С. Ю. Цьохла // Економіка та держава. – 2008. – № 1. – С. 21-23.
11. Черниш О. І. Теоретико-методологічні засади формування нових механізмів державного регулювання в сфері соціально значимих послуг : автореф. дис. д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / О. І. Черниш. – Донецьк, 2006. – 39 с.

*Рецензенти: Антонова Л. В. – д.держ.упр., професор;
Дацій О. В. – д.е.н., професор*

© Марінов М. М., 2012

Стаття надійшла до редколегії 09.12.2011 р.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

АНПІЛОГОВА Жанна Дмитрівна – кандидат економічних наук, докторант, Академія муніципального управління (м. Київ).

Коло наукових інтересів: проблеми розвитку промисловості, державне регулювання економіки.

АНТОНОВ Андрій В'ячеславович – кандидат економічних наук, докторант, Дніпропетровський державний аграрний університет.

Коло наукових інтересів: вплив глобалізації та інтеграції на розвиток сільських територій.

БАКУМЕНКО Дмитро Олександрович – здобувач Академії митної служби України, головний інспектор відділу організації контролю за визначенням митної вартості Управління митної вартості Департаменту митних платежів Державної митної служби України (м. Дніпропетровськ).

Коло наукових інтересів: вдосконалення Митного кодексу України, проблеми надання адміністративних послуг у митній сфері.

БЕГЛИЦЯ Володимир Петрович – кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки підприємства, Академія муніципального управління (м. Київ).

Коло наукових інтересів: регулювання та реформування суднобудівної галузі, державна промислова політика.

ВИШИВАНЮК Михайло Васильович – кандидат економічних наук, Голова Івано-Франківської обласної державної адміністрації.

Коло наукових інтересів: державне управління, конкурентоспроможність, регіональна політика, соціально-економічна система.

ГАЛАЙЧУК Богдан Васильович – здобувач, Академія муніципального управління (м. Київ).

Коло наукових інтересів: управління охороною здоров'я України в контексті євроінтеграції.

ГІНДЕС Олена Григорівна – кандидат наук з державного управління, Кримський економічний інститут Київського національного економічного університету ім. В. Гетьмана.

Коло наукових інтересів: екологічна безпека України, екологічний сталий розвиток на регіональному рівні.

СМЕЛЬЯНОВ Володимир Михайлович – кандидат технічних наук, доцент, державний службовець I рангу, директор Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: розвиток державної служби в Україні, модернізація державної служби, європейська інтеграція України, малий та середній бізнес.

ІВАШОВ Михайло Федорович – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри економіко-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

Коло наукових інтересів: міжнародні економічні відносини, діяльність України в рамках міжнародних економічних організацій, психологія праці, профорієнтація.

ІВАШОВА Людмила Миколаївна – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державної служби та митної справи, Академія митної служби України (м. Дніпропетровськ).

Коло наукових інтересів: державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності, державний фінансовий контроль, контролінг.

КАЗЮК Яніна Мирославівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

Коло наукових інтересів: реформування системи соціальних стандартів в Україні.

КОБЕЦЬ Анатолій Степанович – кандидат технічних наук, професор, ректор, Дніпропетровський державний аграрний університет.

Коло наукових інтересів: впровадження децентралізації та гуманізації в управлінні системою вищої освіти в Україні, самоорганізація у вищій освіті; Болонський процес.

КОВАЛЬ Ганна Володимирівна – кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили, заступник директора Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: молодіжна політика в країнах світу та в Україні.

КОВАЛЕВСЬКА Оксана Петрівна – кандидат юридичних наук, докторант, Академія муніципального управління (м. Київ).

Коло наукових інтересів: державне управління житловою політикою в Україні.

КОРЕЦЬКА Вікторія Валерівна – начальник відділу фінансів соціально-культурної сфери Головного фінансового управління Херсонської обласної державної адміністрації.

Коло наукових інтересів: реформування системи соціальних стандартів в Україні.

КОЩИНЕЦЬ Василь Васильович – здобувач, Академія муніципального управління (м. Київ).

Коло наукових інтересів: внутрішньорегіональна інтеграція, регіональне управління.

КРУТІЙ Олена Миколаївна – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного адміністрування та кадрової політики, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: особливості соціального діалогу органів влади та громадськості, громадський контроль, відкритість та публічність органів державної влади в Україні.

ЛИТВИН Юрій Олексійович – кандидат економічних наук, докторант, Дніпропетровський державний аграрний університет.

Коло наукових інтересів: державне регулювання продовольчого ринку в Україні.

МАРІНОВ Микола Миколайович – здобувач, Академія муніципального управління (м. Київ).

Коло наукових інтересів: розвиток рекреаційної сфери, державна політика в Україні в сфері туризму.

ОРЛЕНКО Яна Юріївна – кандидат економічних наук, доцент, докторант, Академія муніципального управління (м. Київ).

Коло наукових інтересів: забезпечення продовольчої безпеки в Україні.

ПАЛАГНЮК Юліана Вікторівна – кандидат політичних наук, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: європейська інтеграція, політики ЄС та їх законодавче забезпечення.

СИЧЕНКО Оксана Олександрівна – кандидат економічних наук, доцент кафедри маркетингу Дніпропетровського державного аграрного університету (м. Дніпропетровськ), Відмінник освіти України.

Коло наукових інтересів: корпоративна соціальна відповідальність, соціальна звітність, державне регулювання соціальної сфери, процеси глобалізації і диференціації.

СОРОКА Світлана Вікторівна – кандидат політичних наук, докторант кафедри державного управління та політичної аналітики Чорноморського державного університету ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: парламентська діяльність, взаємодія вищих органів влади, європейська інтеграція.

ТАТАРЕНКО Вікторія Борисівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту організації та права Миколаївського державного аграрного університету.

Коло наукових інтересів: реформування публічного управління.

ТОЛКОВАНОВ В'ячеслав Вікторович – Голова Національного агентства України з питань державної служби, кандидат юридичних наук, доктор публічного права (Франція).

Коло наукових інтересів: пріоритетні напрями реалізації державної політики щодо удосконалення якості адміністративних (публічних) послуг.

ШАПОРЕНКО Дар'я Едуардівна – здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування, Академія муніципального управління (м. Київ).

Коло наукових інтересів: державна політика зайнятості в Україні.

ЯКИМЕНКО Олександр Олегович – аспірант кафедри управління освітою Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: реформування вищої освіти в Україні, трансформація вищої освіти.

Наукове видання

НАУКОВІ ПРАЦІ

Науково-методичний журнал

Серія «Державне управління»

Випуск 169

Том 181

Технічний редактор, комп'ютерна верстка *А. Алексєєва*
Друк *О. Полівцова*. Фальцювальні-палітурні роботи *Ю. Шаповалова*

Підп. до друку 03.05.2012 р.
Формат 60x84¹/₈. Папір офсет.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 15,35. Обл.-вид. арк. 14,47.
Тираж 300 пр. Зам. № 3793.

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@chdu.edu.ua.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009 р.