

Наукові праці

Видається з грудня 2001 року

Науково-методичний журнал



Серія

«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

Випуск 174, 2012

Том 186

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
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
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. 174. Т. 186. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – 156 с.

Н 34

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.

НАЦІОНАЛЬНА РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Клименко Леонід Павлович – д.т.н., проф., Заслужений діяч науки і техніки, голова редакційної колегії серії; **Смельянов Володимир Михайлович** – к.т.н., доцент, державний службовець I рангу – заступник голови редакційної колегії серії; **Козлова Людмила Василівна** – к.держ.упр., ст. викладач, відповідальний секретар редакційної колегії серії; **Антонова (Пельтек) Людмила Володимирівна** – д.держ.упр., проф.; **Багмет Михайло Олександрович** – д.і.н., проф., академік Української академії політичних наук, Заслужений діяч науки і техніки; **Кальниш Юрій Григорович** – д.держ.упр., старший науковий співробітник; **Ліповська Наталія Анатоліївна** – д.держ.упр., проф.; **Лопушинський Іван Петрович** – д.держ.упр., проф.; **Наумкіна Світлана Михайлівна** – д.політ.н., проф.; **Побочій Іван Андрійович** – д.політ.н., проф.; **Серьогін Сергій Михайлович** – д.держ.упр., проф., Заслужений діяч науки і техніки України; **Толкованов В'ячеслав Вікторович** – к.ю.н., доктор публічного права (Франція); **Тригуб Олександр Петрович** – д.і.н., проф.; **Хаджирадєва Світлана Костянтинівна** – д.держ.упр., проф.; **Чемшит Олександр Олександрович** – д.політ.н., проф.; **Шамрай Василь Олександрович** – д.держ.упр., проф.; **Шаптала Олександр Сергійович** – д.держ.упр., проф.; **Шевчук Олександр Володимирович** – д.політ.н., проф.

МІЖНАРОДНА РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Клименко Леонід Павлович – д.т.н., проф., Заслужений діяч науки і техніки; **Бакуменко Валерій Данилович** – д.держ.упр., проф.; **Беккер Роман** – д.політ.н., проф.; **Валляс Тадеуш** – д.політ.н., проф.; **Вальценбах Гюнтер** – доктор наук, доцент; **Дацій Олександр Іванович** – д.е.н., проф., Заслужений працівник освіти України; **Смельянов Володимир Михайлович** – к.т.н., доцент, державний службовець I рангу; **Здиб Маріан** – д.держ.упр., проф.; **Корецький Микола Христофорович** – д.держ.упр., проф.; **Пісьмаченко Людмила Миколаївна** – д.держ.упр., проф.; **Плеханов Дмитро Олександрович** – д.держ.упр., в.о. проф.; **Сорока Світлана Вікторівна** – к.політ.н., докторант; **Стельмах Анджей** – д.політ.н., проф.; **Толкованов В'ячеслав Вікторович** – к.ю.н., доктор публічного права (Франція); **Франц Мачей** – д.і.н., проф.; **Харріс Стівен** – доктор наук, проф.; **Бонусяк Владімір** – доктор з історії, проф.; **Козлова Людмила Василівна** – к.держ.упр.

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..... 5

<i>Кальниш Ю. Г., Ребкало В. А., Калина М. С.</i> Системні фактори впливу на формування та реалізацію державної євроінтеграційної політики України в умовах глобалізації.....	6
<i>Багмет М. О.</i> Використання європейських підходів і стандартів у підготовці кадрів нової генерації в Україні	14
<i>Палагнюк Ю. В.</i> Політика ЄС щодо України на етапі реалізації Україною євроінтеграційної стратегії.....	18
<i>Сорока С. В.</i> Сутність та моделі взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації законодавчої функції державного управління.....	23
<i>Коваль Г. В.</i> Міжнародна практика формування та реалізації державної молодіжної політики	30
<i>Сиченко О. О.</i> Соціальна безпека в системі національної безпеки держави	34
<i>Громадська Н. А.</i> Аналіз політики в діяльності державного службовця	39
<i>Гуцов В. І.</i> Удосконалення дослідження механізмів взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства.....	44
<i>Бадалова О. С.</i> Історико-правова природа становлення діяльності державної виконавчої служби України.....	49
<i>Якименко О. О.</i> Державне регулювання і державне управління: співвідношення понять у контексті трансформації вищої освіти в Україні	54
<i>Палагнюк О. В.</i> Основні засади державної політики України у сфері протидії злочину «торгівля людьми».....	58
<i>Картузов К. М.</i> Державне управління бібліотечною справою в Україні в 1917-1939 роках	62
<i>Мазепа К. М.</i> Теоретичні та організаційно-правові засади формування самодостатніх місцевих (територіальних) громад у контексті адміністративно-територіальної реформи	68

Розділ 2. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ 73

<i>Матійко С. А.</i> Формування та впровадження елементів державного регулювання розвитку промислових підприємств	74
<i>Рибачук В. Л.</i> Основні напрями вдосконалення системи державної підтримки розвитку й реформування житлово-комунального господарства	79
<i>Івашов М. Ф.</i> Виклики і загрози епохи глобалізації.....	84
<i>Івашова Л. М.</i> Роль митної служби України в забезпеченні економічної безпеки країни в умовах глобалізації	89
<i>Сорока М. П.</i> Заходи державної селективної підтримки окремих регіонів України.....	96
<i>Шкуратова І. І.</i> Методичні підходи до проведення фінансового контролю на засадах митного постаудиту.....	101
<i>Беглиця В. П.</i> Оцінка механізмів підтримки технологічного розвитку світового суднобудування в умовах глобальної конкуренції	107
<i>Грабельніков В. А.</i> Інформаційне забезпечення регулювання автотранспортної діяльності при ухваленні управлінських рішень.....	112
<i>Поворозник Р. В.</i> Комплексна оцінка стану екологічної безпеки в державі	116
<i>Шапоренко Д. Е.</i> Управління динамічним процесом ринку праці	121

<i>Скрипник В. В.</i> Ідея кооперації в теоретичній думці першої чверті ХХ століття	125
<i>Туболець К. Г.</i> Шляхи вдосконалення управління маркетинговою діяльністю аграрних підприємств	129
<i>Шкуронат О. В.</i> Суперечності земельних відносин у контексті державного управління	133
<i>Кондрашихін А. Б.</i> Особливості підготовки кадрів державної служби під час модернізації економіки	140
<i>Швиданенко Г. О., Матукова Д. Г.</i> Удосконалення механізму державного регулювання процесів екологізації гірничо-збагачувальних підприємств	145
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	152

Розділ I

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

СИСТЕМНІ ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Мета і завдання дослідження, результати якого викладено в цій та наступних статтях, полягали в тому, щоб на основі аналізу й теоретичного узагальнення результатів експертного опитування висунути та підтвердити/спростувати низку гіпотез щодо перспектив оптимізації державної євроінтеграційної політики України в умовах глобалізації.

Ключові слова: державна політика, європейська інтеграція, глобалізація, державне управління.

Цель и задачи исследования, результаты которого изложены в этой (и следующих) статьях, заключались в том, чтобы на основе анализа и теоретического обобщения результатов экспертного опроса выдвинуть и подтвердить/опровергнуть ряд гипотез относительно перспектив оптимизации государственной евроинтеграционной политики Украины в условиях глобализации.

Ключевые слова: государственная политика, европейская интеграция, глобализация, государственное управление.

The purpose and the research problems, which results are stated in this (and the following) articles, consisted in that on the basis of the analysis and theoretical generalization of results of expert interrogation to put forward and confirm/deny a number of hypotheses concerning prospects of optimization state European integration politicians of Ukraine in the conditions of globalization.

Key words: publics policy, European integration, globalization, publics administration.

Загальна площа України становить понад 600 км², вона складає 5,7 % території Європи. За цим показником вона є другою за величиною серед країн Європи після Росії (або найбільшою країною, яка повністю знаходиться в Європі). Україна входить до числа провідних мінерально-сировинних держав світу. Україна, яка займає всього 0,4 % земної суші і де проживає 0,8 % населення планети, має в своїх надрах 5 % мінерально-сировинного потенціалу світу [30].

В історичному контексті, треба віддати належне Радянському Союзу, адже внаслідок його експансіоністської політики Україна отримала якщо не незалежність, то реальну соборність. Крім того, у спадок від СРСР Україна залишилася досить потужна економіка, розгалужена інфраструктура і навіть ядерний потенціал.

Цікавий історичний факт: ще у 1939 р. англійський журналіст Ланселот Лоутон у своєму виступі перед англійським Парламентом зазначив: «З усіх країн, підлеглих Радянському Союзові, Україна найбільша й найважливіша. Розташована між двома великими системами гір – Кавказом і

Карпатами – на сході вона межує з Азією, на заході втискається в Центральну Європу, а на півдні, з чорноморських берегів, має доступ до Середземноморського басейну. Перед війною вона була розділена між двома державами, Росією та Австро-Угорщиною, і після війни розчленована між Росією, Польщею, Румунією та Чехословаччиною. З огляду на унікальне географічне положення України, маємо всі підстави вважати, що в наш час, коли стільки народів хочуть не просто утриматися на своїх посіلوх, але й поширити їх, будь-яка серйозна спроба з боку України скинути поневолювачів і об'єднати свої чотири розмежовані частини в одну незалежну Українську державу неодмінно викличе справжню паніку. Якщо ж Україні в цьому пощастить, то на сході Європи з'явиться держава, за територією й населенням друга після Росії. Такого масштабу подія, найвірогідніше, викликала б одночасні й важливі зміни всюди» [19].

І ось те, що пророчив англійський журналіст за півстоліття до цього відбулося – Україна стала незалежною і Європа злякалася. Миттєво були

реалізовані ледь не всі доступні на початку ХХІ ст. засоби впливу. В результаті – «маємо, що маємо».

Як би це не виглядало парадоксально на перший погляд, Західна Європа (Старий Світ), яка і без того, внаслідок Другої світової війни втратила свої домінуючі позиції в світі і продовжує їх втрачати, не зацікавлена у зміцненні України. Адже в особі сильної України вона може отримати потужного, перш за все, економічного суперника не десь там, на Сході, а прямо тут – у себе в центрі. З іншого боку – безпека дорожче. Маючи добрі уроки на Балканах (Наслідки розпаду Югославії Західній Європі, не без участі всієї світової спільноти, довелося долати ледь не десятиліття), сучасний Європейський Союз аж ніяк не хоче щоб у нього під боком опинилася навіть не порохова, а ядерна діжка (Відсутність ядерної зброї саме по собі не є гарантією її відсутності в майбутньому за умови, що збережено можливість швидкого відтворення виробничого циклу, а таку можливість Україна має) у вигляді розколотої України.

Розкол України на Схід-Захід – сценарій який досить часто обговорювали політологи всередині 10-х років ХХІ ст. Здавалося б, чого простіше: Західна Україна, якій миліший Європейський Союз – нехай інтегрується в ЄС. Східна – відповідно зближується з Росією. Але в усіх варіантах такого сценарію фінал був один – неминучий конфлікт, що міг перерости в глобальні масштаби.

Отже, за своїм геополітичним становищем в умовах сучасної глобалізації Україна просто приречена бути цілісною. Це – об'єктивна реальність. Як нею скористатися – право вибору Українського народу. Або дійсно усвідомити свою геополітичну, а можливо й цивілізаційну місію і створити сильну, одну з провідних держав світу. Або – залишитися на окраїні двох потужних культур – європейської і євразійської й виконувати іншу історичну місію, яку колись поет Олександр Блок відводив Росії: «Тримати щит між двох ворожих рас – монголів і Європи».

Ототожнення понять «вступ до Європейського Союзу» й «інтеграція в Європейське Співтовариство» по суті виявилася глибокою системною помилкою європейської інтеграційної політики. Для прикладу: Греція поспішила вступити в Європейський Союз до того, як належним чином інтегрувалася в систему європейських (перш за все, економічних) відносин. У результаті – глибока, на межі дефолту, криза в самій Греції і проблема для всього ЄС. Інший приклад: Не виникає сумніву, що Швейцарія стовідсотково інтегрована в Європейське Співтовариство, але вона чомусь не поспішає в Європейський Союз.

Таким чином, актуальність нового осмислення і своєчасної корекції державної євроінтеграційної політики України в сучасних умовах активної глобалізації постійно зростає.

Нині в Україні вже існує низка досліджень, присвячених проблемам глобалізації, її вимірам та

наслідкам, можливим шляхам подальшого розвитку глобалізаційного процесу загальнопланетарного масштабу як такого, що має об'єктивну природу.

Серед вітчизняних авторів, які займалися дослідженням природи глобалізації, можна виокремити таких, як: С. Б. Кримський [18], В. В. Лях [20], Ю. В. Павленко [23; 24], Ю. Н. Пахомов [36], О. Л. Мозговий та багато інших. Дослідженню питання включення України до глобалізаційних процесів присвячені роботи О. Г. Білоруса і Д. Г. Лук'яненка [4], М. І. Михальченка [22], Є. М. Суліми [29], О. М. Шеретюк [37], О. Л. Добрянської [7], Д. В. Дубова [8], О. С. Врадія [3] та ін.

Серед наукових інституцій, які реально приділили свою увагу проблемам європейської та світової інтеграції України Національний інститут стратегічних досліджень [17; 31-34 тощо] і Національна академія державного управління при Президенті України [1; 6; 15; 27; 28 тощо].

Разом з тим, відносно проблем трансформації ролі й функцій держави в процесі світової інтеграції, спостерігається недолік комплексних досліджень. Як правило, особлива увага дослідниками приділяється питанням посилення або послаблення певних аспектів діяльності держави в умовах інтеграції та глобалізації. Однак зазначена проблема представляється більше складною і неоднозначною, а сам процес – нелінійним і різноспрямованим, незвідним винятково до вивчення перспектив розвитку системи державного управління. З одного боку, держава втрачає деякі важелі контролю й позиції під впливом процесу глобалізації. З іншого боку – можна констатувати, що держава здобуває нові можливості регулювати проблеми, на які раніше не поширювалася її компетенція тощо.

Мета і завдання дослідження. результати якого викладено в цій та наступних статтях, полягали в тому, щоб на основі аналізу й теоретичного узагальнення результатів експертного опитування висунути та підтвердити/спростувати низку гіпотез щодо перспектив оптимізації державної євроінтеграційної політики України в умовах глобалізації.

Експертне опитування проведено в лютому 2012 р. на базі Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ при Президенті України. Участь в опитуванні взяли 100 осіб – всі державні службовці 2 – 4 категорії посад, середній вік 40 років, середній трудовий стаж – 21 рік, стаж державної служби в середньому – 12 років, працівники центральних органів виконавчої влади: Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної служби експортного контролю України, Державного космічного агентства, Державного агентства резерву України Державної інспекції з питань захисту прав споживачів України. Об'єктивні дані професійного стану респондентів цілком дозволяють віднести їх до числа експертів щодо питань, поставлених в

анкеті. Опитування здійснювалося шляхом анонімного анкетування. З метою уточнення результатів було проведено інтерв'ювання десяти учасників опитування щодо розуміння учасниками суті поставлених в анкеті запитань. У зв'язку з малою вибіркою, статистична похибка опитування не визначалася.

Анкета опитування складалася із запитань щодо визначення пріоритетних напрямів та механізмів оптимізації державного управління процесами європейської інтеграції України. Запитання передбачали застосування шкали оцінювання від 0 – «найменше» до 5 – «найбільше».

Результати експертного опитування та їх аналітична інтерпретація:

1. Оцінка впливу процесів глобалізації на формування та реалізацію державної політики України склала 3,5 бали (надалі – середній показник впливу).

Сучасна глобалізація поклала початок новому етапу в розвитку держави, що переживає період політичної трансформації й адаптації до нових умов. Під впливом глобалізаційних процесів міняються її традиційні функції й стан у сучасній системі міжнародних відносин. Нові процеси вкрай неоднозначно позначаються на державі. В умовах глобалізації кожна держава зіштовхується із проблемою вибору шляхів розвитку, що щонайкраще допомогли б перебороти витрати й скористатися позитивними «плодами» даного процесу. Однак саме уявлення про те, що є позитивним для держави в умовах глобалізації, а що є небезпечним для її майбутнього, також є неоднозначним. На перший план вийшли проблеми суверенітету, заможності, здатності

держави проводити самостійну внутрішню й зовнішню політику, бути легітимною як в очах свого народу, так і за межами власних кордонів.

Глобалізація висуває найвищі вимоги до якості державного управління. Ефективність держави в цей час визначається, зокрема, її здатністю швидко адаптуватися до стрімко мінливих умов зовнішнього середовища. Відповідь на питання, чи зможе держава відстояти своє право на реалізацію традиційних владних функцій, коли усе більше недержавних акторів в особі транснаціональних корпорацій, неурядових і надурядових організацій прагне розділити їх з нею, залишається відкритим. Неясно на даний момент і те, чи зможе держава захистити свій суверенітет або право нації на самовизначення стане більше вагомим принципом у міжнародних відносинах. Незважаючи на те, що державні кордони продовжують відігравати важливу роль у світовому політичному процесі, її розвиток усе більше підданий впливу взаємозалежності, держав і світових ринків, що підсилюється.

У розвитку глобалізації державі належить, скоріше, пасивна роль. Те, що вона стала фактом, який відбувся, те, що виникли глобальні ринки, всесвітня мережа – заслуга, скоріше, не держав, а незалежних економічних суб'єктів. Якщо які-небудь держави в цьому взяли участь, те, насамперед, США, які, як уважає головний радник Британського уряду сер Девид Кінг, мають самий слабкий вплив, і ЄСРП, який фактом свого руйнування дозволив відбутися глобалізації саме як всесвітньому феномену [11].

2. Оцінка впливу основних факторів внутрішнього середовища та зовнішнього середовища України на процеси її інтеграції:

Основні фактори	Європейська інтеграція		Євразійська інтеграція	
	внутрішнє середовище	зовнішнє середовище	внутрішнє середовище	зовнішнє середовище
політичні процеси	372	385	345	360
геополітичне становище	360	383	332	365
торговельна політика	351	328	325	325
рівень життя населення	350	350	315	390
стан законодавства	347	354	305	285
підтримка населення	345	315	310	300
безпекова політика	342	360	330	320
інформатизація	338	331	288	315
ринок праці	337	360	310	322
ринок товарів	335	332	330	340
стан державного управління	335	350	307	295
наукова технологізація	320	340	310	320
інвестиційна активність	315	348	298	320
промисловість	311	320	325	330
культура	305	310	308	305
внутрішньополітичне середовище	287	375	350	365
етнонаціональні процеси	276	270	330	295
демографічна структура	260	267	250	235
релігійна ситуація	247	240	295	280
етична інфраструктура	237	245	248	255

За основу для визначення пріоритетів взято євроінтеграційний стан внутрішнього середовища України (перший стовпчик). Таким чином, у першій п'ятірці пріоритетів, на думку експертів перебувають:

2.1. Політичні процеси в Україні та за її межами (показник $3,72 - 3,45 \geq 3,5$ – середньому показнику впливу). При цьому звертає на себе увагу факт, що політичні процеси зовнішнього середовища, як для європейської, так і для

євразійської інтеграції, експерти оцінюють вище, ніж процеси внутрішнього середовища. На нашу думку, така оцінка вказує на більшу інтеграційну активність з боку зовнішніх партнерів України, ніж на внутрішньополітичну інтеграційну активність самої України. Співвідношення оцінок внутрішньополітичної активності щодо європейської (3,72) і євразійської (3,45) вказує на актуальність обох напрямів інтеграційної активності з переваженням євроінтеграційного, що власне й має місце на сучасному етапі.

Зростає число недержавних суб'єктів економіки й політики беруть на себе ряд функцій, що раніше виконувалися державами. Очевидно, що економічна міць транснаціональних корпорацій перевищує можливості урядів більшості сучасних країн. Національні міжнародні неурядові організації мають не тільки зростаючий вплив на суспільну думку, але й формують політики, виробляють закони, самі виконують функції соціального захисту. Транснаціональні мережі часом починають домінувати над державними вертикалями. Якщо не юридично, то де-факто відбувається ерозія внутрішнього суверенітету окремих держав.

Утім, втрата держави монополії на владу не означає применшення їх ролі. У національної держави завжди будуть переваги або монополія у вирішенні таких завдань, як забезпечення порядку, обороноздатності, регулювання ринку, підтримка транспортної інфраструктури, контроль за видобутком природних ресурсів, регулювання міграції, розв'язання внутрішніх етнічних проблем тощо.

Разом із тим, росте співробітництво держав у вирішенні наднаціональних проблем. Більше того, вирішення величезної кількості проблем на планеті набагато більш ефективне не на рівні національних держав, а на рівні їхнього співробітництва й міжнародних організацій. Тут, насамперед, варто назвати такі проблеми, як зміна клімату, екологія, злочинність, епідемії, бідність, тероризм, який став теж глобальним в умовах глобалізації.

Щоб не втратити конкурентоспроможність у глобалізованому світі держави самі повинні змінюватися. Глобалізація висуває підвищену вимогу до якості державного управління. Критичного значення набувають посилення фінансової та банківської системи, інформаційна відкритість, система правосуддя, відсутність корупції.

Як зазначає А. Мельвіль, глобалізація має дуже суперечливий вплив на розвиток демократичних інститутів. З одного боку, інформаційна прозорість, імперативи децентралізації, ринкова конкурентоспроможність прискорює поширення демократичних цінностей і число формально демократичних держав на планеті росте. Але в той же час виникає й інша проблема. Проблема, яка полягає в тім, що організації, оформлені в рамках окремих держав як демократичні інститути при системі глобального управління починають зникати. Наприклад, ті ж самі транснаціональні корпорації, які користуються величезним впливом.

Вони не формуються на демократичних принципах. Те ж саме із глобальними неурядовими організаціями... Нарешті, глобалізація супроводжується нагромадженням інформації про громадян, створенням електронних баз даних про них. Тим самим зростають можливості для втручання держави в приватне життя громадян, отже, і погроза для демократії [21].

2.2. Геополітичне становище. Більшою мірою звертають на себе увагу показники зовнішньої інтеграційної активності партнерів України (3,83 – 3,65 $\geq$ 3,5). На нашу думку, це вказує на більшу інтеграційну активність партнерів, ніж самої України. Разом з тим, геополітична євроінтеграційна активність (3,6) України вища за її активність в євразійському напрямі (3,32).

Як зазначає Р. В. Войтович, процес глобалізації створив ситуацію, коли практично стерлися грані між зовнішньою і внутрішньою політикою Євросоюзу. Тепер кожна країна-член ЄС повинна розглядувати власні інтереси лише через призму зміцнення міжнародного впливу співтовариства [2].

Україна є п'ятою на континенті за кількістю населення і другою за розмірами території країною. За економічними можливостями, інтелектуальним і науково-технічним потенціалом вона не поступається найбільшим європейським державам. З огляду на геополітичне становище, історичний досвід, культурні традиції, багаті природні ресурси, потужний економічний, науково-технічний та інтелектуальний потенціал, Україна спирається на свої фундаментальні національні та національно-державні інтереси, відповідно до яких визначаються засади, напрями, пріоритети і функції зовнішньої політики.

Розташування України на місці трьох величезних геополітичних масивів – євроатлантичного, євразійського та ісламського, створює унікальний цивілізаційний простір і, за оцінкою В. П. Кириченка, надає Україні можливість залишатися великою регіональною державою із значним потенціалом [14, с. 318-322.].

Кажучи про міжнародні відносини України, не можна не відмітити її особливі відносини з Росією. Порівнюючи стан громадської думки в Україні і в Росії й підкреслюючи, що в обох країнах зберігаються шанси на продовження ліберально-демократичних реформ, але й існує можливість їхнього авторитарного розвитку, слід виділити певні відмінності: в українській масовій свідомості відсутня сакралізація верховної влади, президент не має харизматичної або «самодержавної» легітимності, ставлення до політичних партій і багатопартійності більш позитивне, ніж у Росії, а роль політичної опозиції вагоміша, проте українська державність поступається російській, оскільки потребує, на думку дослідників, економічної підтримки з боку Росії, Європейського союзу та США [13].

Основним базовим національно-державним інтересом, геополітичним пріоритетом і стратегічним завданням зовнішньополітичного курсу України в умовах глобалізації та євроінтеграції є її

виживання, підвищення життєспроможності та зміцнення як вільної, суверенної, незалежної держави сучасного світу за умов збереження національних цінностей, захисту економічного та політичного суверенітету, власної соціально-культурної ідентичності.

Для досягнення стратегічної мети України у питаннях євроінтеграції та глобалізації постають такі основні завдання: підтримка взаємовигідних зв'язків із сусідніми країнами, країнами-кандидатами та державами ЄС; здійснення заходів для поступового усунення перешкод (адміністративних, правових), що стримують розвиток транскордонної взаємодії [16, с. 90.].

В умовах глобалізації та євроінтеграції, відповідної до основоположних концепцій геополітики, можна впевнено стверджувати, що сучасна Україна посідає важливе за значенням, розташуванням, природними та людськими ресурсами місце у геополітичному просторі Європи, однак, на жаль, ще не посідає з усіма цими ознаками, національно-державними інтересами та геополітичними пріоритетами відповідного місця у геополітичній стратегії розвинених західних держав. Тому лише на шляху консолідації української політичної нації, зміцнення свого суверенітету та соборності Українська держава стане важливим суб'єктом сучасної міжнародної політики.

2.3. Торговельна політика України, за оцінкою експертів, більш активно спрямовується на європейський вектор (3,51). Разом з тим, експерти відзначають меншу торговельну активність у відношенні до України з боку Євросоюзу (3,28). Попри «торгові війни» з Росією, вона залишається найбільшим торговим партнером України. За обсягом і номенклатурою товарів і послуг торговельна активність України відчутно перевищує російську, а від'ємний баланс торговельного сальдо України з Росією пояснюється великим обсягом закупівля енергоносіїв. На думку експертів, у торгових відносинах України з Росією має місце певний паритет активності (3,25), хоча вона може бути й вищою з обох боків.

Згідно з повідомленням Державної служби статистики України від'ємне зовнішньоторговельне сальдо України в 2011 році склало близько \$ 14,1 млрд у порівнянні з також негативним – \$ 9,3 млрд за 2010 рік. Обсяги експорту товарів до країн СНД становили 38,3 % від загального обсягу експорту, Європи – 27 % (у т. ч. в країни ЄС – 26,3 %). Найбільші експортні поставки здійснювалися в Росію – 29 % від загального обсягу експорту. Імпорт з країн СНД становив 45 % від загального обсягу, Європи – 32,8 % (у т. ч. з країн ЄС – 31,2 %). У загальному обсязі імпорту найбільші надходження здійснювалися з Росії – 35,3 %. Станом на кінець 2011 р. прямі іноземні інвестиції (акціонерний капітал) в економіці України з країн ЄС становить близько \$ 50 млрд. Прямі інвестиції з України в країни ЄС складають суму майже в дев'ять разів меншу – \$ 7 млрд [5]. Однак, оцінюючи інвестиційну активність України

та її європейських партнерів, слід взяти до уваги, що у загальному підсумку 92 % українських інвестицій в Європі припадає на Кіпр (офшорна зона), натомість з Кіпру Україна отримує близько 25 % інвестицій...

Вітчизняні дослідники зазначають, що у сучасному світовому господарстві Європейський Союз посідає провідні позиції. На його частку припадає 41,4 % світового товарного експорту та 39,8 % імпорту. Тому для будь-якої країни співробітництво з Європейським Союзом означає можливість отримати істотні економічні здобутки, які, зрештою, сприятимуть економічному зростанню та підвищенню життєвого рівня населення. Звичайно, найбільшим експортером та імпортером для України залишається Росія, але протягом останніх років частка експорту-імпорту з країнами ЄС значно збільшилась. Так, друге місце посідає Німеччина, потім – Італія. Але варто зазначити, що українські експортери скоріше переорієнтувались на європейські ринки збуту, без значного збільшення виробництва. Переваги зовнішньо орієнтованого розвитку стосуються не так високих обсягів торгівлі, як покращення товарної структури експорту. Найефективнішою для розвитку технологічного сектору є експортна орієнтація на ринки Східної Європи, що створює можливість для поступового переходу від сировинної спеціалізації до зростання технологічного експорту. Адже експортна орієнтація на ринки Росії та країн СНД забезпечує стабільний попит на продукцію, яку можна класифікувати як технологічну, але потрібно зважати, що йдеться про низько технологічну продукцію, і відповідно – відсутність мотивації для модернізації виробничих потужностей на сучасній технологічній основі.

Загалом можна визначити чотири основні сценарії вільної торгівлі між

ЄС і Україною:

- найпростіший варіант – вільної торгівлі – цілком можливий, але його економічна доцільність невелика;
- варіант митної спілки – неприйнятний через наявність значних адміністративних і технічних труднощів;
- поглиблена вільна торгівля – потребуватиме великих зусиль, але забезпечить економічні переваги стратегічної значущості;
- повна інтеграція у європейський ринок, яку можна розглядати як віддалену перспективу.

Третій варіант заслуговує на особливу увагу через свою складність і водночас найбільшу економічну доцільність для України [9].

2.4. Рівень життя населення. На думку експертів, Показники зовнішньої (3,5) і внутрішньої (3,5) активності євроінтеграції України за рівнем життя населення збігаються. Вірогідно, це можна пояснити тим, що рівень життя населення України поступово але упевнено підвищується, чому сприяє соціальна політика держави, спрямована на досягнення європейських стандартів.

Доходи населення є одним з найважливіших показників, що характеризує рівень економічного і

соціального стану, а також захищеність суспільства. Завдяки безлічі причин у кожному суспільстві виявляється нерівність у розподілі доходів, що розділяє людей на різні групи та спричиняє стратифікацію суспільства. Велика різниця у рівні життя спровокує невдоволення населення якістю життя та спричинює соціальну напруженість. За другий квартал 2011 р. доходи населення становлять 303623 млн грн, у порівнянні з другим кварталом 2010 р. доходи зросли на 13,3 %. Проте реальний наявний дохід збільшився на 3,4 %. Заробітна плата є найважливішим джерелом доходів більшості населення. За даними Державного комітету статистики України у серпні 2011 року середній розмір номінальної заробітної плати штатних працівників становив 2210 грн і порівняно з попереднім періодом минулого року збільшився на 3,08 % [5]. Разом з тим, за рівнем життя, Україна посідає останнє місце серед країн Західної і Центральної Європи. Основною причиною низького рівня життя населення в Україні є: відсутність оплачуваної роботи для частини працездатного населення, низька оплата праці працюючим громадянам, існування певних диспропорцій у заробітній платі, важкі умови праці, тобто неефективна соціальна політика. Показники рівня та якості життя населення України підтверджують, що заходи, яких держава вживає для поліпшення життя (підвищення мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму, тощо), є недостатніми. Українська держава в умовах відсутності достатніх фінансових коштів повинна створити такі умови, щоб працездатні громадяни отримали гідний захист. Тому нині важливою для України є виважена соціальна політика, спрямована на регулювання соціальних відносин, соціальний розвиток та забезпечення соціальної перспективи. Пріоритетами такої соціальної політики мають бути: створення умов для забезпечення достатнього рівня життя населення, розвитку трудового потенціалу, недопущення надмірної диференціації населення за рівнем доходів, надання адресної підтримки незахищеним верствам населення, всебічного розвитку освіти, культури, науки, поліпшення охорони здоров'я населення та інші [26].

Порівняно з Росією, Україна за рівнем добробуту населення виглядає значно привабливіше. Незважаючи на зростаючі ціни на нафту й газ, рівень життя населення, згідно з даним Федеральної служби державної статистики Росії [35], у березні пішов на зниження. Так, реальні грошові доходи у березні 2011 р. у порівнянні з відповідним періодом попереднього року знизилися на 3,4 %. При цьому ріст зарплат не поспіває за збільшенням інфляції

Цікаво зрівняти, які очікування превалюють у країнах Європейського Союзу. Росія на тлі Греції й Португалії виглядає «щасливою країною» – у цих двох країнах індекс споживчої впевненості становить – 67,3 % і – 45,1 % (проти – 13 % у

Росії). Втім, найкращі перспективи на майбутнє превалюють серед населення країн ЄС, де фактично встановлений «євро соціалізм». Так, найвищий індекс споживчої впевненості зафіксований у Швеції (+24,4). За нею йде Фінляндія (+21). У списку країн з позитивними значеннями даного індексу також перебувають Данія (+9), Австрія (+9,8), Німеччина (+8,7), Голландія (+10,2), Бельгія (+0,6) [10].

Падіння рівня життя росіян, швидше за все, корелює з погіршенням стану російської економіки в цілому. Так, навіть на думку офіційних осіб Російської Федерації: «Зростання рівня життя населення було пов'язане з ростом видобутку нафти. В деякі роки темп росту видобутку доходив до 10 % на рік. Але для Росії подальший приріст ВВП і ріст рівня життя за рахунок нафти вичерпаний» [12].

Наостанок доцільно звернути увагу на фактори впливу, які на думку експертів, опинилися у найнесприятливішому становищі. З позиції внутрішньо українського стану жоден із цих факторів навіть не наближається до середнього показнику впливу (3,5), вже не кажучи про оптимальний показник (який, на нашу думку має перевищувати 4 бали). Серед цих факторів: етнічнонаціональні процеси (2,76), демографічна структура (2,6), релігійна ситуація (2,47), етична інфраструктура (2,37). Як бачимо – всі ці фактори слід віднести до духовно-культурної сфери життя українського суспільства та його взаємодії з європейською спільнотою (в даному випадку – не тотожно поняттю «Європейський Союз»). Звертає на себе увагу й та особливість, що з боку європейської спільноти вплив цих факторів на інтеграційні процеси України співмірно низький (відповідно: 2,7; 2,67; 2,4; 2,45).

Слід зазначити, що ретельний аналіз взаємодії вищезазначених факторів впливу є предметом більш детальних досліджень, що мають здійснюватися не лише в межах науки державного управління, але певну гіпотезу, яка має значення для формування державної політики, виявлений факт дає можливість висунути. А саме – в силу духовно-культурної ситуації, що склалася нині в Україні, вона на соціоментальному рівні не є готовою до повноцінної європейської інтеграції. Це звичайно не означає, що Україна за своєю культурою не є європейською країною. Але, без сумніву, культурним ядром сучасної європейської спільноти є сполучення «англо-германської – протестантської» і «континентально-католицької» субкультур, із помітним домінуванням першої. Натомість з Південного Заходу (Балкани) до Північного Сходу (Росія), через Молдову, Білорусь, Україну, чітко простежується домінування специфічної «греко-слов'янської – православної» субкультури.

І знову згадується сумний досвід грецької євроінтеграції. А разом з ним – євроінтеграційні проблеми Болгарії й інших балканських країн. Вірогідно, не лише економічні, а й

культурні особливості мають помітний вплив на ці процеси.

Вплив духовно-культурних факторів на процеси зближення України з Росією, на думку експертів, також не можна назвати надто потужним. Однак, у двох із оцінюваних факторів він спостерігається вищим за євроінтеграційний процес: етнонаціональні процеси (3,3/2,95) і релігійна ситуація (2,95/2,8). А це вже не гіпотеза, а доведений багатьма дослідниками факт, що за своєю духовною і національною культурою Україна (принаймні у Східній і Центральній частинах) і Росія (принаймні в Західній частині) значно ближчі, ніж будь які інші субкультури. Наприклад, характеризуючи певним чином процеси інтеграції України і Росії, В. В. Путін нещодавно зазначив, що: «У нас великий обсяг торговельних і економічних відносин, дуже глибокий ступінь кооперації. Але, як ми розуміємо з вами, ми живемо в умовах ринку, і кожна країна захищає свої інтереси. Звичайно, все це повинно робитися й робиться по-партнерски, але є речі набагато більш глибокі й важливі – це наші історичні корені, це наша спільна культура» [25].

Втім, якщо з певною долею умовності розглядати українську духовну культуру як цілісний феномен, то за рахунок тривалого впливу регіональних інтеграційних процесів на теренах України сформувався специфічний вид Східно-європейської субкультури – «слов'яно-греко-латинська», яка в силу своєї, виробленої віками, гнучкості й адаптогенності дійсно може досить успішно співіснувати з іншими європейськими субкультурами.

Висновки (гіпотези):

1. Попри відчутні здобутки, державна євроінтеграційна політика України поступово втрачає свою гнучкість і ефективність якщо в процесі її формування й реалізації не враховувати все більш зростаючий вплив факторів глобалізації й світової інтеграції. З урахуванням цих факторів у сучасних умовах ані Європейський Союз, ані Україна не готові до поглиблення інтеграційного процесу, що мав би завершитися вступом України до ЄС.

2. В силу свого геополітичного становища, ресурсного та економічного потенціалу, Україна скоріше виступає потенційним суперником, ніж партнером Європейського Союзу. В значній мірі це стосується і Росії. Така ситуація дозволяє Україні сформувати (а в історичному контексті, скоріше поновити) унікальний геополітичний статус «супертранзитної» країни і потужного регіонального лідера. Втім, такі спроби України будуть постійно стикатися з активної протидією як з боку Росії, так і ЄС, та вимагатимуть значних реформ в усіх сферах суспільних відносин.

3. Вплив процесів глобалізації на формування та реалізації державної політики України ще не достатньо мірою усвідомлюється ані державою, ані вітчизняною наукою, але він, поза сумнівом, існує і зростає. Ефективність реакції системи державного управління на зростаючий вплив процесів глобалізації, фактично – на нові виклики світового інтеграційного процесу, залежить від спроможності системи вчасно виявити цей вплив і до нього адаптуватися. Головною ж умовою оптимізації державної євроінтеграційної політики є не лише виявлення і реагування а, перш за все, активне формування регіональних факторів євроінтеграційного впливу.

4. Чільне місце серед цих факторів посідають: політичні процеси, економічна політика і рівень життя населення України. Але, не можна не враховувати й впливу духовно-культурних факторів (етнонаціональні процеси, релігія тощо). Специфічний зміст останніх в Україні так само відповідає унікальному геополітичному становищу, що дозволяє Україні активно взаємодіяти як в Західноєвропейському, так і в Євразійському та Східно-Причорноморському субкультурному середовищі.

5. Проблема оптимізації державної євроінтеграційної політики України на сучасному етапі вимагає значних наукових досліджень, спрямованих на подальше виявлення особливостей впливу процесів глобалізації.

Продовження аналізу деяких із цих особливостей буде опубліковано авторами у наступних статтях.

ЛІТЕАТУРА

1. Відносини з Європейським Союзом та процес європейської інтеграції України : [навчальний посібник] / Я. Малик, М. Гнатюк, Л. Прокопенко. – К. : Міленіум, 2009. – 780 с.
2. Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : [монографія] / Р. В. Войтович. За заг. ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 680 с.
3. Врадій О. С. Інституціональний вимір формування єдиної політичної системи Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. політ. н. спец. 23.00.04. / О. С. Врадій. – К. : Інституту світової економіки і міжнародних відносин НАН України, 2006. – 22 с.
4. Глобальні трансформації і стратегії розвитку / Кер. авт. кол. і ред. О. Білорус, Д. Лук'яненко. – К. : Інститут світової економіки і міжнародних відносин; НАН України, 1998. – 416 с.
5. Державна служба статистики України : Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
6. Державне управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України : [навч. посіб.] / В. В. Говоруха та ін.; За заг. ред. В. П. Горбуліна. – К. : ДП «НВЦ «Євроатлантикінформ», 2006. – 220 с.
7. Добржанська О. Л. Політична ідентичність українського суспільства в умовах європейської інтеграції [Текст] : автореф. дис. ... канд. політ. н. : 23.00.03. – К. : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2008. – 22 с.
8. Дубов Д. В. Політико-комунікативна безпека України у євроінтеграційному контексті автореф. дис. ... канд. політ. н. спец. 21.01.01. – К. : Національний інститут проблем міжнародної безпеки при РНБО України, 2007. – 20 с.
9. Зяряна Н. М. Проблеми та перспективи розвитку зовнішньої торгівлі між Україною та країнами Європейського Союзу / Н. М. Зяряна, М. В. Мокій // Збірник науково-технічних праць «Науковий вісник Національний лісотехнічний університет України». – 2010. – Вип. 20.1. – С. 216–219.

10. Иванов Л. Уровень жизни россиян снова стал падать / Лев Иванов, Дмитрий Иванов [Электронный ресурс] // Свободная пресса 27.04.2011. – Режим доступа : <http://svpressa.ru/economy/article/42654>.
11. Интервью Гарри Крейсера с сэром Дэвидом Кингом «О науке и государственной политике», сентябрь 2005 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : globetrotter.berkeley.edu/people5/King/king-con0.html.
12. Интервью Министра финансов Российской Федерации Алексея Кудрина [Электронный ресурс] // Российская газета, 02.02.2011. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2011/02/02/vie-anons.html>.
13. Інвестування економіки України / Федоренко В. Г., Денисенко М. П., Кириченко О. А., Воронкова Т. Є. та інші. – К. : ІПК ДСЗУ, 2011. – 323 с.
14. Кириченко В. П. Східна політика України: інноваційний підхід / В. П. Кириченко // Науковий вісник Дипломатичної академії України. Випуск 8 / За заг. ред. Б. І. Гуменюка. – К. : 2003. – 544с.
15. Киричук О. С. Політика європейської та євроатлантичної інтеграції : [навчально-методичний посібник] / О. С. Киричук. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 402 с.
16. Кіш Є. Б. Новий статус на нових кордонах / Є. Б. Кіш // Політика і час. 2005. – № 12. – С. 82–90.
17. Конкурентоспроможність економіки України в умовах глобалізації / Я. А. Жаліло, Я. Б. Базилук, Я. В. Белінська та ін. ; За ред. Я. А. Жаліло. – К. : НІСД, 2005. – 388 с.
18. Кримський С. Б. Смісл постісторії / Сергій Борисович Кримський // Філософська думка. – 2006. – № 4. – С. 22–35.
19. Лоутон, Ланселот. Україна: найбільша проблема Європи: виступ у Лондоні 1939 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.istpravda.com.ua/articles/2011/04/7/34771>.
20. Лях В. В. Свобода і пошук нових форм ідентичності в добу глобалізації / В. В. Лях // Мультиверсум: Філософський альманах. – К. : Український центр духовної культури. – 2006. – Вип. 57. – С. 3–19.
21. Мельвиль А. Ю. Политология : [учебник] / А. Ю. Мельвиль. – М. : МГИМО (У) МИД России, Проспект, 2009. – 624 с.
22. Михальченко М. І. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи / М. І. Михальченко. – Дрогобич : ВФ «Відродження», 2004. – 488 с.
23. Павленко Ю. В. Глобалізація і її протиріччя / Ю. В. Павленко // Наука та наукознавство. – 2000. – № 3. – С. 11–22.
24. Павленко Ю. В. Небезпека глобалізації / Ю. В. Павленко // Наука та наукознавство. – 2001. – № 3. – С. 37–51.
25. Путин: общая история и культура России и Украины важнее экономики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ria.ru/politics/20120112/537818157.html>.
26. Ривак О. С. Доходи населення України в умовах ринкових перетворень / О. С. Ривак // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – № 3. – С. 136–140.
27. Розвиток регіонального співробітництва України в контексті європейської інтеграції : [монографія] / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляева; за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 132 с.
28. Розвиток транскордонного співробітництва в умовах Європейської політики сусідства / О. М. Овчар, В. М. Кривцова, В. В. Комаровський, Н. І. Кадук. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – 222 с.
29. Суліма Є. М. Глобальна влада як соціально-філософська проблема / Є. М. Суліма // Мультиверсум: Філософський альманах. – К. : Центр духовної культури, – 2004. – № 42. – С. 77–80.
30. Україна [Електронний ресурс] // Вікіпедія – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Україна>.
31. Україна в 2005-2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2009. – 655 с.
32. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : [монографія] / за заг. ред. А. В. Єрмолаєва. – К. : НІСД, 2010. – 528 с.
33. Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2004 / За ред. А. С. Гальчинського. – К. : НІСД, 2004. – 344 с.
34. Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2005 / За ред. О. С. Власюка. – К. : Знання України, 2005. – 608 с.
35. Федеральная служба государственной статистики : официальный сайт [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main>.
36. Цивилизационная структура современного мира : в 3 т. / Ред. Ю. Н. Пахомов. – К. : Наук. думка, 2007. – Т. 2. – 692 с.
37. Шеретюк О. М. Політичні імперативи євроінтеграційного курсу України : автореф. дис. ... канд. політ. н. / О. М. Шеретюк спец.: 23.00.04. – К. : Інститут світової економіки і міжнародних відносин НАН України, 2008. – 21 с.

Рецензенти: Корецький М. Х., д.держ.упр.;
Івашова Л. М., д.держ.упр.

© Кальниш Ю. Г., Ребкало В. А.,
Калина М. С., 2012

Дата надходження статті до редколегії 17.03.2012 р.

КАЛЬНИШ Юрій Григорович – доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, завідувач кафедри державного управління та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державне управління, державна політика та політичний аналіз.

РЕБКАЛО Валерій Андрійович – доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри державної політики та управління політичними процесами НАДУ при Президентів України.

Коло наукових інтересів: проблеми розвитку державного управління в Україні, формування та реалізація державної політики.

КАЛИНА Марина Сергіївна – здобувач кафедри державної політики та управління політичними процесами НАДУ при Президентів України.

Коло наукових інтересів: державна політика європейської інтеграції.

ВИКОРИСТАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПІДХОДІВ І СТАНДАРТІВ У ПІДГОТОВЦІ КАДРІВ НОВОЇ ГЕНЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті вказується на те, як у ході «перезавантаження» підготовки кадрів нової генерації, в тому числі державних службовців, в Україні використовуються європейські теоретичні напрацювання та практичний досвід щодо досягнення консолідації сучасного поліетнічного українського суспільства. Автор звертає особливу увагу на те, як це сприяє прискоренню «європеїзації» та запровадженню кращих світових зразків соціально-політичних стандартів і вимірів.

Ключові слова: підготовка кадрів, європейський досвід, світові стандарти, реформування українського суспільства.

В статье указывается на то, во время «перезагрузки», подготовки кадров новой генерации, в том числе государственных служащих, в Украине используются европейские теоретические наработки и практический опыт для достижения консолидации современного полиэтнического украинского общества. Автор обращает особое внимание на то, как это содействует ускорению «европеизации» и утверждению лучших мировых образцов социально-политических стандартов и измерений.

Ключевые слова: подготовка кадров, европейский опыт, мировые стандарты, реформирование украинского общества.

The article points out how during so called «reset» of the training of a new generation of public servants, including civil servants, European theoretical developments and practical experience is being used in Ukraine in order to achieve the consolidation of the modern multi-ethnic society. The author pays particular attention to how it contributes to the acceleration of the «Europeanization» and the introduction of the world's best examples of socio-political standards and measurements.

Key words: training of public servants, the European experience, world standards, reform of the Ukrainian society.

Вступ. Актуальність аналізу світових та європейських тенденцій суспільної консолідації на сучасному етапі трансформації українського суспільства незаперечна. На сьогодні, після проведення виборів Президента України і підготовки нових виборів до Верховної Ради України, логічно завершиться дуже важливий етап, пов'язаний із здійсненням комплексного реформування українського суспільства.

Важливе місце у здійсненні сучасних реформ займає підготовка кадрів нової генерації, в тому числі державних управлінців, від яких залежить подальший розвиток України, і зокрема, на шляху здійснення консолідації багатоетнічного нашого суспільства.

Аналіз досліджень і публікацій. Вивченню проблем використання європейського досвіду в різних сферах здійснення сучасних українських реформ і, в тому числі, питань досягнень консолідації суспільства значну увагу приділяють

такі вчені, як Ю. Габермас [1], Ю. Древаль [2], Г. Касьянов [3], Н. Латигіна [4], В. Малиновський [5], Г. Марушевський [6], С. Федуняк [7] та інші. Вони найбільшу увагу зосереджували на розгляді необхідності наближення владних інституцій України до стандартів Європейського Союзу. Актуальними в даному плані є й наукові доробки В. Газіна [8], М. Гордієнка [9], Г. Дашутіна і М. Михальченка [10], В. Кафарського [11], Я. Куді [12] та Ф. Рудича [13], в яких розглядаються проблеми консолідації українського суспільства в контексті трансформації політичних систем в країнах СНД, Балтії, Центральної та Східної Європи.

Постановка задачі. Аналіз використання в Україні європейського досвіду щодо здійснення консолідації сучасного українського суспільства, автор даної статті, висвітлив разом з кандидатом наук з державного управління, доцентом Миколаївського аграрного університету В. Татаренко

на Всеукраїнській науковій конференції з міжнародною участі в Івано-Франківську 2-3 березня 2012 р. [14].

В опублікованих матеріалах розкривається необхідність запровадження європейських стандартів у різних сферах в тому числі і в освіті в ході підготовки кадрів нової генерації [15].

Формулювання цілей статті. Метою статті є висвітлення кращих зразків із зарубіжних досягнень в післявоєнний період (друга половина XX – початок XXI століть) здійснень консолідації суспільства з метою об'єднання зусиль на подолання різнопланових перешкод та протиріч і послідовне запровадження нагальних реформ.

Виклад основного матеріалу. Найбільш яскравим прикладом в даному плані є іспанський пакт взаємопорозуміння та примирення, укладений у жовтні 1977 року. Цей політичний акт іспанської еліти зумовив спільне поховання франкістів і республіканців під Хрестом Сьєрра-де-Гвадаррами та завершення епохи авторитаризму і громадянської війни [16].

На необхідність використання даного досвіду зверталась особлива увага під час засідання «круглого столу» під назвою «Консолідація суспільства і відповідальність еліт», який організував у 2006 р. Національний інститут стратегічних досліджень [17]. Вітчизняні експерти з тих пір посилили увагу на доцільність впровадження в українські реалії даного досвіду, особливо в ході подолання труднощів у досягненні української ідентичності, а саме з вирішенням проблем стосовно використання української мови як державної, не тільки в освіті, а й в цілому у громадянському житті, нівелювання поглядів щодо геополітичної орієнтації і т. д.

На необхідність врахування в демократичних державах таких внутрішніх чинників, які сприяють створенню та реалізації спільної національної ідеї, розробленню та впровадженню стратегії зрівноваженого (стійкого) розвитку вказувалось у рішеннях XIX Спеціальної Генеральної асамблеї ООН ще в 1997 р. Бо ж саме такі чинники відіграють значну роль в розбудові суспільно-політичного життя на основі довіри та взаєморозуміння і є основними позитивними складниками суспільної консолідації [18].

Українська національна ідея як фактор налагодження міжкультурного діалогу була і є предметом багатьох дискурсів серед вчених та практиків. Питанням, що стосується подолання духовної кризи у суспільстві, зокрема й шляхом утвердження національної ідеї, що сприяє національній самоідентифікації, розвитку культури, оволодінню цінностями світової культури, загальнолюдськими надбаннями, значна увага приділялась на різних парламентських слуханнях і найбільше про це мова велась у 2003 р., коли обговорювалась «Духовна криза суспільства і шляхи її подолання» [19].

Слід зазначити, що національна ідея охоплює комбінацію світоглядних поглядів, мету, головні

ідеали, інтенцію до загальнолюдських та національних цінностей за умови їхнього поєднання, консолідацію суспільства.

Отже, можна сказати, що поняття «національна ідея» і «консолідація суспільства» тісно пов'язані між собою: одним із шляхів останньої є утвердження і реалізація першої, водночас остання має бути складником першої.

Наявні наукові дослідження, філософські роздуми, практичні рекомендації й конкретні ідеї щодо нації, держави, державності, ролі націоналізму, громадянського суспільства приводять до думок, що саме національна єдність, консолідація суспільства, усвідомлення спільної мети та спільна відповідальність за її втілення відіграватимуть вирішальну роль у здійсненні демократичних перетворень в Україні, формуванні активного громадянського суспільства та побудові демократичної правової держави загального добробуту і запровадження кращих зразків європейських і світових стандартів та принципів.

Важливим фактором у досягненні суспільної злагоди є забезпечення консолідаційних засад на таких чотирьох рівнях демократичного устрою: консолідація центральних конституційних органів, таких як президент, уряд, парламент і суди; представницька консолідація, тобто консолідація територіального і функціонального представництва інтересів; інтегративна консолідація, зокрема зниження стимулів до позаконституційних дій, спрямованих проти демократії, з боку потенційних груп вето (військовиків, великих землевласників, підприємців, радикальних рухів тощо) до такого рівня, коли вони інтегровані у демократію настільки, що віддають перевагу цій системі перед будь-якою іншою; консолідація громадянської культури, яка сприяє міцності політичної системи, заснованої на демократії.

Яскравий приклад економічного та культурного піднесення подає Німеччина за часів Конрада Аденауера, коли на основі християнських принципів країна досягла високого рівня консолідації суспільства і стала одним із творців об'єднаної Європи [20].

Світова та європейська практика дій однієї політичної команди для досягнення національних пріоритетів передбачає надзвичайно високий рівень солідарної дисципліни й відповідальності владних кіл держави, а недотримання цих принципів тягне за собою важкі наслідки для порушників, хоч би ким вони були і якими б намірами керувалися. Інтереси національної консолідації потребують послідовнішого впровадження цих засад і в українському Уряді. Досвід окремих європейських країн щодо формування нації, утвердження національної ідентичності та консолідації суспільства навколо цієї мети можуть збагатити і повинні Україну в ході здійснення сьогоденного реформування.

Так, Чеський національний рух за утвердження національної ідентичності, виходячи з витоків австрійської, північнонімецької, слов'янської, богемської,

а також власне чеської ідентичності, взяв за основу мову, мовне питання, тобто один з етнічних аспектів. І сьогодні чеська мова займає у чеській національній ідентичності визначне місце [21].

Досягнення консолідації в Угорщині залежало від міжнародного фактору і балансу сил. Але ключовим питанням для політичної еліти Угорщини завжди було створення і використання внутрішніх можливостей з метою уникнення підводних каменів і пасток [22, с. 147-155].

Польська національна ідентичність, яка має переважно громадянські й державні риси та базується на мультиетнічному контексті, у новітній історії не раз переживала випробування, відроджуючись у процесі від держави до нації і від нації до держави [23].

Сьогодні в ході здійснення комплексних реформ посиленої уваги вимагає проведення адміністративно-територіальної реформи у Чехії та Словаччині [24, с. 202-210], подолання протиріч в Італії [25].

Хочеться відмітити, що науковці Чорноморського державного університету імені Петра Могили відносно дослідження і пропаганди світового досвіду і, зокрема, європейських стандартів нагромадили власний досвід.

На ці аспекти звертається постійна увага ректорату університету. На кафедрах завжди рекомендується студентам, аспірантам і докторантам, викладачам із науковим ступенем і без нього брати участь у різних конкурсах, зарубіжних програмах з метою отримання грантів для проходження практик за кордоном, стажувань і тренінгів, брати участі у міжнародних проектах, проведенню різних наукових, практичних і методичних конференцій, семінарів, асамблей і т. д. Особлива увага даному напрямку приділяється в Інституті державного управління, де готуються магістри з державної служби за спеціальністю світова та європейська інтеграція.

В університеті стало традицією мобілізувати студентів, бакалаврів і магістрів, молодих учених готувати статті для спеціалізованих молодіжних наукових вісників з євроінтеграційних питань. А викладачам рекомендується публікувати подібні

матеріали у 18-ти Ваківських збірниках, друкування яких здійснюється у власному видавництві, а також публікуються монографії, навчальні посібники з цих проблем, а також захищаються кандидатські й докторські дисертації.

Дані проблеми завжди перебувають в центрі уваги керівників та активістів різних міжнародних ресурсних центрів і клубів, які нерідко створювалися за участю європейських посольств та інших міжнародних організацій, ліг, асоціацій.

У Чорноморському державному університеті імені Петра Могили рік тому, а саме під час проведення у травні 2011 р. Днів Європи у Миколаївській області в урочистих умовах за присутністю 10 посольств та керівника Представництва ЄС в Україні, Посла Жозе Мануела Пінту Тейшейри було зачитано наказ ректора про створення спеціалізованої кафедри на честь одного із засновників ЄС Жана Моне. Тоді ж призначено завідувачем кафедри, соросівського викладача, кандидата політичних наук, докторанта Юліану Палагнюк. Зараз окреслені основні напрями освітньої, інформаційної та наукової діяльності у сфері європейської інтеграції України, які нині успішно реалізуються.

Висновки та рекомендації. Для забезпечення поступального розвитку України на шляху до держави загального добробуту, успішності запланованих реформ, подолання протиріч у суспільстві, зміцнення позицій на міжнародній арені важливе місце займає використання європейських підходів і стандартів у підготовці кадрів нової генерації.

Все це базується на необхідності розширення реформ і методів пропаганди використання європейських підходів і стандартів у всіх соціально-політичних напрямках розвитку української держави, в тому числі і в освітній сфері.

Таким чином, вивчення досвіду зарубіжних країн, впровадження європейських стандартів стали необхідним чинником для конструювання національних передумов реформування і успішної реалізації кадрів нової генерації, в тому числі і державних службовців.

ЛІТЕРАТУРА

1. Габермас Ю. Громадянство і національна ідентичність / Умови громадянства : 36 ст. / Під редакцією Варта ван Стінбергена. – К. : Ника-Центр. – 2005. – С. 49–70.
2. Древалі Ю. Д. Теорія конфліктів і організація роботи парламентів // Наукові записки. Вип. 42. – К. : ІПЕНД ім. І. Ф. Кураса. – 2008. – С. 40–47.
3. Касьянов Г. В. Україна 1991–2007. Нариси новітньої історії / Г. В. Касьянов. – К. : Наш час. – 2008. – 432 с.
4. Латигіна Н. Шляхи та структурні фази демократизації суспільства // Політичний менеджмент. – 2005. – № 2. – С. 68–77.
5. Малиновський В. Я. Державне управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атика. – 2008. – 608 с.
6. Марушевський Г. Ідея збалансованого (сталого) розвитку як чинник консолідації українського суспільства. – Електронне науково-фахове видання «Українознавство». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ualogos.kiev.ua>.
7. Федуняк С. Зовнішній чинник та процес консолідації української нації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrainaforever.narod.ru>; <http://www.kennan.kiev.ua/kpp>.
8. Газін В. П. Проблема німецько-французького примирення після Першої світової війни: Історичний вимір / В. П. Газін. – К. : Атика. – 2008. – 324 с.
9. Гордієнко М. Етнонаціональна політика у сучасному українському суспільстві / М. Гордієнко // Персонал. – 2006. – № 5. – С. 20–24.

10. Дашутін Г. Український експеримент на терезах гуманізму / Г. Дашутін, М. Михальченко. – К. : Парламентське видання. – 2001. – 336 с.
11. Кафарський В. І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організацій та діяльності / В. І. Кафарський. – К. : Логос. – 2008. – 599 с.
12. Кудь Я. Битва залізного канцлера// Український діловий тижневик «Контракти» / Я. Кудь. – 2008. – 24 листопада.
13. Рудич Ф. М. Много ли власти нужно власти? / Ф. М. Рудич. – К.: Наукова думка. – 2010. – 304 с.
14. Програма IV Всеукраїнської наукової конференції з міжнародною участю на тему: «Національна революція: загальноєвропейська традиція та український контекст»: – Івано-Франківськ. – Лілея НВ. – 2012. – С. 12.
15. Багмет М. О. Використання європейського досвіду для здійснення консолідації сучасного українського суспільства / М. О. Багмет, В. Б. Титаренко // Національна революція: загальноєвропейська традиція та український контекст. – Івано-Франківськ. – Лілея НВ. – 2012. – С. 37.
16. Писарчук М. Пакт Монклоа: іспанський урок для України / М. Писарчук [Електронний ресурс]. // Інформаційне агентство УНІАН. – 09.02.2009. Режим доступу : <http://www.unian.net/ukr/news/news-299666.html>.
17. Консолідація суспільства і відповідальність еліт в умовах виборчого процесу 2006 р. в Україні [Електронний ресурс] // Збірник матеріалів «круглого столу» за редакцією С. І. Мітряєвої. Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/book/Mitryaeva3>.
18. XIX Спеціальна Генеральна асамблея ООН. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.un.org/ru/ga>
19. Про Рекомендації парламентських слухань «Духовна криза суспільства і шляхи її подолання». – Постанова Верховної Ради України від 20 квітня 2004 року № 1689. – IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : – <http://zakon1.rada.gov.ua>.
20. Конрад Аденауер. Отец новой Германии. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.c-cafe.ru/days/bio/19/007_19.php.
21. Национальное движение в Чехии // Всемирная история. Энциклопедия. – Т. 6. – М. : НЭС. – 2006. – С. 140–142.
22. Брусиловська О. І. Політична трансформація Угорщини та Чехії в другій половині 90-х рр. XX – на початку XXI ст. Порівняльний аналіз / О. І. Брусиловська. – Одеса : Науковий вісник. Том 10. Вип. 11. Соціальні і політичні науки. – ОНУ ім. І. І. Мечнікова. – 2005. – 225 с.
23. Польское национально-освободительное движение [Электронный ресурс]. – Режим доступа : revolution.allbest.ru/history.
24. Все страны мира. – М. : Вече. – 2001. – 706 с.
25. Streth, Bo and Triandafyllidou, Anna. Representations of Europe and the Nation in Current and Prospective Member – States: Media, Elites and Civil Society/ The Collective State of the Art and Historical Reports. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <ftp://ftp.cordis.europa.eu>.

Рецензенти: Плеханов Д. О., д.держ.упр., доцент;
Палагнюк Ю. В., к.політ.наук, доцент.

© Багмет М. О., 2012

Дата надходження статті до редколегії 02.04.2012 р.

БАГМЕТ Михайло Олександрович – доктор історичних наук, професор Чорноморського державного університету імені Петра Могили, завідувач кафедри державної політики та менеджменту.

Коло наукових інтересів: євроінтеграційні та державотворчі процеси, творче використання зарубіжного досвіду у підготовці кадрів нової генерації.

ПОЛІТИКА ЄС ЩОДО УКРАЇНИ НА ЕТАПІ РЕАЛІЗАЦІЇ УКРАЇНОЮ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ

Дана стаття присвячена аналізу політики ЄС щодо України в період реалізації нею державної євроінтеграційної політики, а також у період підготовки ЄС до найбільшого розширення та його наслідків для регіону.

Ключові слова: Україна, Європейський Союз, європейська інтеграція, держави-сусіди ЄС, зовнішня політика, Європейська політика сусідства, Східне партнерство, політика ЄС.

Данная статья посвящена анализу политики ЕС относительно Украины в период реализации ею государственной евроинтеграционной политики, а также в период подготовки ЕС к наибольшему расширению и его последствий региона.

Ключевые слова: Украина, Европейский Союз, европейская интеграция, государства-соседи ЕС, внешняя политика, Европейская политика соседства, Восточное партнерство, политика ЕС.

This article analyzes the EU policy towards Ukraine in the period of Ukraine's realization of the state European integration policy, and also in the period of the preparation for the largest EU enlargement and its consequences for the region.

Key words: Ukraine, the European Union, European integration, countries-neighbors of the EU, external politics, European Neighborhood Policy, Eastern Partnership, EU policy.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Курс на вступ до ЄС є головним та незмінним зовнішньополітичним пріоритетом України, закріпленим у Законі України «Про основи національної безпеки України» (2003 р.) [10], Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (2010 р.) [8].

Державна євроінтеграційна політика України остаточно сформувалася та почала реалізовуватися після ратифікації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС у 1998 р. та Указу Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» [9] від 11 листопада 1998 року. У той же час Європейський Союз готувався до найбільшого свого розширення, так званого розширення ЄС на Схід або «п'ятого» розширення Європейського Союзу, що відбулося 1 травня 2004 р.. Уперше Євросоюз поповнили відразу 10 держав, з яких вісім – постсоціалістичні країни Центральної та Східної Європи (Естонія, Латвія, Литва, Польська Республіка, Угорщина, Чеська Республіка, Словаччина, Словацька Республіка). А також ще дві країни регіону (Болгарія та Румунія) приєдналися до ЄС через три роки, у 2007 р., коли відбулося «шосте» і поки що останнє розширення ЄС.

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

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Актуальним для державного управління у зв'язку з державною політикою України на європейську інтеграцію є осмислення напрямків та результатів політики ЄС щодо України після проголошення стратегічного курсу України на європейську інтеграцію та розширення ЄС на Схід у 2004 та 2007 рр.

Формулювання мети статті. Метою даної статті є аналіз політики ЄС щодо України в період реалізації нею державної євроінтеграційної політики, а також в період підготовки ЄС до найбільшого розширення та його наслідків.

Виклад основного матеріалу дослідження. У травні 2004 р. Європейська Комісія ухвалила «Strategy Paper» щодо Європейської політики сусідства (ЄПС). Якраз 1 травня 2004 р. Євросоюз поповнили відразу 10 держав, з яких вісім – постсоціалістичні країни Центральної та Східної Європи: Естонія, Латвія, Литва, Польська Республіка, Угорщина, Чеська Республіка, Словаччина, Словацька Республіка). Таким чином, ЄПС була розроблена у 2004 р. з метою уникнення появи нових роздільних ліній між розширеною Європою та її сусідами, посилюючи стабільність та безпеку в регіоні. Співробітництво в межах Європейської політики сусідства ЄС запропонував шістнадцяти найближчим своїм сусідам – Азербайджану, Алжиру, Білорусі, Вірменії, Грузії, Єгипту, Ізраїлю, Йорданії, Лівану, Лівії, Марокко, Молдові, Окупованим Палестинським Територіям, Сирії, Тунісу та Україні.

Європейський Союз вимагає від держав-кандидатів на вступ поділяти цінності Євросоюзу, що є умовою членства в ЄС, а процес інтеграції до ЄС неминує спонукає до політичних, економічних та соціальних реформ в тих державах, що бажають інтегруватися до Європейського Союзу. ЄС як спільність цінностей є також базисом для партнерства з сусідніми державами в Північній Африці, Південному Кавказі, Південно-Східній Європі та Близькому Сході через такі ініціативи ЄС як Європейська політика сусідства [14, с. 5], на думку Європейського Комісара з питань інтеграції О. Рена.

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

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

Чинні угоди ЄС з країнами (про асоціацію або про партнерство й співробітництво, залежно від країни), містять всі необхідні положення і вичерпно окреслюють характер співпраці на

першому етапі. Угоди про сусідство не мають на меті замінити вже чинні. Вони можуть стати актуальними на пізніших стадіях, коли ЄС і сусідня країна досягнуть такого етапу в стосунках, коли вони захочуть розширити рамки чинних угод. Угоди про сусідство можуть набувати різних форм, але вони в будь-якому разі означатимуть нові правові обов'язки. Їхній зміст, як і термін укладання, залежатимуть від конкретної ситуації та політичної волі відповідної країни [11, с. 8].

Стаття 49 Угоди про Європейський Союз передбачає, що будь-яка європейська держава може подати заяву щодо вступу до ЄС. Майбутні кандидати повинні відповідати критеріям членства: демократія, верховенство права, дотримання прав людини, функціонуюча ринкова економіка, ефективне застосування правил а політики ЄС. Насправді на кожне рішення стосовно подальшого розширення ЄС повинно стати предметом обговорення стосовно остаточних кордонів ЄС [11, с. 7]. У деяких випадках питання членства вже вирішено. Приєднання виключається, наприклад, для середземноморських партнерів – не кандидатів. Але інші випадки залишаються відкритими, – такі як Україна та Молдова, які чітко висловили своє бажання приєднатися до ЄС. Щодо членства в ЄС, то концепція констатує прагнення України та Молдови вступити до ЄС і пов'язує це питання з результатами дебатів щодо географічних меж ЄС. Тож ні позитивної, ні негативної відповіді щодо перспектив членства України в ЄС концепція не дає.

Як зауважив Н. Жустен, Посол та Голова Представництва Європейської Комісії в Україні, «ЄС має чітке бачення поступального підходу, який базується на принципі диференціації, тобто прогрес має оцінюватись відповідно до заслуг кожної окремої країни, та пропорційності, який означає, що нові переваги пропонуватимуться лише як відповідь на досягнення країни-партнера у здійсненні політичних та економічних реформ» [11, с. 7]. Що стосується інститутів та контрактних зобов'язань, повне виконання чинних угод залишається необхідною передумовою будь-якого подальшого розвитку.

У межах даної ініціативи Україні пропонуються дві головні ідеї рамок відносин. По-перше, Україні пропонується новий курс, що включає в тому числі перспективу тіснішої інтеграції в єдиний ринок ЄС, преференційних торгівельних відносин, подальшого співробітництва у сфері культури та взаєморозуміння, інтеграції у транспортну, енергетичну та телекомунікаційний європейські мережі та європейський дослідницький простір. По-друге, новий вимір забезпечують нові конкретні інструменти, зокрема, участь у європейських програмах і діях, нові джерела фінансування, Програма дій для України та щорічні огляди [11, с. 6].

Отже, Європейська політика сусідства була розроблена у 2004 р. у результаті розширення ЄС на Схід з метою уникнення появи нових роздільних ліній між розширеною Європою та її сусідами, посилюючи стабільність та безпеку в

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

На думку М. Сівеца, депутата Європейського Парламенту, доповідача резолюції Європейського Парламенту на тему політики східного партнерства та А. Бальцера, керівника програми «Розширення і сусідство ЄС» Центра європейської стратегії *demosEUROPA*, питання перспективи членства східних сусідів в ЄС стало в Європі темою сорому, адже ЄС не здатен дати відповідь чи повинні ці країни коли-небудь стати його членами. Однак, М. Сівец та А. Бальцер впевнені, що «немає ніяких сумнівів, що без перспективи членства готовність цих країн проводити реформи буде набагато нижча, ніж при наявності такої перспективи. Якщо ЄС буде користуватися лише затертими загальними формулюваннями на кшталт того, що «двері в Євросоюз не закриті, тому що Римський договір дає можливість кожній європейській державі подати заявку на членство», ЄС не зможе в повній мірі запустити в дію «м'яку силу» і величезний потенціал оптимізму і самовідданості в тих державах, які зацікавлені в членстві. Якщо ми не здатні говорити з ними про це, то будемо хоча б відвертими і не будемо очікувати надприродних результатів від реформ, що проводяться в цих державах» [12]. Щодо «м'якої сили» Європейського Союзу, про яку зауважили М. Сівец та А. Бальцер, Європейський Комісар з питань інтеграції О. Рен наголосив: «ідея в самому серці європейського проекту є простою: створити інститути та правила, в межах яких держави можуть робити свої справи – як політичні, так і економічні, – а інші держави будуть прагнути робити те саме. Найбільш ефективні засоби ЄС імплементації «м'якої сили» полягають у переконуванні держав інтегруватися до правового середовища та економічних зв'язків з Європейським Союзом» [14, с. 5].

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

Україна-ЄС був досягнутий не завдяки запровадженню ЄПС щодо України, як про це говориться у Повідомленні Єврокомісії, а став можливим внаслідок політичної волі та наполегливих зусиль української сторони з метою втілення реформ, необхідних для досягнення відповідності критеріям членства в ЄС [1]. Глава місії України при ЄС К. Єлісєєв, виступаючи в Європейському Парламенті у 2011 р., наголосив на тому, що Європейська політика сусідства «не здатна просувати європейську інтеграцію. Україна – приклад цього. Ми пройшли фазу, коли європейська інтеграція стала ключовим принципом розвитку країни. Це сталося не завдяки, але всупереч Європейській політиці сусідства. Зараз ми знаходимося в ситуації, де ЄПС не здатна надати необхідні політичні сигнали. Тому Європейська політика сусідства має включити в себе механізм розширення» [2].

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

Осмислюючи такі розбіжності у своїх державах-сусідах, що об'єднані рамками однієї ініціативи ЄС, Європейський Союз запровадив ініціативу Східного партнерства, що стосується співробітництва у тому числі і з нашою державою. Так, у травні 2008 р. міністри закордонних справ Швеції і Польщі передали на розгляд глав зовнішньополітичних відомств держав-членів ЄС спільний позиційний документ щодо концепції «Східного партнерства». Проект було націлено на зближення ЄС із Азербайджаном, Вірменією, Грузією, Молдовою, Білоруссю й Україною.

Конфлікт між Росією та Грузією у 2008 р. підштовхнув західних політиків та аналітиків більш активно рекомендувати ЄС звернути увагу на схід. Як зауважували західні спеціалісти Н. Попеску та А. Вілсон, «порохова бочка Східного Сусідства – це постійна погроза спалаху від іскри етнічного конфлікту, політичного шахрайства, економічних ударів і підірвної діяльності Росії. Занадто багато чого тут на коні для ЄС. Якщо місцеві економіки зваляться, ЄС повинен буде надати їм фінансову допомогу; погроза міжетнічних воєн являє собою прямий виклик мирному проекту ЄС, також очевидно, що ніхто зі членів ЄС не хоче повернутися в епоху, коли безпека Європи забезпечувалася шляхом балансу сил і поділу на сфері впливу» [13].

Врешті-решт, у 2008 р. Європейська Комісія представила ініціативу «Східне партнерство», до

основних положень якої відносяться: оновлення договірно-правової бази відносин ЄС зі східними сусідами через заміну чинних угод про партнерство та співробітництво на угоди про асоціацію; створення спеціальної програми допомоги для зміцнення адміністративної спроможності країн-партнерів; створення поглиблених зон вільної торгівлі (ЗВТ), що, передусім, залежатиме від готовності економік країн-партнерів; лібералізація візового режиму між ЄС та державами-партнерами; зміцнення енергетичної безпеки ЄС та його партнерів на принципах Енергетичної Хартії; вирівнювання регіонального розвитку країн-партнерів, підтримка їхнього соціально-економічного розвитку [5] тощо.

У березні 2009 р. Європейська Рада затвердила «Східне партнерство» як зовнішньополітичну ініціативу ЄС. Вона запропонувала принцип диверсифікованості, що означав те, що відносини ЄС із кожною із країн-партнерів будуть розвиватися відповідно до її прагнень і реальних можливостей. Таким чином, хоча Україна теоретично отримала можливість реалізувати свою політику на вступ до ЄС незалежно від прагнень і можливостей інших країн регіону, однак дана ініціатива фактично за своїм змістом не направлена на політику розширення ЄС на країни цього регіону.

Хоча у «Східному партнерстві» є механізми, що здатні розвинути й зміцнити зв'язки ЄС з державами-сусідами на його східному кордоні, помаранчеві влади в Україні були скоріше розчаровані новою ініціативою, яка по суті в черговий раз відсувала питання вступу України в ЄС. Однак, як зазначає Н. Нугайред, на разі в Україні загальна політична ситуація змінилась, так що саме аморфність програми «Східного партнерства» може позитивно позначитися на перспективах її розвитку. Адже відсутність твердого тиску й вимог робить співробітництво з Євросоюзом прийнятним навіть для тих сил, які раніше скептично ставилися до Брюсселя [7].

Після вступу до ЄС Румунії та Болгарії «здебільшого європейське» Чорне море стало «частково внутрішнім» морем ЄС. Таким чином, перед країнами регіону постали нові виклики, але й відкрилися спільні інтереси й нові можливості для забезпечення миру, стабільності, демократії, зростання добробуту й розвитку регіонального співробітництва [6, с. 6]. Тому для Європейського Союзу стало актуальним розроблення зовнішньої політики стосовно країн Чорноморського регіону. Наразі вона складається з певних ініціатив, що стосуються й України як частини даного регіону.

Так, у грудні 2010 р. Європейська Комісія представила Стратегію ЄС для Дунайського регіону. Головною її метою є розвиток економічного потенціалу та поліпшення екологічної

ситуації. Стратегія має об'єднати зусилля чотирнадцяти країн, територіями яких протікає р. Дунай: Німеччину, Австрію, Угорщину, Чехію, Словаччину, Словенію, Болгарію, Румунію, Хорватію, Сербію, Боснію та Герцеговину, Чорногорію, Молдову та Україну [3, с. 7]. Згідно з планами Євросоюзу, реалізація Стратегії для Дунайського регіону принесе мешканцям такі переваги як швидший та екологічно чистіший транспорт, дешевші й безпечніші енергоносії, краще довкілля, добробут, нові привабливі туристичні та культурні напрямки та вищу безпеку.

Крім того, ЄС розробив Стратегію у регіоні Чорного моря. Наразі вона охоплює десять країн: три країни Євросоюзу – Болгарія, Румунія, Греція, країна-кандидат – Туреччина, п'ять східноєвропейських країн-сусідів ЄС – Азербайджан, Вірменія, Грузія, Молдова, Україна, а також Росія – як стратегічний партнер ЄС. На відміну від Чорноморської синергії (Black Sea Synergy), яка мала швидше обмежені результати, оновлена програма покликана стати інтегративною частиною більш широкої зовнішньої політики й політики безпеки ЄС та її окремих складових, з еволюцією Європейської політики сусідства включно [6, с. 6-7].

Отже, після останнього розширення у 2007 р. та вступу Болгарії та Румунії до ЄС, Європейський Союз став більше уваги приділяти Чорноморському регіону у своїй зовнішній політиці, розробляючи нові ініціативи для даного регіону, адже він є ключовим для енергобезпеки ЄС та диверсифікації постачання енергоресурсів на європейський ринок, а також загалом для сфери безпеки. Через те, що Україна є частиною Чорноморського регіону вона тепер має більше можливостей для розширення співпраці та інтеграції з ЄС, у тому числі, і в межах тих ініціатив, що стосуються даного регіону.

Висновки. Таким чином, у період реалізації Україною державної євроінтеграційної політики, а також після найбільшого розширення ЄС у 2004 р. і у 2007 р. на Схід головними ініціативами ЄС щодо його нових держав-сусідів на Сході, у тому числі й України, стали Європейська політика сусідства та Східне партнерство. Однак, для нашої держави, стратегія якої направлена на набуття членства в Європейському Союзі, співробітництво з ЄС в рамках Європейської політики сусідства, так само як і «Східного партнерства» не відповідає реалізації вищезазначеної стратегічної мети.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у характеристиці подальших ініціатив Європейського Союзу в регіоні Східної Європи та політиці ЄС щодо України після парафування нової угоди між ЄС та Україною.

ЛІТЕРАТУРА

1. Європейська політика сусідства не відповідає стратегічній меті України [Електронний ресурс] // Інформаційне агентство УНІАН. – 25.04.2009. – Режим доступу : <http://www.unian.net/ukr/news/news-312885.html>.

2. Європейська політика сусідства повинна давати перспективу членства в ЄС [Електронний ресурс] // ForUm. – 4 лютого 2011. – Режим доступу : <http://ua.for-ua.com/politics/2011/02/04/192303.html>.
3. Євросоюз запропонував Стратегію для Дунайського регіону // Євробюлетень. – 2011. – № 1, січень. – С. 7.
4. Жити по-сусідські // Євробюлетень. – 2003. – № 3, березень. – С. 8–9.
5. Моцик А. Восточное партнерство — дополнительный шанс на сближение с ЕС [Электронный ресурс] / А. Моцик [Электронный ресурс] // Зеркало недели. – № 15, 25 апреля 2009. – Режим доступу : www.zn.ua/1000/1550/66037/.
6. Нова Чорноморська стратегія ЄС: нові виклики і перспективи для регіону стратегії // Євробюлетень. – 2011. – № 2, лютий. – С. 6–7.
7. Нугайред Н. Европа теряет интерес к Восточному партнерству / Натали Нугайред [Электронный ресурс] // Le Monde. – 01/06/2010. – Режим доступу: www.inosmi.ru/europe/20100602/160338259.html.
8. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики. Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2411-17>. – Назва з екрану.
9. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу. Указ Президента України від 11.06.1998 № 615/98 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=615%2F98>.
10. Про основи національної безпеки України. Закон України від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=964-15>. – Назва з екрану.
11. Ширша Європа – сусідство. Нова концепція відносин ЄС за східними та південними сусідами // Євробюлетень. – 2003. – № 3, березень. – С. 6–8.
12. Balcer A. Partnerstwo Wschodnie: punkt zwrotny [Electronic resource] / A. Balcer, M. Siwiec // Rzeczpospolita. – 14-03-2011/ – Access mode : <http://www.rp.pl/artykul/9133,626747-Partnerstwo-Wschodnie-punkt-zwrotny.html>.
13. Popescu N. The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood / Nicu Popescu, Andrew Wilson. – Cambridge : ECFR, 2009. – 64 p.
14. Rehn O. EU Enlargement: Values Define Europe, Not Borders / O. Rehn // Foreign Policy. – # 151 (Nov. – Dec.). – 2005 – P. 5.

Рецензенти: Лопушинський І. П., д.і.н., професор;
Сорока С. В., к.політ.н., доцент.

© Палагнюк Ю. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 24.03.2012 р.

ПАЛАГНЮК Юліана Вікторівна – кандидат політичних наук, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: європейська інтеграція, політики ЄС та їх законодавче забезпечення.

СУТНІСТЬ ТА МОДЕЛІ ВЗАЄМОДІЇ УРЯДУ І ПАРЛАМЕНТУ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Статтю присвячено аналізу сутності взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації законодавчої функції. Розглянуто основні моделі парламентсько-урядової взаємодії залежно від форми правління у державі.

Ключові слова: взаємодія уряду і парламенту, законодавча функція, моделі взаємодії органів державної влади.

Статья посвящена анализу сущности взаимодействия правительства и парламента в процессе реализации законодательной функции. Рассмотрены основные модели парламентско-правительственного взаимодействия в зависимости от формы правления в государстве.

Ключевые слова: взаимодействие правительства и парламента, законодательная функция, модели взаимодействия органов государственной власти.

The article is devoted to the analysis of essence of cooperation between government and parliament in the process of realization the legislative function. The basic models of parliamentary-governmental cooperation are considered.

Key words: cooperation between government and parliament, legislative function, models of cooperation of public authorities.

В деле законодательства... представительное собрание должно не само действовать, но заставлять других действовать и решать,... затем дать санкцию или отказать в ней, когда законопроект разработан.

Дж. Ст. Милль «О представительном правлении» (1861)

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

Законотворчість є найважливішою складовою діяльності держави, яка ставить перед собою мету створення та удосконалення єдиної, внутрішньо узгодженої системи законодавчих норм, що регулюють відносини у суспільстві та управлінні державою. Прийняття законів, тобто юридичних актів, що мають найвищу юридичну силу відносно інших державних актів, є головним повноваженням сучасного парламенту, що дозволяє цьому органу впливати на всі сторони державного та суспільного життя в країні. Проте проведення державної політики, яка схвалюється суспільством і благотворно впливає на розвиток суспільних відносин, можливо лише в умовах формування дійсно представницького органу законодавчої влади, активної співпраці законодавчої та виконавчої гілок влади у сфері законотворчості, за наявності відповідних правових механізмів. Актуальність вивчення досвіду взаємодії парламенту і уряду в законодавчому процесі диктується потребами створення таких механізмів,

які дозволили б приймати оптимальні для суспільства рішення у сфері законодавчого регулювання державної політики.

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

Тема взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації законодавчої функції є недостатньо дослідженою як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями. Окремі її аспекти висвітлені у працях, присвячених іншим спорідненим з нашою темою. Так, особливості реалізації парламентом законодавчої функції висвітлені у працях Н. Л. Омельченко [12], А. Балабана [15], С. Гилиджевої [2], законодавчої діяльності та законодавчого процесу в роботах Д. Н. Кордіка [8], А. Н. Кокотова [5, 6], Т. І. Новицької, [11], Л. М. Легін [9], теоретичних та практичних аспектів законотворчості у працях Н. Ю. Задираки [3] та І. А. Кібак [4].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.

Проте, у зазначених працях висвітлені лише поодинокі аспекти окресленої нами проблеми.

Саме тому автор вирішив присвятити статтю комплексному аналізу сутності взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації законодавчої функції, а також окресленню основних моделей такої взаємодії.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

У процесі дослідження автор статті визначив наступні завдання:

- здійснити структурно-функціональний аналіз механізмів взаємодії уряду і парламенту в законодавчому процесі та особливостей виконання цими органами державної влади законодавчої функції;

- проаналізувати основні моделі взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації законодавчої функції.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Законодавча функція пов'язана з діяльністю компетентних органів держави, спрямованою на створення, зміну, припинення дії нормативних правових актів вищої юридичної сили – законів, і здійснюється в чітко регламентованому порядку та особливій процесуальній формі. Законодавча функція – це одна з ключових і найбільш об'ємних за своїм значенням і змістом функцій державного управління. Результатом її реалізації є формування правової системи держави, що забезпечує за допомогою законодавства правове регулювання суспільних відносин, що виникають в процесі розвитку суспільства і держави і об'єктивно вимагаючих державного регулювання у формі законодавчих постанов. Сенс законодавчої діяльності парламенту полягає у підготовці та ухваленні законів, які або прямо передбачені конституцією, або їх видання викликане потребами розвитку суспільства і держави в різних сферах політичного, економічного і соціального життя.

Специфікою законотворчої діяльності в демократичній правовій державі є те, що вироблення і прийняття нормативно-правових рішень, їх формальне закріплення здійснюються тут колегіальними зусиллями парламенту, що забезпечує досягнення необхідного правового консенсусу. На відміну від парламенту уряд, виступає так званим інститутом оперативного управління, особливо значущим структурно-функціональним елементом в системі державного управління, що забезпечує практичне виконання, реалізацію законодавчих рішень [13, с. 50]. Отже, якщо інститут народних представників – це управління за допомогою закону, то інститут оперативного управління – це управління відповідно до закону, на підставі закону, виробленого і прийнятого представницьким органом влади. Інакше кажучи, інститут оперативного управління – це інститут підзаконного управління, суб'єкти якого, як правило, не мають права здійснювати законотворчі функції. Однак у сучасних умовах ця схема є достатньо

модифікованою, а тому виконавча влада, зокрема уряд, здійснюють значний вплив на прийняття законів парламентом і, навіть інколи, отримують власні законодавчі повноваження під наглядом законодавчого органу. Тому законодавча функція державного управління виконується парламентом спільно з урядом (або іншими органами виконавчої влади). У зв'язку із цим, дослідники підкреслюють управлінську значущість законотворчого потенціалу так званого інституту персоніфікованого першолідерства (король, президент, голова уряду) в системі державного управління, особистісний вплив якого за допомогою політичного, морального або професійного авторитету досить суттєвий [13, с. 52].

В контексті законодавчої функції державного управління уряд та парламент виконують власні особливі функції. У системі розподілу влади ухвалення законів, включаючи визначення організації і діяльності усієї системи державної влади, є головною функцією і прерогативою парламенту. Отже, парламент виступає в ролі основоположного органу державної влади, наділеного правом впливати не лише на увесь комплекс суспільних відносин, але і на інші гілки, органи влади за допомогою законодавчих постанов. Законодавчу функцію парламент виконує шляхом розробки, обговорення та ухвалення законів, а також інших правових актів обов'язкових до виконання на території держави.

Уряд, на відміну від парламенту, відіграє власну специфічну роль у процесі виконання законодавчої функції. Так, під час виконання даної функції він реалізує такі напрямки діяльності:

- 1) бере участь у законодавчій діяльності, до якої можна віднести право на законодавчу ініціативу, тобто подання урядових законопроектів до розгляду парламентом, проведення урядом експертизи законопроектів, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, внесення поправок до законопроектів, а також вплив на порядок голосування при прийнятті законів.

- 2) Видає нормативні акти втручаючись у законодавчу компетенцію парламенту, що відбувається внаслідок того, що парламент делегує власні повноваження уряду. Подібні нормативні акти у даному випадку не носять підзаконного характеру, а мають таку ж юридичну силу, як і парламентські акти.

- 3) Виконує закони (здійснює виконавчо-розпорядчу діяльність), що становить сутність усієї діяльності органів виконавчої влади і полягає у забезпеченні урядом реалізації правових норм, що містяться у законах та підзаконних актах прийнятих законодавчою владою.

З метою дослідження процесу виконання урядом та парламентом законодавчої функції розглянемо основні риси та особливості законодавчого процесу в цілому. Важливо зазначити, що поняття «законодавчий процес» має два значення:

- 1) процедура проходження законопроекту у найвищому представницькому органі влади,

послідовність рішень що приймаються цим органом державної влади; 2) законодавча діяльність, що проявляється в прийнятті нових, відміні або зміні чинних законів відповідно до інтересів суб'єктів політики. Ми розглядаємо законодавчий процес у його широкому значенні, як суворо регламентовану діяльність, що є сукупністю певних процедурних дій (стадій законодавчого процесу) спеціально уповноважених суб'єктів, спрямованих на створення акту вищої юридичної сили, – закону [8, с. 12]. Серед основних ознак законодавчого процесу виділяють його урегульованість правовими нормами, наявність спеціального суб'єктного складу, розподіл законодавчого процесу на декілька стадій.

Відзначається, що коло суб'єктів законодавчого процесу в різних державах може варіюватися. Невід'ємною умовою, за якою ми можемо розглядати того або іншого суб'єкта в якості суб'єкта законодавчого процесу, є надання йому необхідних прав і обов'язків для участі в законодавчому процесі. Особливо підкреслюється, що основним і провідним суб'єктом законодавчого процесу, безумовно, являється найвищий представницький законодавчий орган – парламент, оскільки практично увесь процес законотворчості, починаючи від внесення законопроекту і закінчуючи прийняттям законодавчого акту, проходить у рамках парламентської діяльності. Конституцією держави та Регламентом парламенту регулюється і детально регламентуються більшість законодавчих процедур, права і обов'язки інших суб'єктів законодавчого процесу [8, с. 12-13].

Однією з найбільш суттєвих ознак законодавчого процесу є його розподіл на етапи. Законодавчий процес є саме сукупністю складових його стадій, кожна з яких має свої особливості, завдання, суб'єктів і спрямована на вирішення конкретних цілей, успішне досягнення яких є необхідною умовою і обов'язковою передумовою для переходу до наступного етапу законотворчості та, зрештою, для ухвалення закону [8, с. 12-13]. Системно-функціональний аналіз законодавчого процесу дозволяє виділити наступні його стадії:

1) розробка законопроекту за рішенням суб'єкта законодавчої ініціативи, що включає діяльність з виявлення суспільних інтересів, постановку питання про необхідність законодавчого регулювання тих або інших питань, вироблення концепції законопроекту, написання його тексту, підготовку фінансово-економічного обґрунтування законопроекту і супровідних документів;

2) розгляд суб'єктом законодавчої ініціативи розробленого законопроекту і ухвалення рішення про його внесення в законодавчий орган (до елементів вказаної стадії можна віднести також направлення суб'єктом права законодавчої ініціативи законопроекту уряду для отримання висновку або надання офіційного відзиву, передбаченого законодавством);

3) офіційне внесення законопроекту або законодавчої пропозиції суб'єктом права законодавчої ініціативи до парламенту у встановленому порядку;

4) прийняття законопроекту до розгляду законодавчим органом;

5) попередній розгляд законопроекту в робочих органах парламенту (комітетах, комісіях);

6) розгляд законопроекту на пленарних засіданнях парламенту, внесення поправок, що містять зміну тих або інших положень;

7) прийняття / відхилення законопроекту парламентом (до даної стадії входить також розгляд та схвалення або несхвалення другою палатою парламенту, за умов існування двопалатного парламенту);

8) направлення закону на розгляд посадовій особі (особам) з метою прийняття рішення про підписання і обнародування закону або про його відхилення, в тому числі санкціонування (контрасигнація).

9) промульгація закону (підписання главою держави і офіційна публікація).

10) реалізація закону, оцінка ефективності його дії.

Представлена структура законодавчого процесу у вигляді стадій є цілісною, що забезпечується безпосередньою правовою пов'язаністю окремих стадій – процесуальне рішення (інший процесуальний документ), що завершує чергову стадію, служить юридичним фактом, що породжує наступну стадію [5, с. 16].

Слід зазначити, що автор не ставить за мету докладний розгляд стадій законодавчого процесу, а вважає необхідним розглянути лише ті, які передбачають взаємодію уряду та парламенту. В цьому руслі, особливого значення набуває взаємодія уряду і парламенту під час законотворчої діяльності – вироблення законів, їх проектування. Не дарма цей етап законодавчого процесу особливо відзначається дослідниками. На думку української дослідниці Н. Ю. Задираки, законотворчість – це один із найважливіших напрямів діяльності будь-якої держави. Це достатньо специфічна діяльність, яка потребує особливих знань та навичок у різних галузях права, а іноді і у інших галузях та видах діяльності, має інтелектуальний характер, та пов'язана зі створенням та / або зміною правових норм, які діють у країні. В нормативних актах можна побачити ступінь розвитку держави у різних галузях життєдіяльності. Усі ми – «користувачі» законів та інших нормативних актів і саме тому законодавець не може допускати прийняття непоміркованих правових рішень, оскільки будь-яка його помилка може призвести до невинуватених матеріальних витрат, до порушення прав та інтересів громадян [3, с. 5].

Під час визначення поняття законотворчої діяльності слід відзначити, що деякі дослідники схильні ототожнювати терміни «законодавчий процес» і «законотворчий процес». Так на погляд А. Н. Кокотова вони лише містять в собі різні смислові акценти. Якщо в терміні «законодавчий процес» на перший план виходить технологія (процедура) виробництва законів, то в терміні

«законотворчий процес» проявляється інтелектуальний творчий початок аналізованої діяльності [6, с. 53]. Автор не підтримує дану точку зору, вважаючи, що законотвора діяльність – це основна складова частина законодавчої діяльності, частина загальної системи законодавчого процесу, відповідних етапів та процедур з підготовки (розробки) законопроекту [10, с. 227]. Основними етапами законотворчості, як діяльності зі створення нових законів, є:

- 1) планування законотворчої діяльності;
- 2) розробка концепції майбутнього закону;
- 3) написання тексту законопроекту;
- 4) обговорення закону законодавчим органом (в ході якого може здійснюватися доопрацювання, як концепції, так і тексту майбутнього закону).

У процесі законотворчості основними механізмами взаємодії уряду і парламенту може бути, по перше, участь уряду в законодавчому процесі в якості суб'єкта законодавчої ініціативи, по-друге, здійснення урядової експертизи законопроектів поданих членами парламенту, і по-третє, внесення урядом поправок до законопроектів під час розгляду в парламенті.

Стадія розробки законопроекту суб'єктом законодавчої ініціативи є достатньо змістовною і важливою, вимагаючи залучення значних ресурсів та зусиль з боку відповідного органу або окремих осіб. У зв'язку з цим слід зазначити, що стадія розробки законопроекту за рішенням суб'єкта законодавчої ініціативи може бути відсутньою, якщо названий суб'єкт прийняв рішення про внесення в законодавчий орган законопроект, підготовленого в іншому порядку (наприклад, запропонованого йому в готовому вигляді іншими органами, організаціями, особами). В цьому випадку розробка законопроекту не складає самостійної стадії законодавчого процесу, оскільки вона сама по собі не породжує публічно-правового або цивільно-правового обов'язку суб'єкта законодавчої ініціативи розглядати розроблений законопроект на предмет його можливого внесення в законодавчий орган в порядку законодавчої ініціативи. Стадія розробки законопроекту випадає із законодавчого процесу як цілісного утворення у тому випадку, коли законопроект розроблений суб'єктом законодавчої ініціативи не з метою його внесення в законодавчий орган в установленому порядку. Вона випадає також у випадку, коли законопроект розроблений якою-небудь особою, органом, організацією на прохання суб'єкта законодавчої ініціативи в неофіційному порядку, навіть якщо суб'єкт законодавчої ініціативи має намір внести цей законопроект в законодавчий орган. Таким чином, розробка законопроекту, будучи обов'язковим елементом законодавчої діяльності, не завжди утворює самостійну стадію законодавчого процесу. Відмітимо, що в спеціальній літературі аналізована стадія виділяється рідко. В якості першої стадії законодавчого процесу, як правило, називається внесення законопроектів у законодавчий орган в порядку законодавчої ініціативи [5, с. 16].

Розробка концепції закону і написання тексту його проекту є суто творчою частиною законодавчої діяльності, яка, на відміну від процесу ухвалення закону, не врегульована, та і не може бути чітко врегульована законом. Проте, даний процес має дотримуватися певних правил, принципів, методичних рекомендацій, що забезпечує якість ухвалюваних законів. До основних принципів законотворчості відносять: законність, демократизм і гласність, науковість, ефективність законотворчості, відповідність форми і змісту закону, планування, прогнозування, пріоритетність, економія, визнання вищою цінністю прав і свобод людини і громадянина, єдність юридичної термінології, зв'язок з практикою.

Розроблений у відповідності із зазначеними принципами законопроект вноситься на розгляд суб'єкта законодавчої ініціативи (уряд, парламентський комітет), який приймає рішення про його внесення в законодавчий орган разом із супровідними документами. Реєстрація законопроекту законодавчим органом є початком стадії попереднього розгляду. Її мета – вирішення питання про можливість включення законопроекту в законодавчий процес шляхом перевірки законопроекту і документів, що додаються до нього, на предмет відповідності їх форми і порядку внесення чинному законодавству. Остаточне рішення про включення законопроекту в законодавчий процес або про повернення його суб'єктові права законодавчої ініціативи приймають керівні органи парламенту. Подальша робота зосереджується на підготовці законопроекту до пленарного розгляду парламентом. Для цього законопроект передається робочим органам парламенту, відповідним комітетам, комісіям, які проводять необхідні експертизи законопроекту, узагальнюють відгуки, пропозиції, зауваження по ньому, вносять зміни до тексту законопроекту з відома суб'єкта права законодавчої ініціативи. Попередній розгляд законопроекту завершується рішенням парламенту про внесення законопроекту на пленарний розгляд.

Достатньо активною є взаємодія уряду і парламенту під час стадії розгляду законопроекту на пленарних засіданнях парламенту. Уряд може вносити поправки до законопроектів внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, а парламентарі до урядових законопроектів. Особливо важливою з точки зору впливу уряду на законодавчий процес ця стадія є в країнах, де він може втручатися у процес формування порядку денного парламенту та порядку голосування парламенту під час прийняття законів. Мета пленарного розгляду законопроекту полягає в ухваленні закону або виведенні законопроекту із законодавчої процедури. Пленарний розгляд відбувається на декількох читаннях. Законопроекти розглядаються, як правило, в трьох читаннях. Кожне читання має власну мету. Перше читання дозволяє депутатам увійти до проблематики законопроекту, усвідомити його концепцію, місце в законодавчій системі, предмет регулювання,

основні положення, також оцінюється актуальність і практична значущість законопроекту, відповідність його положень конституції. За результатами голосувань в першому читанні законопроект береться за основу для подальшої роботи над ним, або відхиляється. Друге читання спрямоване на змістовне доопрацювання законопроекту шляхом внесення в нього поправок. Суб'єкти права законодавчої ініціативи вносять поправки в тих випадках, коли вони в цілому схвалюють законопроект, але мають окремі зауваження. Третє читання – етап «підчистки», редакційної правки і усунення логічних та інших невідповідностей, що можуть з'явитися в тексті законопроекту в ході другого читання, і нарешті прийняття закону [6, с. 58-59]. Якщо парламент має одну палату, то після прийняття законопроекту останній передається главі держави для промульгації, якщо парламент двопалатний, то процедура повторюється в другій палаті. У випадку виникнення розбіжностей між палатами застосовуються різноманітні процедури узгодження і лише потім проект передається главі держави.

Після прийняття закону парламентом він спрямовується на схвалення голові держави, який може підписати або заветувати закон. Така процедура ще називається легалізацією закону – прийняття уповноваженим органом, посадовцем рішення про включення ухваленого парламентом закону в законодавчу систему. Це рішення санкціонує початок дії закону. Розгляд закону главою держави (президентом або монархом) на предмет його підписання або відхилення має на меті оперативне ознайомлення виконавчої влади з ухваленим законом, а також врахування її позиції в законодавчому процесі. Це важливо, оскільки саме на виконавчу владу в першу чергу покладається завдання забезпечення ефективної реалізації закону. У деяких державах, зокрема у Іспанії, Італії, Португалії, Швеції та Німеччині, поряд із підписанням главою держави необхідною є контрасигнація – візування прийнятого парламентом закону главою або членами уряду. Даний акт переважно є формальним (хоча випадки не підписання мають місце на практиці) і пов'язаний з тим, що глава держави юридично не є відповідальним за свої дії, тому відповідальність за реалізацію закону покладається на голову або членів уряду. В окремих країнах, наприклад у Швеції, законопроекти, прийняті парламентом, не потребують королівського схвалення. Король, згідно конституції, не володіє правом вето. Спікер шведського Ріксдагу повинен направити у встановлений термін ухвалений парламентом закон на підписання прем'єр-міністрові і відповідному міністрові, які відмовити в цьому не мають права. На практиці прем'єр-міністр іноді доручає підписати закон лише відповідному міністрові [7, с. 618]. Ця стадія законодавчого процесу завершується направленням скріпленого підписом глави держави закону для його офіційної публікації або відхиленого закону до парламенту з відповідним обґрунтуванням відмови.

Публікація (обнародування) закону входить в компетенцію голови держави і здійснюється засобами масової інформації, що відповідають за офіційну публікацію законів. Мета даного процесу полягає в оперативному і точному доведенні ухваленого закону до необмеженого кола осіб, яким адресовані або можуть бути адресовані його положення. Фактично після підписання головою держави та офіційної публікації закон вступає у дію. Вступ закону в дію – кульмінація законодавчого процесу, яка свідчить про реальне включення створеного закону в законодавчу систему країни. Реалізація закону, як вже зазначалося, покладається на виконавчу владу, основною мірою на уряд. І саме від його діяльності залежить наскільки ефективною буде ця реалізація, чи будуть досягнуті основні цілі та завдання закону. У зв'язку із цим важливим елементом даної стадії є оцінка ефективності дії закону, здійснення якої також пов'язане з інтенсивною взаємодією уряду і парламенту та тісно переплітається з контрольною функцією останнього. Такий контроль, здійснюваний парламентом, на думку азербайджанської дослідниці С. Гилиджевої, не виступає його окремою функцією, а примикає до законодавчої, будучи її продовженням [2]. Саме моніторинг ефективності застосування закону дозволить виявити його основні помилки, недоліки та проблеми під час реалізації, які можна буде врахувати у наступних законодавчих актах, а також ті аспекти суспільних відносин, які все ще потребують законодавчого вирішення.

Проаналізована автором структура законодавчого процесу є достатньо складною і розтягнутою у часі. Однак прийняття закону це важливий процес, який вимагає додержання всіх зазначених процедур. Слід погодитися з думкою про те, що складність законодавчого процесу пояснюється необхідністю відсіювання випадкових, нежиттєздатних законопроектів, забезпечення ухвалення законодавчих рішень, які, з одного боку, враховують інтереси різних груп населення, знижують рівень протиріч у суспільстві, підвищують рівень довіри громадян, а з іншої – дозволяють виконавчим органам приймати на їх основі досить ефективні управлінські рішення. А отже, ефективність парламентського законодавчого процесу і законодавчої діяльності не може вимірюватися традиційною формулою – максимальний результат при мінімумі, матеріальних, організаційних та часових витрат. Вироблення дійсно компромісних і ефективних законів з неминучістю передбачає вибір складних та витратних законодавчих процедур і суворого їх дотримання [5, с. 18].

У контексті того, що ми розглядаємо виконання законодавчої функції в країнах Європейського Союзу, то слід враховувати особливості її здійснення у зв'язку із членством у цьому об'єднанні. Така модифікація законодавчої функції державного управління передусім пов'язана з обмеженням сфери видавання законів у тих

галузях, які згідно із правом ЄС регулюються наднаціональним законодавством. Це може виявитися у наступному:

1) не можна видавати закони в справах, які регулюються на рівні Європейського Союзу;

2) потрібно відмінити закони, які втручаються в компетенцію права ЄС.

Також зміни у законодавчому процесі пов'язані із достосуванням законодавства держав до директив та деяких інших рішень ЄС. Вони спонукають законодавчі органи реалізовувати цілі та зміст директив шляхом видання законів у строках передбачених ними. Проте, в першу чергу, відповідальність за реалізацію директив лежить на уряді, який зобов'язаний надавати парламенту відповідні законопроекти, у яких відображені необхідні норми. Зважаючи на це, оперативне прийняття необхідних законів вимагає від всіх суб'єктів законодавчого процесу впровадження нових методів та процедур діяльності [15, с. 142-143].

Розглянувши сутність та основні характеристики законодавчого процесу визначимо моделі взаємодії уряду та парламенту в процесі реалізації законодавчої функції державного управління. Вони розрізняються в залежності від форми правління в державі. Модель взаємодії уряду і парламенту в законодавчому процесі, яка існує в державах з парламентською формою правління передбачає наділення уряду (прем'єр-міністра) сильними конституційними позиціями в системі організації публічної влади. Так, на думку українських науковців, позиції легітимованого парламентом уряду настільки сильні, що дозволяють говорити про нього, як про центр прийняття політичних рішень у державі. При цьому рішення уряду, залежно від характеру питань, формалізуються або безпосередньо ним через видання власних актів підзаконного характеру (постанов, розпоряджень), або шляхом підготовки проектів відповідних законів із наступним їх схваленням парламентом [1, с. 45]. Оскільки уряд спирається на парламентську більшість, то має можливість суттєво впливати на діяльність парламенту, насамперед на здійснення законодавчих повноважень. Показовим є той факт, що більшість законопроектів, які є предметом парламентського розгляду, виходять саме від уряду.

З іншого боку, слід відзначити відкриту залежність виконавчої влади від законодавчої, де парламент формує або дає згоду на формування уряду, який є перед ним відповідальним. Така модель, за якої уряд і парламент є взаємозалежними один від одного, дозволяє парламентській більшості та уряду виступати єдиною командою (у окремих країнах особи, що займають міністерські пости, не втрачають депутатські мандати). Їй надається можливість проводити потрібні закони та забезпечувати належну їх реалізацію. Отже, держави з парламентською формою правління характеризуються максимальним ступенем консенсуалізації між урядом і парламентом в процесі реалізації законодавчої функції. Водночас,

це не означає, що за певних умов така модель не може втрачати свою стабільність і спричиняти конфлікти під час прийняття законів.

Інша модель взаємодії уряду і парламенту притаманна змішаним (напівпрезидентським) формам правління, характеризується тим, що визначальним чинником державної політики є президент. Формально уряд очолює прем'єр-міністр, але фактично його роботою керує президент, який і задає тон роботі виконавчої гілки влади. В цій схемі і президент і парламент беруть участь у формуванні та усуненні уряду, який, таким чином, несе «подвійну відповідальність». Це ускладнює взаємодію уряду і парламенту в певних умовах. Як засвідчує досвід, ця форма правління ефективна за умови, що уряд, який спирається на парламентську більшість, і президент належать до однієї політичної сили. Інакше між президентом, з одного боку, і прем'єр-міністром і парламентською більшістю, з іншого, може виникнути конфлікт, для вирішення якого не завжди достатньо конституційних засобів [14, с. 12]. У таких умовах глава держави може розпустити парламент, якщо депутати блокують кандидатуру на посаду голови уряду, або найважливіші законодавчі ініціативи виконавчої влади. Крім того, президент має незалежне право вимагати проведення референдуму з питань законодавчих ініціатив для того, щоб забезпечити волевиявлення населення по важливим для президента питанням. У державах з напівпрезидентською формою правління часто встановлюється перелік конкретних питань, по яких парламент може приймати рішення. До них відносяться найважливіші соціально-економічні питання; управління державною власністю, питання оподаткування і соціального забезпечення. І хоча питання, що входять в цей перелік, уряди можуть вирішувати тільки на основі ухваленого парламентом закону, проте, вони іноді виходять за конституційні обмеження.

Особливої уваги в даному контексті заслуговує модель взаємодії уряду і парламенту за президентсько-парламентської форми правління з достатньо сильною президентською владою. Основними рисами такої моделі є наступні: 1) уряд формується президентом, при обмеженій участі парламенту; 2) превалує одноосібний підхід до влади; 3) утиски законодавчої гілки в процесі взаємодії з виконавчою гілкою влади. Така модель, за умови подальшого посилення президентської влади, загрожує тим, що вищий законодавчий орган втратить можливість самостійно приймати рішення, а парламентські фракції – здійснювати вплив на державну політику і контролювати дії інших гілок влади.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Проведене дослідження дозволяє автору сформулювати наступні висновки та рекомендації:

1. Уряд і парламент, реалізуючи законодавчу функцію державного управління, відіграють

власну специфічну роль. Основними механізмами взаємодії уряду та парламенту в процесі реалізації законодавчої функції є:

- участь уряду в законодавчому процесі в якості суб'єкта законодавчої ініціативи;
- вплив уряду на перебіг законодавчого процесу шляхом участі його представників у парламентських засіданнях, внесення поправок, впливу на формування порядку денного парламенту та на порядок голосування;
- урядова експертиза законопроектів поданих іншими суб'єктами законодавчої ініціативи;
- прийняття урядом актів, що мають силу закону, в порядку делегованого законодавства за дозволом парламенту.

2. Законодавчий процес має достатньо складну структуру, враховуючи складність і послідовність його стадій, принципи здійснення та можливість участі лише чітко окресленого кола суб'єктів. Усе

це забезпечує, по-перше, відсіювання випадкових, нежиттєздатних законопроектів; по-друге, сприяє ухваленню дійсно компромісних законів, що відбивають інтереси основних соціальних груп або явно не протирічать їм.

3. У європейських країнах у зв'язку із членством в ЄС відбулася модифікація законодавчої функції державного управління, яка передусім виявляється у забороні видавати закони в справах, які регулюються на рівні Європейського Союзу, та необхідності відмінити закони, які втручаються в компетенцію права ЄС.

4. В кожній окремій країні, в залежності від форми правління та державних традицій, існує власна модель взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації законодавчої функції. У країнах Європейського Союзу можна виокремити парламентську та змішану (напівпрезидентську) моделі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бариська Я. О. Парламентська форма правління: поняття й ознаки / Я. О. Бариська, В. В. Лемак // Форум права. – 2009. – №3. – С. 43–47.
2. Гыльджева С. Законодательная функция парламента [Электронный ресурс] / Севда Гыльджева // Материалы Международной научно-практической конференции «Ключевые инструменты организации человеческого общежития: экономика и право», 27 октября – 1 ноября 2011 года, Лондон, Киев. – Режим доступа : <http://www.gisap.eu/ru/node/1081>.
3. Задирака Н. Ю. Теоретико-правові питання законотворчості : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. Ю. Задирака. – К., 2005. – 16 с.
4. Кибак И. А. Соблюдение принципов в законотворческой деятельности / И. А. Кибак // Вестник Воронежского института МВД России. – 2011. – № 2. – С. 128–133.
5. Кокотов А. Н. Законодательная деятельность и парламентский законодательный процесс в РФ / А. Н. Кокотов // Российский юридический журнал. – 2006. – № 3. – С. 7–19.
6. Кокотов А. Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура / А. Н. Кокотов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 53–63.
7. Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 3 / Под общ. ред. Окунькова Л. А. – М. : Норма, 2001. – 792 с.
8. Кордик Д. Н. Законодательный процесс в европейских государствах: ФРГ, Австрия, Швейцария, Россия (сравнительно-правовой анализ) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Дмитрий Николаевич Кордик. – М., 2007. – 26 с.
9. Лєгін Л. М. Законодавчий процес в Україні та його вдосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Л. М. Лєгін; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2009. – 21 с.
10. Любимов А. П. Парламентское право России : [учебное пособие] / А. П. Любимов. – М. : Издательско-торговый центр «Маркетинг», 2002. – 368 с.
11. Новицкая Т. И. Федеральный законодательный процесс в России в условиях разделения властей : автореферат дисс. на соискание ученой степени кандидата юридических наук : специальность 12.00.02 – Конституционное право / Т. И. Новицкая. – М., 2003. – 24 с.
12. Омельченко Н. Л. Конституційно-правові основи законодавчої функції Верховної Ради України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. Л. Омельченко. – К., 2011. – 18 с.
13. Чернобель Г. Т. Институциональная детерминанта системы государственного управления / Г. Т. Чернобель // Журнал российского права. – 2008. – № 136. – С. 45–55.
14. Шкурина С. С. Современная модель парламентарно-правительственных отношений в России как институциональный фактор укрепления государственной власти : автореф. дисс. ... на соиск. уч. степ. канд. полит. наук : специальность : 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии / С. С. Шкурина. – М., 2011. – 24 с.
15. Bałaban A. Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej / Andrzej Bałaban // Przegląd Sejmowy. – 2007. – № 4(81). – S. 127–150.

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

© Сорока С. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 05.04.2012 р.

СОРОКА Світлана Вікторівна – кандидат політичних наук, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: парламентська діяльність, взаємодія вищих органів влади, європейська інтеграція.

МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ

Автор, досліджуючи міжнародну практику формування та реалізації державної молодіжної політики, розкриває її на прикладі країн Європейського Союзу, а також враховуючи міжнародний досвід, надає пропозиції щодо формування та реалізації державної молодіжної політики в Україні.

Ключові слова: державна молодіжна політика, управління, розвиток, становлення, формування, суспільство, молодь, державний рівень, міжнародний досвід.

Автор, исследуя международную практику формирования и реализации государственной молодежной политики, раскрывает ее на примере стран Европейского Союза, ведь по его мнению необходимо на государственном уровне создать условия для самореализации молодежи и вовлечения ее в процессы развития общества, а также, учитывая международный опыт, вносит предложения относительно формирования и реализации государственной молодежной политики в Украине.

Ключевые слова: государственная молодежная политика, управление, развитие, становление, формирование, общество, молодежь, государственный уровень, международный опыт.

The author, while researching the international practise of the formation and realization of state youth policy, views it on the example of. , because in her opinion it is necessary on the state level to create conditions for youth' self-realization and its involvement in the processes of society's development, and also, taking into account the international practise, she suggests ways regarding formation and realization of state youth policy in Ukraine.

Key words: state youth policy, management, development, growth, formation, society, youth, state level, international practise.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Об'єктивно оцінити проблеми молоді, а відтак відповідним чином провадити у державі молодіжну політику, можна за умов не лише глибокого вивчення ситуації у молодіжному середовищі, але й аналізуючи ті процеси, що пов'язані з молоддю за межами України. Тому чи не одним з центральних у ряду головних завдань сучасної молодіжної політики після вироблення її основоположних засад, є вивчення та узагальнення досвіду її впровадження у тих країнах, котрі мають багаторічні здобутки та напрацювання у цьому напрямі [4, с. 123].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Дослідженню міжнародної практики формуванню та реалізації державної молодіжної політики присвятили свої праці вітчизняні й зарубіжні вчені, політичні та

державні діячі. Серед них заслуговують на увагу роботи М. О. Багмета, Є. І. Бородіна, Головатого М. Ф., Довгань Л., Кербаль М. О., Колісніченко Н. М., Перепелиці М. П., Сторожук Р. П., Ярошенко В. М. та інших.

Формулювання мети статті. Метою статті є розгляд основних моделей державної молодіжної політики та пропозиції автора щодо впровадження міжнародного передового досвіду щодо формування та реалізації державної молодіжної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття молодіжної політики в країнах Європи дещо відрізняється від вітчизняного хоча б тому, що в кожній країні склалися свої національні традиції роботи з молоддю, що має або динамічний, або статичний характер. Наприклад, у країнах Північної Європи переважає статична модель, у той час як у Великобританії, Данії, країнах Середземномор'я – динамічна модель, яка

надає великого значення постійним змінам у роботі з молоддю, забезпеченню взаємодії між учасниками процесу розроблення й упровадження молодіжної політики [7].

Беручи до уваги способи координації молодіжної політики та законодавство щодо молоді, розвинуті країни Європи можна класифікувати наступним чином:

- з розвинутим молодіжним сектором: молодіжна політика безпосередньо сконцентрована в конкретно визначеному молодіжному секторі, який домінує. Прикладом є: Австрія, Люксембург, Ліхтенштейн, Іспанія, Греція, Португалія;

- з обмеженим молодіжним сектором: молодіжну політику частково передано до спеціалізованого сектора, а частково розподілено серед традиційних секторів, а саме: освіта, працевлаштування, охорона здоров'я тощо. Це спостерігається в Нідерландах, Франції, Бельгії, Ірландії, Фінляндії, Швеції, Норвегії;

- без спеціального молодіжного сектора: молодіжну політику розподілено за традиційними секторами без явно вираженого центру. Прикладом є: Великобританія, Ісландія, Італія, Данія [8].

Український дослідник Перепелиця М.П. у своїй роботі «Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект)» зазначає, що «світовий досвід формування і здійснення молодіжної політики свідчить, що державне регулювання в цій сфері є найбільш складним питанням, і ефективність такої політики знижується як в разі перебільшення ролі державних заходів, так і за дуже обмеженого використання державних механізмів» [6].

Світовий досвід переконує, що уряди різних країн шукають свої підходи до формування та реалізації молодіжної політики. У розвинутих демократичних країнах молодіжна політика, в основному, має трьохрівневу структуру, що дає їй змогу проводити її на державному, регіональному і місцевому рівнях [4]. В країнах Західної Європи на цих засадах активно розробляються та впроваджуються комплексні заходи стосовно молоді. У багатьох країнах Центральної і Північної Європи молодіжна політика базується на визнанні відповідальності держави за успішне включення в суспільно-політичне життя всіх верств молоді [1]. Заслуговує уваги типологія молодіжної політики, запропонована в 2000 році Д. Галлі та С. Паугамом, яка була основана на аналізі роботи з молоддю в Європі. На основі вищезазначеної типології, система соціального забезпечення в Європі класифікується наступним чином:

- соціал-демократична модель соціального забезпечення (скандинавські країни);

- ліберальна модель (мінімальний режим соціального забезпечення. Прикладом є Великобританія);

- консервативна модель (орієнтована на зайнятість; центральноевропейські країни);

- субінституціональна модель (країни Середземномор'я) [7].

Відповідно до класифікації Д. Галлі та С. Паугами, можна визначити моделі молодіжної політики, а саме:

- універсалістська модель країн Скандинавії;
- громадівська модель Великобританії;
- протекційна модель країн Центральної Європи;

- централізована модель країн Середземномор'я.

Універсалістська модель молодіжної політики є порівняно новою. Це результат реорієнтації політики щодо молоді в останні 10-15 років. Молодіжна політика в Скандинавії розвивалась як розрізнена серед різних секторів, будучи координованою відповідним міністерством, що відповідає за державну молодіжну політику. Зауважимо, що у цій моделі не має міністерства у справах молоді. Молодіжний сектор незнаний або відсутній. Громадянське суспільство відіграє головну роль у формуванні та реалізації молодіжної політики, а держава та інститути влади спільно з громадянським суспільством виробляють та впроваджують молодіжну політику. Суттю Скандинавської моделі є те, що її цільовою групою є вся молодь, яка включає юнаків та дівчат віком до 25 років. Отже, молодіжна концепція використовує поняття молодіжної політики у вузькому сенсі, не включаючи доюнацький вік. Слід зазначити, що основною проблемою молодіжної політики до 1990-х років було молодіжне безробіття, у той час як на сьогодні основним питанням є участь молоді в громадському житті суспільства. За універсалістською моделлю молодь розглядається як соціальний ресурс. Крім соціального та психологічного розвитку, головними цілями молодіжної політики є автономність та незалежність. Ці цілі зміцнюють раннє досягнення статусу дорослого та ранню незалежність від батьківського впливу, що існують серед молоді Скандинавії. Слід зауважити, що держава зацікавлена в освітніх засобах, особливо пропаганді здоров'я, як елементу роботи з молоддю.

Модель молодіжної політики Великобританії ґрунтується на традиціях і є громадівською, тобто робота з молоддю спрямована на роботу в громаді. Традиційно вплив держави на роботу з молоддю обмежений. Панівний образ молоді – молодь як проблема. Зауважимо, що найважливішими проблемами є проблема продовження періоду молодості та участь молоді у громадському житті. Цільовими групами державної молодіжної політики є, головним чином, конкретно визначені різні групи молоді із особливими потребами, а головною метою – запобігання соціальним проблемам. Тому, ця модель молодіжної політики характеризується мінімальним впливом держави щодо соціального забезпечення. Та на жаль, у зв'язку зі зростанням проблем, пов'язаних із соціальним виключенням молоді, в останні роки вона все більше тяжіє до ліберальної моделі [9].

Модель молодіжної політики країн Центральної Європи має давні традиції. Основні

принципи та ідеї державної молодіжної політики виникли ще під час періоду між Першою та Другою світовими війнами, а тому молодь у контексті політики визначається як молоді люди і включає в себе не лише дітей віком до 18 років, а й молодих дорослих та молоді сім'ї. Молодь розуміється як категорія, що є вразливою та соціальна група, яка потребує захисту, підтримки та стимулювання. Основний акцент в протекційній моделі державної молодіжної політики в країнах Центральної Європи робиться на професійній роботі з молоддю, залучаючи велику кількість волонтерів. Цією роботою займаються молодіжні міністерства, уповноважені управління та профільні молодіжні сектори. Як і в універсалістській моделі, молодіжна політика формується та впроваджується спільно інститутами держави та громадянського суспільства. До того ж модель молодіжної політики країн центральної Європи є більш обширною: цільовими групами є і специфічні групи молодих людей з особливими потребами, і весь загал молодих людей. Зауважимо, що важливими молодіжними проблемами є залучення молоді до громадського життя та її соціальне визначення. Ця модель молодіжної політики високоінституціалізована, має відповідну правову систему: не зважаючи на те, що молодіжні проблеми з часом змінюються, принципи та організаційна основа молодіжної політики є сталими [7].

Особливої уваги заслуговує модель молодіжної політики країн Середземномор'я. У той час як робота з молоддю, її підтримка є традиційно обов'язками сім'ї та церкви, держава протягом останніх двадцяти років створила свої інституції, які займаються вирішенням молодіжних проблем. Вікові межі молоді становлять від 15 років – нижня межа, до 25-30 років – верхня. Слід зазначити, що в країнах Середземномор'я залучення третього сектору та органів місцевого самоврядування до державної молодіжної політики є дещо слабким, тому молодіжна політика централізована і зосереджена, в основному, на державному рівні. Рівень участі молоді в громадських організаціях також є низьким. Зауважимо, що в останні роки він зростає, а головною метою молодіжної політики стало посилення участі молоді в громадському житті. Однак, на відміну від Скандинавської моделі, що має схожі цілі молодіжної політики, Середземноморська модель у цьому вимірі не є універсалістською: базовими цілями політики є особливі групи молоді [7].

Безпосередня реалізація молодіжної політики – це робота з молоддю, яка потребує спеціальної підготовки фахівців. Щодо роботи з молоддю в країнах Європи, то за висновками експертів Директорату Рад Європи, вона залежить від вектору впливу. Тому в Європі існує п'ять концепцій роботи з молоддю, основаних на різних традиціях, змісті роботи та завданнях, що стоять перед фахівцями [10].

Першою з них є робота з молоддю. Вона характерна для Північної Європи, включаючи Німеччину, Нідерланди, Бельгію, Ірландію та Великобританію. Основні її завдання: організація вільного часу молодих людей та попередження соціального виключення маргіналізованих груп [9].

Друга – це робота яка має культурний аспект (культурні аніматори). Ця концепція характерна для країн романської групи. Робота з молоддю зводиться до організації її дозвілля: літні табори відпочинку, організація спортивних змагань, тощо.

Третім напрямом є соціальна робота, що включає в себе роботу з молоддю та культурну анімацію. Вона характерна для Нідерландів та Бельгії та спрямована на різні соціальні групи молоді і її різні потреби [8].

Наступний напрям – це робота соціальних педагогів чи соціальних просвітителів, яка об'єднує в собі два напрямки: соціальну роботу й освіту. Освітній аспект стосується позашкільного та неформального навчального процесу, який має на меті соціалізацію та соціальну інтеграцію молоді, доповнює сімейне виховання. Характерне для Німеччини, Норвегії, Австрії, Нідерландів [5].

Заклучною п'ятою концепцією є професійна молодіжна політика. У країнах Східної Європи, де молодіжну політику введено відносно недавно, не має такої освітньої спеціалізації, і тому молодіжна політика впроваджується місцевими органами влади методом безпосереднього консультування відповідними структурами чи управлінням молодіжними інформаційними центрами [5].

Дослідники молодіжних проблем з метою вивчення, виявлення закономірностей функціонування та перспектив розвитку намагаються класифікувати державну молодіжну політику за певними ознаками, створюючи для цього її моделі, традиційно іменовані за назвами держав, а саме: шведська, американська, німецька. Шведська модель державної молодіжної політики передбачає значне втручання держави у стосунки суспільства і молоді, державний контроль щодо відносин суспільства та молоді. Ґрунтуючись на філософсько-соціологічній і політико-правовій концепції, в її основі лежить соціал-демократична ідея. Ця політика містить детальну правову регламентацію у сфері державної діяльності, при чому, основні аспекти закріплені не відомчою нормотворчістю, а законами. Державний контроль за цією діяльністю базується на соціальній роботі у так званих комунах та спеціальних органах, що мають координаційні повноваження і специфічні сфери прямого управління, перш за все в організації культурного розвитку молоді, її дозвілля, створення умов для професійного зростання та подальшого працевлаштування. Одна з форм цього механізму полягає у створенні мережі державних спеціалізованих закладів, а також через фінансову підтримку відповідних молодіжних організацій [2].

Протилежністю шведській моделі державної молодіжної політики є модель, що реалізується в США. Різниця перш за все стосується тієї ролі, яку відіграє держава в управлінні й організації соціальної роботи і, відповідно, правової відповідальності державних органів у вирішенні молодіжних проблем. Фактично держава бере на себе обов'язки, причому обмежені, щодо проведення заходів стосовно соціально незахищених і «неблагополучних» категорій молоді, але й у цьому випадку державою регулюються лише окремі аспекти соціального стану таких молодих людей. Тобто, модель державної молодіжної політики США передбачає державне регулювання процесу вирішення молодіжних проблем на мінімальному рівні [2; 3].

Модель Німеччини передбачає при наявності потужної законодавчої баз помірне втручання держави в життя і справи молоді та надання державної допомоги тим молодим людям, котрим вона вкрай необхідна, а також залучає широкий загал молоді до вирішення власних проблем.

Висновки. Отже, в цілому в країнах Європи нагромаджено багатий досвід формування й реалізації молодіжної політики. Характерною її особливістю є те, що така політика, головним чином, реалізується у трьох напрямках, а саме: держава, її органи та інститути громадянського суспільства займаються вирішенням актуальних проблем молоді у соціально-економічній, культурно-освітній сфері та у підтримці молодіжного руху.

ЛІТЕРАТУРА

1. Головатий М. Ф. Молодіжна політика в Україні: проблеми оновлення / М. Ф. Головатий // Укр. наук. дослід. ін-т проблем молоді. – К.: Наукова думка. – 1993. – С. 6–10.
2. Головонько В. А. Український молодіжний рух у XXI ст. / В. А. Головонько / Укр. НДІ проблеми молоді. – К.: А.Л.Д., 1997. – 158 с.
3. Довгань Л. Проблеми державної молодіжної політики в Україні / Л. Довгань [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2008/06/blog-post.html>.
4. Кербаль М. О. Зарубіжний досвід формування нормативно-правової бази щодо молодіжної політики / М. О. Кербаль // Сучас. укр. політика, політики і політологи про неї. – Вип. 13. – Київ-Миколаїв, 2008. – С. 122–129.
5. Молодежь в меняющемся обществе. – UNICEF, 2001. – 1995. – 140 с.
6. Перепелиця М. П. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект): дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / М. П. Перепелиця; Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України. – К., 2001. – 202 арк. – Бібліогр.: арк. 181–202.
7. Сторожук Р. П. Молодіжна політика в Україні на шляху до євроінтеграції / Р. П. Сторожук // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. праць. ОРІДУ. Вип. 4 (24). – Одеса, 2005. – С. 170–178.
8. Study on the State of Young People and Youth Policy in Europe (Final report). – UN, 2001. – 147 p.
9. Report of Policy Action Team 2: Young People. – L., 2000. – P. 106–110.
10. Youth in Society: Contemporary Theory, Policy and Practice. – L.: Open University, 2001. – 260 p.

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

© Коваль Г. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 10.04.2012 р.

КОВАЛЬ Ганна Володимирівна – кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили, заступник директора Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: молодіжна політика в країнах світу та в Україні.

СОЦІАЛЬНА БЕЗПЕКА В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

У статті обґрунтовано рівнозначність ролі та місця соціальної безпеки в системі національної безпеки держави серед інших складових (внутрішньополітичної і зовнішньополітичної безпеки, економічної безпеки і військової безпеки держави); визначено призначення, роль, завдання та обов'язки, стратегічні цілі, суб'єкт і об'єкт соціальної політики, як ключового інструменту забезпечення соціальної безпеки в суспільстві.

Ключові слова: безпека, соціальна безпека, державна соціальна політика.

В статье обоснована равнозначность роли и места социальной безопасности в системе национальной безопасности среди других составляющих (внутреннеполитической и внешнеполитической безопасности, экономической безопасности и военной безопасности); определено назначение, роль, задачи и обязанности, стратегические цели, субъект и объект социальной политики, как ключевого инструмента обеспечения социальной безопасности в обществе.

Ключевые слова: безопасность, социальная безопасность, государственная социальная политика.

The article proves the equal importance of the role and place of social security in the national security system among the other components of internal and external political security, economic security, military security); a defined purpose, role, tasks and responsibilities, strategic objectives, subject and object of social policy, as a key instrument of social security in the society.

Key words: security, social security, state social policy.

Актуальність. Побудова та ефективність функціонування системи національної безпеки знаходиться в безпосередній залежності від змісту і спрямованості державної політики. В рамках спрямованої політичної діяльності формуються орієнтири цілей, визначаються національно-державні пріоритети у сфері безпеки, створюється правовий фундамент, що регламентує принципи роботи і межі компетенції спеціальних органів, здійснюється безпосереднє керівництво механізмом захисту особистості, суспільства і держави від негативних впливів. У той же час не кожний інструмент політичного впливу дає необхідний результат і позитивно впливає на стан національної безпеки держави.

Формування політики, адекватної потребам безпеки України, є нагальною потребою в умовах сучасного суспільного розвитку. Кардинальні зміни, що сталися в нашій країні останнім часом, вимагають нових підходів до визначення принципових основ політичної діяльності у сфері безпеки. Особливого значення при цьому набуває соціальний аспект проблеми. Як показує минулий і новітній історичний досвід, ігнорування соціальних параметрів політики призводить до серйозних прорахунків у багатьох сферах

суспільного життя, що особливо згубно позначається на стані національної безпеки.

Мета і задачі дослідження. Визначити роль, місце соціальної безпеки в системі національної безпеки та виявити призначення, роль, завдання і обов'язки, стратегічні цілі, суб'єкт та об'єкт соціальної політики, як ключового інструменту забезпечення соціальної безпеки в суспільстві.

Огляд літератури. В Україні комплексні дослідження щодо виявлення джерел внутрішніх та зовнішніх загроз держави були розпочаті з 1994 р. Фундаментальні та прикладні дослідження таких вчених, як Баранова А. В., Гошовської В. А., Гриненка А. М., Куценко В. І., Остайфічук Я. В., Передборського В. А., Хомри О. У., Шлемка В. Т., Ярочкина В. І., Яценко Н. М. та ін., дозволили встановити, що найістотнішими в Україні стали наростаючі внутрішні загрози, небезпечні як за своїм змістом, так й за своєю тривалістю. Як визначалося у дослідженнях, найбільшою загрозою постала криміналізація суспільства, що зачіпала практично всі сфери життя, а також «тінізація» економіки.

Дослідження соціальної безпеки дозволяють визначати найвагоміші загрози з огляду на те, що безпека в соціальній сфері по суті інтегрує деякі

загрози, які стосуються інших сфер життя держави. О. У. Хомра, зокрема наголошує на тому, що соціальні небезпеки можна розглядати як нерозвинуті загрози, проте не кожний виклик переростає в реальну загрозу [1]. А. М. Гриненко стверджує, що важливо не допустити переростання виклику в загрозу, оскільки завчасне її попередження ефективніше, ніж ліквідація наслідків [2].

Загалом сучасний рівень наукового осмислення теорії безпеки характеризується різноманітним підходом не тільки до визначення поняття, але й до суті цього явища, а також недостатністю опрацювання методологічних проблем і відсутністю єдиної поняттєвої системи.

Виклад основного матеріалу. Дослідження проблем соціально-економічної захищеності потребує детального вивчення поняття «безпека» та змісту концепції соціальної безпеки. Залежно від рівня розвитку суспільства в поняття «безпека» вкладається різний зміст, ставляться певні завдання і створюються спеціальні інститути, покликані забезпечувати безпеку особи, суспільства, держави.

Безпека – це певний об'єктивний стан, що ґрунтується на відсутності загрози, який суб'єктивно відчують окремі люди чи їх групи. Під безпекою розуміють також стан без загрози, стан спокою, впевненості або «психічний чи правовий стан, при якому особа має відчуття впевненості, опори в іншій особі чи юридично врегульованій системі; протилежність загрози» [2].

Згідно з теорією потреб А. Маслоу, основними у ієрархії потреб після фізіологічних (у випадку їх задоволення на 40 %) є екзистенціальні потреби, серед яких першою за ступенем актуалізації є потреба безпеки [3]. Маючи особливий психологічний та біологічний статус потреба безпеки передбачає необхідність у структурі, порядку, правах та підтримці, стабільності, опіки, звільнення від страху та хаосу. Потреба безпеки є активним та домінуючим фактором в житті працівників, а відтак стає і неодмінним фактором суспільного життя.

Закон України «Про основи національної безпеки України» трактує національну безпеку як «захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності,

монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам» [4].

Основа вивчення як системи національної безпеки в цілому, так і окремих її аспектів, складають поняття життєво важливого (національного) інтересу, загроз інтересам і ступеню захищеності від загроз.

Національні інтереси представляють собою інтегрований вираз життєво важливих інтересів особи, суспільства, держави, що забезпечує їх збалансовану реалізацію, стійкий і поступальний розвиток країни [5].

Аналіз загроз національної безпеки України показує, що головні з них у даний час і в найближчій перспективі не мають військової спрямованості, носять переважно внутрішній характер і зосереджені в економічній, соціальній та політичній сферах.

Вивчаючи проблему безпеки, вчені приділяють багато уваги національній, економічній, екологічній безпеці, проте рідко можна зустріти праці, присвячені розгляду питань соціальної безпеки. Одні дослідники вважають, що начебто широке тлумачення поняття «соціальна безпека» відображає у комплексі всі види безпеки (економічну, політичну, екологічну) і рівнозначне поняттю «національна безпека». Інші дотримуються думки, що виокремлення соціальної безпеки у вузькому розумінні є досить ускладненим, оскільки соціальні процеси майже неможливо відокремити від економічних, політичних та духовно-моральних.

У найзагальнішому розумінні соціальна безпека – це стан гарантованої правової та інституційної захищеності життєво важливих соціальних інтересів людини, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз. При цьому значення критеріїв соціальної захищеності перебувають не нижче межових значень, що становлять загрозу для національної безпеки країни. Дефіцит соціальної безпеки загрожує втратою соціальних норм, зростанням нетерпимості, екстремізму і насильства в суспільстві. Він не тільки несе серйозні негативні наслідки для здоров'я, добробуту та соціального самопочуття людей, але й знижує ефективність функціонування економічної системи.

Загострення соціальних протиріч дозволяє розглядати соціальну безпеку в якості невід'ємної складової компонента національної безпеки України, який перебуває в єдності з економічною, політичною, інформаційною та екологічною безпекою. Схематично соціальну безпеку як

складову національної безпеки можна подати у вигляді схеми та окреслити ряд факторів впливу (рис. 1).

Якість життя включає систему охорони здоров'я, забезпеченість харчуванням та одягом, житло та умови мешкання, систему сім'ї та дитинства, освіту, культуру і мистецтво, комунікації та зв'язок, можливість вільного пересування,

організацію дозвілля, подорожі, туризм, вільний доступ до інформації.

Частиною загальної категорії – національної безпеки є соціальна безпека. Соціальна безпека являє собою стан захищеності індивіда, сім'ї, соціальної групи або об'єднань соціальних груп, спільності від загроз порушення їх життєво важливих інтересів, прав, свобод.

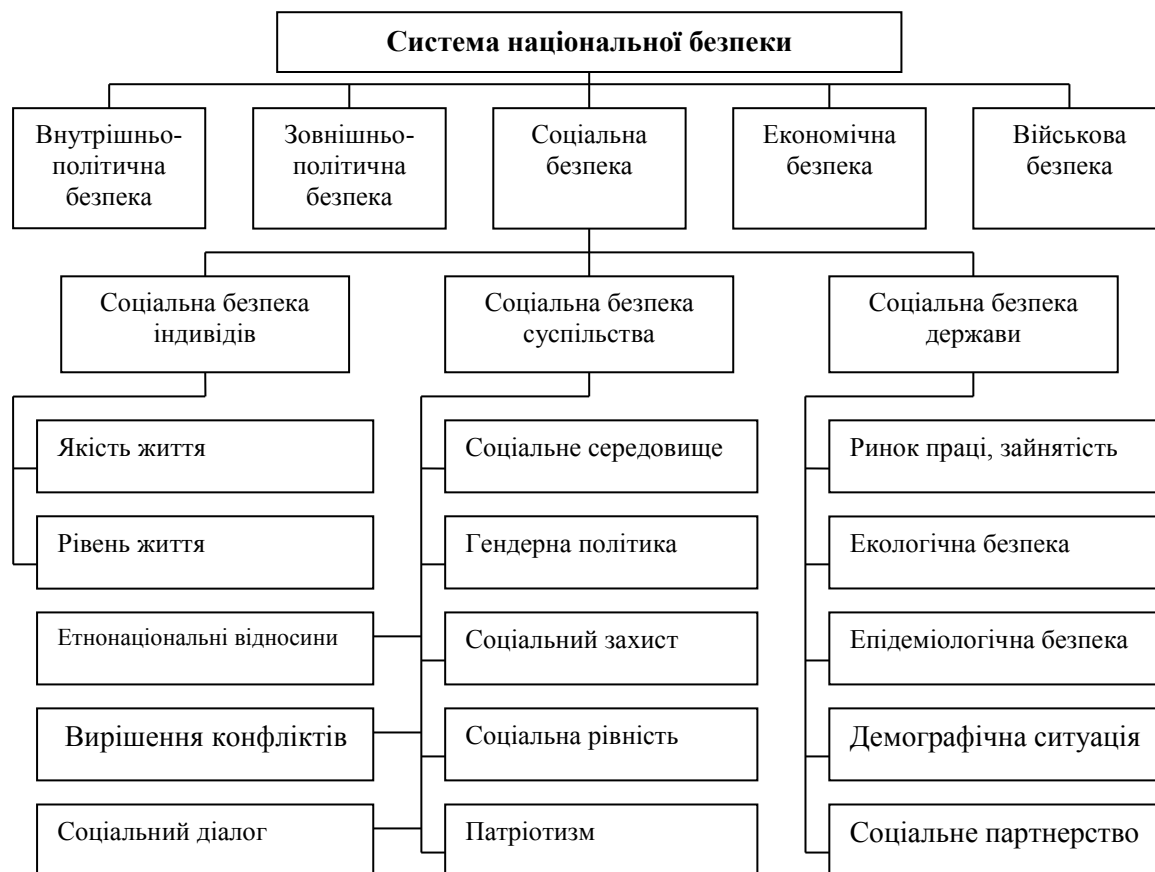


Рис. 1. Соціальна безпека і її складові в системі національної безпеки України

Постійним об'єктом соціальної безпеки в загальному вигляді є особистість, її життєво важливі права і свободи в соціальній сфері життєдіяльності суспільства: право на життя, на працю, її оплату; право на безкоштовне лікування та освіту; доступний відпочинок; гарантований соціальний захист з боку держави. Однак самі об'єкти та суб'єкти соціальної безпеки можуть змінюватись з мірою зміни умов розвитку суспільства.

Тому можна говорити не тільки про загальні, але і про пріоритетні об'єкти соціальної безпеки, тобто такі соціальні групи, які в конкретних соціально-економічних умовах є найбільш обділеними і потребують соціального захисту і посилення ступеня безпеки.

Особливість сучасної української ситуації полягає в тому, що пріоритетними об'єктами соціальної безпеки в умовах трансформаційної економіки стали соціально незахищені групи та

спільності: жінки, діти, військовослужбовці, інваліди і пенсіонери.

Стан соціальної безпеки в суспільстві знаходиться в прямій залежності від рівня життя населення. Соціальна безпека не може бути забезпечена тільки діями офіційних і неофіційних владних інститутів. Вона, зокрема, вимагає сприятливих соціально-економічних умов. Серед них головне – подолання соціально-економічної кризи, що стала в державі затяжним і болючим явищем.

Соціальна безпека в суспільстві залежить від соціальної політики держави. Соціальна політика й соціальна безпека – два взаємопов'язаних явища. Чим реалістичніше соціальна політика держави: тим вище рівень соціальної безпеки кожної суспільної одиниці. Більш того, соціальна політика виступає в якості інструмента забезпечення соціальної безпеки суспільства як стратегічної мети держави.

Соціальна політика регулює відносини між суспільством і особистістю, суспільними групами, суспільними інститутами і особистістю тощо. Основою такого регулювання може бути система соціальних гарантій, які забезпечують реалізацію передбачених Конституцією соціальних прав особистості: права на життя, на працю, на відпочинок, на охорону здоров'я, освіту.

Найбільш істотними для розуміння змісту соціальної політики, її цілей і загальної спрямованості є такі категорії: рівень життя, спосіб життя, якість життя. Під рівнем життя розуміється забезпеченість населення необхідними благами і ступінь задоволення індивідуальних потреб людини в них.

Спосіб життя висловлює сталу структуру ціннісних орієнтацій, життєвих інтересів. Це свого роду етична сторона в досягнутому рівні добробуту, коли доступні всі задоволення, але людина вибирає тільки те, що вважає моральним, пристойним і так далі.

Якість життя висловлює міру індивідуальної доступності суспільних благ, тобто умов життєдіяльності, і того, наскільки досягнуті суспільством умови життя можуть сприяти існуванню індивідуальності, реалізації її сукупного творчого потенціалу і збереженню аналогічних можливостей для наступних поколінь.

Зазначені категорії мають особливе значення для розуміння того, що мірилом соціальної безпеки є індивід і можливість його достойного існування, вільного розвитку і забезпечення його ієрархічних потреб, як умови такого розвитку, а соціальна політика виконує функції засобу досягнення намічених цілей: затвердження образу, якості й рівня життя, гідних умов праці та життєдіяльності; досягнення соціальної рівноваги в суспільстві; гармонізації суспільних відносин як одного із способів зміцнення політичної стабільності держави і забезпечення його безпеки.

Загрози соціальної безпеки – це явища і процеси, внаслідок виникнення і розвитку яких відбуваються різкі, можливо, навіть якісні зміни в способі життя, ущемляються життєво важливі соціальні права та інтереси особи.

Джерела загроз соціальній безпеці класифікуються за чотирма групами. Перша група – соціальні загрози, пов'язані з насильством, злочинністю в суспільстві, його криміналізацією. До другої групи загроз соціальної безпеки відноситься поширення таких негативних соціальних явищ як наркоманія, алкоголізм, зростання смертності і скорочення тривалості життя. До третьої групи соціальних загроз відноситься погіршення медичного обслуговування та охорони здоров'я. Четверту групу соціальних загроз складають фактори, пов'язані з низькою соціальною захищеністю населення.

Інструментами вирішення цих та інших проблем життєдіяльності держави є системи: освіти, науки і культури; охорони здоров'я і добробуту суспільства; фізичної культури,

туризму, молоді і спорту; соціального страхування, пенсійного та іншого забезпечення; громадської безпеки, боротьби з правопорушеннями і злочинністю; соціального захисту населення, реабілітації та адаптації осіб з девіантною поведінкою, відхиленнями в розвитку, осіб з обмеженими можливостями.

Кожна з систем має свої органи управління, спирається на відповідне фінансування, нормативно-правову базу, кадровий потенціал, територіальні органи управління (як правило) і місцеві установи.

Виходячи з цього, стратегічними цілями соціальної політики є: досягнення суттєвого поліпшення матеріального становища і умов життя людей; забезпечення ефективної зайнятості населення, підвищення якості і конкурентоспроможності робочої сили; гарантія конституційних прав громадян у сфері праці, соціального захисту населення, освіти, охорони здоров'я, культури, забезпечення житлом; переорієнтація соціальної політики на сім'ю, забезпечення прав і соціальних гарантій, наданих сім'ям, жінкам, дітям та молоді; нормалізація і поліпшення демографічної ситуації, зниження смертності населення (особливо дитячої і громадян працездатного віку); істотне поліпшення соціальної інфраструктури.

Призначення, роль, завдання та обов'язки соціальної політики впливають із загальних політичних функцій (інтегруючої, координаційної, регулятивної, комунікативної, функції соціалізації, орієнтаційної та ін.), обумовлених природою і змістом політики як сфери влади і відносин з приводу влади. Разом з тим, через специфічність соціальної політики, пов'язаної, насамперед, з соціальним статусом і інтересами людини і групи, вона має свої особливі функції, а саме: регулювання відтворення робочої сили, відтворення самої людини; стимулювання соціальної активності людини – трудової, суспільно-політичної, духовно-пізнавальної; забезпечення соціального захисту населення.

Висновки та перспективи подальших досліджень.

У системі національної безпеки соціальна безпека займає рівноправне і рівнозначне місце поряд з іншими її компонентами. Соціальна безпека ґрунтується на таких основних складових, як соціальна безпека: індивідів, суспільства і держави. Соціальна безпека індивідів включає якість і рівень життя; соціальна безпека суспільства – соціальне середовище, гендерну політику, соціальний захист (соціальне забезпечення, соціальне страхування, соціальну допомогу), соціальну рівність (рівність доступу до суспільних благ), патріотизм; соціальна безпека держави – ринок праці (зайнятість, безробіття, можливість перекваліфікації тощо), епідеміологічну безпеку, екологічну безпеку, демографічну ситуацію (рівень народжуваності, смертності, їх баланс тощо), соціальне партнерство (соціально відповідальний бізнес, корпоративне громадянство тощо).

Складовою частиною національної безпеки є соціальна безпека, що являє собою стан захищеності особи, соціальної групи, спільності від загроз порушення їх життєво важливих інтересів, прав, свобод. Інструментом забезпечення соціальної безпеки суспільства є соціальна політика держави. Об'єктом соціальної політики є соціальна сфера та соціальні відносини, що розвиваються на основі взаємодії особистісного і групового соціального статусу, міжособистісних і групових зв'язків, обумовлених змістом і диференційованим характером трудової діяльності, майнового стану, матеріального добробуту, спрямованістю політичних орієнтацій та іншими факторами. Суб'єктами соціальної політики є держава, муніципальні органи влади, суспільно-

політичні організації, трудові колективи тощо. У центрі соціальної політики перебувають соціальні потреби та інтереси людини та їх груп, задоволення і підтримання яких у державі є обов'язковим фактором сталого розвитку суспільства.

Мірилом соціальної безпеки є індивід і можливість його достойного існування, вільного розвитку і забезпечення його ієрархічних потреб, як умови такого розвитку, а соціальна політика є засобом досягнення намічених цілей: затвердження образу, якості й гідного рівня життя; досягнення соціальної рівноваги в суспільстві; гармонізація суспільних відносин як один із способів зміцнення політичної стабільності держави і забезпечення його безпеки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Хомра О. У. Соціальна безпека: виклики, загрози, критерії / О. У. Хомра, Т. Є. Русанова // Стратегічна панорама. – 2004. – № 1. – С. 73–79.
2. Гриненко А. М. Соціальна політика : [навч.-метод. посіб.] / А. М. Гриненко. – К. : КНЕУ, 2003. – 309 с.
3. Maslow Abraham H. Motivation and Personality (2nd ed.) / Abraham H. Maslow. – N.Y. : Harper & Row, 1970. – P. 75–105.
4. Закон України Про основи національної безпеки України // Відомості Верховної Ради України. – № 39. – 2003. – ст. 351.
5. Ахиезер А. Критические пороги социальных систем / А. Ахиезер, Г. Гольц // Общественные науки и современность. – 2002. – № 1 – С. 38–43.

Рецензенти: Івашова Л. М., д.держ.упр, професор;
Іванов М. С., д.політ.н., професор.

© Сиченко О. О., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.03.2012 р.

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.

АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Статтю присвячено проблемі аналізу державної політики та його ролі в діяльності державного службовця. Автор розглядає етапи процесу аналізу політики, висвітлює вимоги до професійних якостей аналітика, надає рекомендації щодо ефективного проведення аналізу політики.

Ключові слова: державна політика, аналіз державної політики, етапи процесу аналізу політики, аналітик політики, державний службовець.

Статья посвящена проблеме анализа государственной политики и его роли в деятельности государственного служащего. Автор рассматривает этапы процесса анализа политики, освещает требования к профессиональным качествам аналитика, дает рекомендации относительно эффективного осуществления анализа политики.

Ключевые слова: государственная политика, анализ государственной политики, этапы процесса анализа политики, аналитик политики, государственный служащий.

The article is devoted to the problem of the analysis of the state policy and its role in the functioning of the state employee. The author examines phases of the policy analysis process, reviews requirements to professional skills of the analyst, and gives recommendations regarding efficient implementation of policy analysis.

Key words: state policy, analysis of state policy, phases of the policy analysis process, policy analyst, state employee.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Становлення демократичної, соціальної, правової держави вимагає здійснення кваліфікованого аналізу державної політики та її впровадження в усіх сферах життєдіяльності українського суспільства. Сьогодні в Україні постало важливе завдання щодо підготовки висококваліфікованих аналітиків, експертів, консультантів, державних службовців та інших спеціалістів, які здійснюють аналіз політики. Це сприятиме прийняттю відповідних державно-політичних рішень, які відіграють важливу роль у суспільному житті і спрямовані на вирішення проблем у сфері державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, і на які спирається автор. Дослідження проблематики аналізу державної політики було здійснено такими вітчизняними науковцями, як Т. Брус [6], О. Валецький [4], О. Кілієвич [1; 8], В. Романов [6], О. Рудік [6], В. Тертичка [1; 10] та іншими, а також зарубіжними вченими – П. Браун [2; 3], А. Вайнінг [5], Д. Веймер [5], Л. Пал [9] тощо. Провідну роль у цій сфері відіграють Національна академія державного управління при Президентові України, Києво-Могилянська Академія, Міжнародний Центр перспективних досліджень, Інститут аналізу політики та стратегій.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття. Проте у зазначених працях висвітлені окремі аспекти окресленої автором теми, а також недостатньо уваги приділено використанню аналізу державної політики в діяльності державного службовця, чому і присвячена дана стаття.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). У процесі дослідження автором окреслено наступні завдання:

- проаналізувати етапи процесу аналізу державної політики та вимоги до професійних якостей аналітика політики;
- сформулювати рекомендації щодо ефективного проведення аналізу політики в діяльності державного службовця;
- висвітлити роль аналізу політики в діяльності державного службовця.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз державної політики є новою для України сферою професійної діяльності та спеціальністю. Останнім часом значення аналізу державної політики все більше зростає для сфери державного управління. Так, у статті 1 Закону України від 17.11.2011 року «Про державну службу» зазначається, що державні службовці мають здійснювати повноваження та функції, зокрема, щодо підготовки пропозицій стосовно формування

державної політики у відповідній сфері [7]. Це положення є одним із важливих завдань аналізу політики як сфери професійної діяльності.

Професійна державна служба повинна відповідати не лише за впровадження політики держави у різних сферах, а й за здійснення ґрунтовного аналізу політики, проведення консультацій під час розроблення рішень, обґрунтування оптимального варіанта розв'язання проблем. Аналіз політики є однією з ключових функцій державних службовців. Спроможність державних службовців здійснювати аналіз політики є тим ресурсом, що сприяє формуванню дієвої політики та розв'язанню стратегічних завдань уряду.

Питання усталення термінології в галузі аналізу політики спричиняють багато дискусій. Так, Д. Веймер і Е. Вайнінг визначають аналіз політики як «пораду щодо державних рішень (дій), орієнтовану на клієнта й базовану на суспільних цінностях» [5, с. 11]. Доречним є визначення, надане О. Кілієвичем: «аналіз державної політики – це комплекс аналітичних процедур, спрямований насамперед на пораду щодо майбутніх (конкретних) дій» [8, с. 14].

Вчені О. Кілієвич та В. Тертичка розглядають аналіз державної політики як «комплекс процедур, що стосуються вироблення рекомендацій (порад) органам влади щодо найкращого з-поміж можливих курсу дій – державну політику загалом та її окремі складники, а також питань оцінювання, моніторингу результатів і наслідків виконання державних рішень задля покращення показників суспільного розвитку» [1, с. 4]. На думку автора, це найбільш загальне та універсальне визначення.

Останнім часом зросло значення аналізу державної політики як для фахівців з державного управління, так і для споживачів послуг влади. Вкрай необхідним завданням є донесення аналізу державної політики до широкого загалу за допомогою характеристики поняття й змісту політики, різноманітних підходів до її аналізу та питання здійснення самого аналізу. Це передовсім ґрунтується на тому положенні, що аналіз державної політики є невіддільним складником політичного процесу [1, с. 35]. Тому важливим аспектом є огляд етапів процесу аналізу державної політики та надання рекомендацій щодо методології аналізу політики.

Процес аналізу державної політики складається з низки етапів, які необхідно пройти, щоб досягти бажаного результату. Виділяють наступні етапи процесу аналізу політики: формулювання проблеми; визначення критеріїв оцінки; вибір альтернативних варіантів; оцінка альтернативних варіантів; вироблення рекомендацій; презентація рекомендацій [6; 10]. Кожен з цих етапів може складатися з окремих підетапів та інших компонентів.

Першим і найважливішим етапом процесу аналізу політики є формулювання проблеми політики. Від правильності формулювання проблеми великою мірою залежить ефективність її подальшого

вирішення. Як вдало зазначає В. Тертичка, що «добре сформульована проблема – це напіввирішена проблема» [10, с. 319]. На цьому етапі, перш за все, необхідно чітко окреслити проблемну ситуацію, правильно визначити і структурувати проблему. Вирізняють три категорії проблем політики: добре структуровані, помірно структуровані, погано структуровані. Слід звернути увагу, що більшість важливих проблем політики є погано структурованими, особливістю яких є вимога активної участі аналітика у визначенні природи проблеми як такої.

Це найскладніший етап процесу аналізу політики, який впливає на успіх його наступних етапів. Він, в свою чергу, складається з наступних підетапів: збирання інформації; визначення проблеми та її масштабу; вибір і пояснення основних цілей та обмежень; обрання способу розв'язання проблеми.

Для того, щоб вибрати один варіант вирішення проблеми, необхідно визначити критерії оцінки, за якими відбуватиметься вибір одного із запропонованих варіантів вирішення проблеми. Критерії поділяються на оціночні (результативність, ефективність, справедливість) та практичні (адекватність, реагування, прийнятність, політична здійсненність, простота в адміністративному забезпеченні). Суть другого етапу процесу аналізу політики полягає в переході від загальних цілей до специфічних критеріїв оцінки можливих варіантів політики. Набір критеріїв має охопити всі значущі аспекти поставлених цілей. Слід пам'ятати, що правильно обрані критерії є підставою для оцінки ступеню просування до поставленої мети.

Прийняття рішення щодо здійснення певної політики передбачає вибір однієї альтернативи з кількох можливих, тому наступним важливим етапом процесу аналізу політики є вибір альтернативних варіантів політики. Це найбільш творчий етап, суть якого полягає у розробці придатного набору альтернатив, які можуть досягти цілей політики. Джерелами вироблення альтернативи можуть бути: урядові структури або адміністративні органи, індивіди та групи поза урядом, засоби масової інформації, власне процес аналізу, пілотні програми тощо.

Визначивши варіанти вирішення проблеми та критерії їх оцінювання, можна здійснити оцінку та порівняння альтернативних варіантів політики. Оцінювання альтернатив передбачає виконання трьох пов'язаних між собою завдань: прогнозування впливів альтернатив; оцінювання цих впливів з позицій обраних критеріїв; порівняння альтернатив за несумірними критеріями. Це також дуже відповідальна ланка процесу аналізу політики, оскільки розв'язання проблем політики потребує належного підходу до визначення альтернатив та їх впливів на обрані цілі. Для виробників політики здійсненність впровадження альтернатив є основним критерієм у процесі прийняття рішень.

Вироблення рекомендацій є одним з основних етапів процесу аналізу політики. Саме завдяки

виробленню рекомендацій теоретичні уявлення про різні оціночні та практичні критерії вибору можливого варіанту вирішення проблеми перекладаються на мову конкретного рішення. Цей етап синтезує найважливіші результати, що впливають з попередніх етапів процесу аналізу політики. Рекомендації повинні містити вимоги щодо реальних дій, а не дій, які тільки передбачаються. Дуже важливо, щоб рекомендації були чіткими, практичними, переконливими і логічними.

Презентація рекомендацій клієнтові – це фінальний етап процесу аналізу політики і дуже відповідальна частина роботи аналітика політики. Вважається, що загальний успіх або невдача виконання проекту на третину залежать від того, як були подані його результати. Підготовка письмового звіту або усна презентація мають бути спрямовані на представлення чіткого, лаконічного повідомлення, де на підставі проведеного дослідження клієнтові надається порада щодо вирішення проблеми політики. Цей етап процесу аналізу політики не є протокольним заходом, він передбачає обмін думками та дискусії з метою вироблення досконалого управлінського рішення.

Результатом процесу аналізу політики є рекомендація або порада, яка розробляється аналітиком політики на замовлення клієнта. Це вимагає від аналітика дотримання в стосунках з клієнтом певних етичних норм, оскільки уникнути конфлікту цінностей дуже складно. Головні умови успішної роботи аналітика політики – це поєднання глибоких теоретичних знань та практичних навичок з аналізу політики.

Як зазначають автори відомих досліджень у сфері аналізу політики, робота аналітика політики – це ремесло, мистецтво і наука одночасно [5; 9]. Аналітики політики повинні мати знання з цілого ряду самостійних галузей: політології, державного управління, юриспруденції, фінансів, економіки, статистики тощо. Слід зауважити, що висококваліфікованими фахівцями у цій сфері їх робить не формальна освіта, а характер роботи, яку вони виконують.

Для здійснення ефективного аналізу політики аналітик політики повинен мати, як вже зазначалось, певні особисті навички та якості. До них відносяться:

- Позитивне критичне мислення, пов'язане з переконаністю у можливості вирішити будь-яку проблему.
- Вміння збирати, організувати, систематизувати та аналізувати великі обсяги різноманітної інформації в умовах жорстких часових обмежень.
- Здатність вставити проблему в її ширший соціально-політичний та економічний контекст, з тим щоб визначити та встановити бажані цілі.
- Володіння різноманітними методами проведення опитувань, інтерв'ю, анкетування тощо.
- Знання методів зі сфери економіки і статистики для попередньої оцінки та прогнозування результатів альтернативних тактик.

– Розуміння політичної ситуації, що склалася, та перспектив її розвитку.

– Здатність презентувати результати аналізу політики в чіткій та зрозумілій формі письмово або усно.

– Здатність і вміння працювати в команді.

– Бути обізнаним у формальних і неформальних процедурах діяльності державних інституцій та специфіці взаємовідносин, ієрархії підпорядкування, тонкощах діяльності апарату й «кадрової логіки» [6; 10].

Отже, професія аналітика політики є своєрідною, творчою і рутинною одночасно.

Доцільно розглянути портрет ідеального аналітика політики, змодельований П. Брауном. Аналітики політики мають знання, які необхідні міністрам та іншим посадовим особам на всіх етапах процесу розробки політики. Через те, що вони є інтелектуальними посередниками між державною службою та політиками і широкою громадськістю, якість їх роботи відображається на рівні роботи державної служби. Аналітики політики забезпечують стабільність державної служби та її відповідність сучасним політичним потребам уряду.

Ідеальний аналітик політики має досвід у різних сферах розробки політики, готує рекомендації для міністра та здійснює дослідження. Аналітики політики привносять ідеї, мудрість та знання до проблем, над якими вони працюють. Вони визначають інтелектуальні рамки для роботи з електоратом і допомагають вищим посадовим особам працювати з ним, збирають інформацію в державних органах та за їх межами і мають знання у широких сферах політики, здатні працювати як у колективі, так і самостійно, як в уряді, так і за його межами. Державні інтереси завжди посідають важливе місце у їх роботі.

Вимоги до професійних якостей аналітика політики базуються на дослідженнях та консультаціях і включають такі основні групи: знання, організаційні вміння, технічні навички, інтелектуальні здібності, творчі здібності, здатність до спілкування та особисті якості [3].

Знання аналітика політики передбачають: його ознайомлення з правовою базою (конституція, закони та нормативні акти), політичними та урядовими пріоритетами (зайнятість, проблеми молоді, соціальні програми, фінансові проблеми, регіональна політика, міжнародна торгівля) та іншими важливими для суспільства питаннями; розуміння колективних та індивідуальних службових обов'язків свого керівництва (міністрів, заступників міністрів та помічників заступників міністрів); розуміння компонентів процесу вироблення політики та взаємозв'язків між центральними органами та іншими рівнями уряду; розуміння зв'язків між зовнішніми компонентами, такими як центральні та місцеві організації і групи інтересів; розуміння важливості впливу політики на дії конкретного міністерства та інших державних органів та організацій; знання щодо структури, процесів та ключових гравців політики,

державної служби та конкретному міністерстві; знання щодо розроблення політики з врахуванням факторів середовища та політики; наявність сучасних знань у сфері своєї роботи.

Організаційні вміння аналітика політики включають в себе здатність щодо: встановлення відповідних пріоритетів та кінцеві строки для проектів і дотримання їх або зміна; отримання достовірної інформації і вчасного надання її клієнтові; знаходження балансу між якістю та вчасністю результатів багатьох проектів або справ; забезпечення розробки політики, її втілення та оцінку.

Технічні навички аналітика політики передбачають: знання того, коли і як використовувати відповідні інструменти дослідження та аналітичні методики (теоретичне та практичне дослідження, статистику, моделювання, аналіз тенденцій, прогнозування); ознайомлення з сучасною інформацією щодо технічних змін та їх впливу на можливості та перешкоди у майбутньому.

Інтелектуальні здібності мають на увазі: жвавий, дисциплінований інтелект, збагачений нещодавною освітою або досвідом; чітке мислення, вміння пояснити складне дохідливо та переходити від абстрактного до практичного; здатність мислити стратегічно у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі; вертикально, горизонтально, глобально, міжсекторально та міждисциплінарно щодо місцевих, регіональних, національних та міжнародних питань; наявність виняткових інтегративних, синтезуючих та аналітичних навичок; здатність зважувати та узгоджувати протилежні інтереси, погляди та інформацію; здатність інтерпретувати інформацію з різних джерел, бачити взаємозв'язки; вміння визначати альтернативи, тенденції, проблеми, симптоми, причини та наслідки; інтелектуальну гнучкість.

Творчі здібності аналітика політики передбачають: наявність творчого мислення, допитливості, розвинення уяви; здатність знаходити нові і водночас практичні вирішення проблем, систематично перевіряти нові ідеї та заново оцінювати їх.

Здатність до спілкування аналітика політики оцінюється у двох аспектах: стосунки з людьми та комунікативні якості.

Стосунки з людьми аналітика ґрунтуються на позиції, що він: здатен ефективно працювати як у колективі, так і самостійно; підтримує добрі робочі стосунки з людьми як на державній службі, так і за її межами; професійно збирає інформацію в державних органах та за її межами, демонструючи готовність до співпраці та відкритість до інших поглядів та нової інформації; ділиться інформацією з зацікавленими сторонами як у державних органах, так і за їх межами; використовує консультації у поєднанні із знаннями та ідеями, щоб розробляти рішення; підтримує численні зв'язки у галузі розробки політики у внутрішньому та зовнішньому середовищі (колеги, науковці, групи інтересів). Крім того, аналітик політики повинен бути дипломатичним, толерантним і терпеливим.

До комунікативних якостей аналітика політики відносяться: здатність розуміти різні аудиторії та узгоджувати засоби та стилі комунікації; наявність відмінних навичок письмової роботи (від письмового викладу своїх думок до одержання остаточних продуктів); здатність спілкуватися усно та бути активним слухачем.

Особисті якості аналітика політики передбачають: витривалість та вміння долати стрес (намагання вести здоровий спосіб життя, щоб виконувати свої обов'язки енергійно та з ентузіазмом; здатність працювати у ситуації непевності, змін, хаосу та браку часу), етику та моральні цінності (демонстрація об'єктивності, професіоналізму, доброчесності та щирості у стосунках з людьми на всіх рівнях), самовдосконалення (активний пошук можливостей для поповнення свого інтелектуального багажу та постійне навчання, як на роботі, так і за формальними навчальними програмами).

Зазначені вимоги до професійних якостей аналітика політики придатні для використання у роботі як незалежними аналітиками, так і аналітиками політики на державній службі. Слід звернути увагу на те, що вони можуть змінюватися залежно від специфіки діяльності окремих органів і типу досліджень політики, які здійснюються.

Враховуючи поради для успішного аналізу політики, запропоновані Л. Палом [9, с. 386-391], та рекомендації щодо підвищення ефективності проведення аналізу, надані В. Тертичкою [10, с. 399-403], можна зробити узагальнюючі висновки:

- «Занурюйтесь» у проблему. Справжній аналіз потребує глибокого історичного розуміння проблеми, навіть якщо така інформація може не знадобитися при наданні рекомендації. Слід уникати робити справу «швидко і брудно» внаслідок браку часу.
- Вивчайте закони. Для здійснення справжнього аналізу необхідно глибоке вивчення нормативно-правової бази стосовно проблеми. Це єдиний спосіб для кристалізації практичних виявів політики, адже риторичне проголошення намірів не є дієвою політикою.
- Обраховуйте позиції. Враховуючи, що кожна державна політика має вигравш цінностей та інтересів для одних і програш для інших, досить важливим чинником уникнення непорозуміння є обрахування негативів і позитивів, якби це не було важко.
- Уявляйте собі цілісну картину. Не потрібно обмежуватись вузькими рамками певного рівня аналізу, бо широкий контекст суспільного розвитку сприятиме здійсненню реального аналізу. Погляд на широкий контекст призводить до перегляду проблеми та переупорядкування її елементів.
- Будьте обережно скептичними до аналітиків. Необхідність заробітку зі здійснення аналізу сприяє виробленню упередженості поглядів та переконань, уникнення нових можливостей і підходів. Справжній аналіз передбачає використання допомоги експертів у з'ясуванні

- подробниць та історичного підґрунтя проблеми та вимагає пошук врівноважених рекомендацій.
- Ставтеся з розсудливою повагою до здорового глузду. Самовпевненість сучасних наук та зневага до здорового глузду зменшує здійснення саме реального аналізу та ефективність впроваджених рекомендацій.
 - Схиляйтеся до «малих розв'язків». Не слід братися за вирішення привабливих проблем заради дешевої популярності. «Поліпшення заради самого поліпшення» є зайвою витратою часу, ресурсів та енергії. Цей шлях дає змогу експериментувати зі старими формами.
 - Вибирайте такі політичні цілі, які зможете потім контролювати. Загальна мета державної політики полягає в зміні чи підтримці певного типу поведінки за допомогою засобів, які можна надійно проконтролювати й відстежити. Цілі необхідно зробити більш придатними для реалістичності втручання політики.
 - Уміння сформулювати вибір людей у вигляді політики. Під час надання послуг державні інституції намагаються скоротити або зменшити діапазон вибору, що підвищує рівень бюрократичного контролю і зменшує витрати. Це викликає приховану недовіру пересічних громадян до компетентності та кваліфікованості. Отже, вміння сформулювати вибір людей у вигляді політики є одним із головних завдань справжнього її аналізу.
 - Врівноважено враховуйте інтереси з акцентуванням уваги на широких і розмитих інтересах,

а не на зосереджених і організованих. Адже державна політика – це вираз уявлення спільноти про справедливість, вона не може бути позбавлена моралі.

- Отже, надані поради передбачають, що справжній аналіз політики визначається здатністю висвітлити проблему і наданням надійних способів її вирішення.

Висновки. Кожен державний службовець повинен вміти аналізувати державну політику. Це дозволить не лише краще виконувати посадові обов'язки, але й допоможе приймати об'єктивні і виважені рішення задля забезпечення передбачуваності, обґрунтованості та узгодженості політики, відповідності пріоритетам розвитку суспільства. Здійснення аналізу політики у процесі розроблення концептуальних документів та оцінювання їх впровадження дозволить створити систему стратегічного управління процесом формування та реалізації політики, що, в свою чергу, сприятиме удосконаленню системи врядування в Україні та зміцненню верховенства права.

Важливим аспектом є поєднання наукових підходів та мистецтва аналізу в діяльності аналітика політики. Висококваліфіковані фахівці у цій сфері повинні мати певні професійні якості.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку полягають у виробленні моделей процесу аналізу державної політики, який використовується в діяльності державного службовця залежно від рівня державного управління, сфери політики, типу дослідження тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень : [зб. документів і матеріалів] / Укл. О. Кілієвич, В. Тертичка. – К. : «К.І.С.», 2004. – 210 с.
2. Браун П. Посібник з аналізу державної політики / П. Браун. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
3. Браун П. Портрет ідеального аналітика політики. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.icps.com.ua/files/articles/34/23/policy_analyst_ukr.pdf.
4. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : [моногр.] / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.
5. Веймер Д. Л. Аналіз політики: концепції, практика / Д. Л. Веймер, Е. Р. Вайнінг // Пер. з англ. І. Дзюби, А. Олійника ; наук. ред. О. Кілієвич. – К. : Основи, 1998. – 654 с.
6. Вступ до аналізу державної політики : [навч. посіб.] / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. – 238 с.
7. Закон України «Про державну службу» № 4050-VI від 17 листопада 2011 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
8. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. – 510 с.
9. Пал Л. А. Аналіз державної політики / Л. А. Пал // Пер. з англ. І. Дзюби. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
10. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.

Рецензенти: Іванов М. С., д.політ.н., професор;

Євтушенко О. Н., д.політ.н., професор.

© Громадська Н. А., 2012

Дата надходження статті до редколегії 24.04.2012 р.

ГРОМАДСЬКА Наталя Анатоліївна – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної служби Інституту державного управління Чорноморський державний університет імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: проблеми аналізу державної політики, соціальна політика та соціальна стратифікація суспільства.

УДОСКОНАЛЕННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті обґрунтовано необхідність удосконалення методологічного підходу до дослідження взаємодії влади і громадянського суспільства, здійснено характеристику суті взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства, здійснено аналіз офіційних законодавчо-нормативних документів та інформаційних джерел, запропоновано шляхи удосконалення дослідження механізмів взаємодії.

Ключові слова: взаємодія, механізми, державна влада, громадянське суспільство.

В статье обоснована необходимость совершенствования методологического подхода к исследованию взаимодействия власти и гражданского общества, осуществлена характеристика сущности взаимодействия власти и институтов гражданского общества, осуществлен анализ официальных законодательно-нормативных документов и информационных источников, предложены пути совершенствования исследования механизмов взаимодействия.

Ключевые слова: взаимодействие, механизмы, государственная власть, гражданское общество.

The article substantiates the necessity of improving the methodological approach to study the interaction of government and civil society, made characteristics of the interaction between government and civil society, the analysis of formal legislative and regulatory documents and information sources, suggested ways to improve the study of mechanisms of interaction.

Key words: interaction, mechanisms, public authorities, civil society.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження механізмів взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства на сучасному етапі зумовлюється тим, що вони вважаються одним із найважливіших чинників розвитку України як правової, демократичної держави.

Об'єктивний аналіз змісту та механізмів взаємодії потребує ґрунтовної відповіді на запитання: чому влада і суспільство протягом багатьох століть у різних країнах постійно конфліктують, що часто закінчується військовими переворотами, соціально-економічними революціями і т. ін.? Відповідь на це питання часто зводиться до констатації того, що верхи не можуть..., а низи не хочуть так жити... Одним із провідних чинників антагоністичного протистояння влади і суспільства, яке часто закінчується соціальними революціями, є порушення владою соціальної справедливості при розподілі додаткової вартості у суспільстві. У результаті, з'являється невелика кількість багатих та основна кількість населення бідних.

Констатація чинників антагоністичного протистояння недостатня для розробки моделі

гармонійної взаємодії влади і суспільства, про що свідчить національний та світовий досвід останніх років. Крім того, особистий власний досвід роботи автора цієї статті в органах виконавчої влади на керівних посадах районного рівня свідчить, що потрібен ґрунтовний аналіз чинників протистояння влади і суспільства, враховуючи тезу, що кожен із даних суб'єктів не може жити у суспільстві один без одного.

Пошук відповіді на поставлене запитання залишається найбільш актуальним у наукових дослідженнях на макроекономічному та мікроекономічному рівнях, що й зумовлює актуальність нашого дослідження у даній статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження механізмів взаємодії влади і громадянського суспільства займаються національні та світові дослідники. Серед історичних авторів слід відзначити Н. Макіавеллі, Платона, П. Сорокіна та ін. Серед сучасників дослідженням взаємодії влади і громадянського суспільства займалися В. Г. Атаманчук, С. Я. Куриц, В. Ф. Мартиненко, А. М. Михненко, І. В. Пантелейчук та ін. Дослідники зосереджують увагу на характеристиці природи держави та механізму впливу на суспільство, щоб

передбачити його розвиток [1, с. 7], однак потужні сили держав та світового співтовариства виявилися неспроможними передбачити соціальні кризи та катастрофи. Досить нагадати катастрофічні події 2011 року в ряді країн Африки та в Європі, які досі ще не закінчилися. Це свідчить про необхідність подальшого поглиблення досліджень механізмів взаємодії влади і суспільства, необхідність розкриття та попередження конфліктогенних чинників.

Мета і завдання дослідження. Обґрунтувати необхідність удосконалення методологічного підходу дослідження взаємодії влади і громадянського суспільства. Для реалізації даного завдання слід виконати такі **завдання**:

- вивчити суть взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства та їх висвітлення в офіційних законодавчо-нормативних документах та інформаційних джерелах;
- розкрити зміст удосконалення методології дослідження механізмів взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Термін «взаємодія» – 1. Це взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ними. 2. Це взаємний вплив тіл чи частинок, який зумовлює зміну їх стану. Термін «взаємодіяти» – перебуваючи у зв'язку, взаємно проявляти дію або погоджено взаємно діяти, бути у взаємодії [2, с. 85].

Тлумачення терміну «взаємодія» у словнику свідчить про те, що взаємодія передбачає взаємний зв'язок та погоджену дію між складовими суб'єктами. Цей зв'язок змінює їх стан. Погоджена дія між суб'єктами свідчить про те, що вона має цільову спрямованість. Погодженість означає, що суб'єкти мають рівноправний статус. Ця обставина має визначати характер взаємодії влади і суспільства та її зміст.

У статті аналізується суть взаємодії влади і суспільства. Ціль взаємодії влади і суспільства – реалізація прав і свобод людини, які гарантуються Конституцією України [3, с. 18; 193-232]:

- права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3);
- держава гарантує право кожного на свободу світогляду і віросповідання (стаття 35);
- держава закріплює право за громадянами України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (стаття 36);
- держава гарантує право громадянам брати участь в управлінні державними справами (стаття 38);
- держава створює належні умови, що забезпечують право усіх направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування (стаття 40) тощо.

Реалізація прав і свобод основного суб'єкту громадянського суспільства – громадянина, які зафіксовані Конституції України, здійснюється з 1991 року і до теперішнього часу. На початковому етапі формувалася законодавчо-нормативна база, яка забезпечила структурування інститутів громадянського суспільства: громадські організації та об'єднання громадян; політичні партії; благодійні організації; самоврядні територіальні громади; професійні та творчі спілки; релігійні об'єднання та ін.

У 2007 році Кабінет Міністрів України зробив розпорядження «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» N 1035-р.) [4]. Мета цієї Концепції полягає у створенні сприятливих умов для подальшого розвитку громадянського суспільства та зміцнення демократії в Україні.

Основними завданнями Концепції є сприяння:

- удосконаленню нормативно-правової бази з питань розвитку громадянського суспільства, діяльності інститутів громадянського суспільства, доступу громадян до інформації;
- розробленню та впровадженню ефективного механізму налагодження комунікацій між органами виконавчої влади та зазначеними інститутами;
- створенню належних умов для розвитку інститутів;
- формуванню громадянської культури суспільства – виявлення активної громадянської позиції, зокрема щодо участі у процесах;
- формування та реалізації державної політики, усвідомлення
- громадськістю принципів співробітництва між органами виконавчої влади та інститутами;
- розвитку волонтерського руху, благодійництва і меценатства.

У даному документі термін «сприяти саморозвитку громадянського суспільства» більше стосується громадянського суспільства, а не органів державної влади. У ньому констатується, що громадянське суспільство має саморозвиватися, а органи державної влади мають допомагати, але не більше того. Термін «сприяти» – ключовий у характеристиці змісту взаємодії. Він «сприяє» невизначеності ролі органів державної влади та не зобов'язує їх забезпечувати формування умов громадянського суспільства, що свідчить про пасивність держави (свідому чи несвідому?) у цьому важливому процесі.

Слід поставити риторичне питання: як термін «сприяти» може «гарантувати» права і свободи людини, «закріплювати» право за громадянами України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, «створювати» належні умови, що забезпечують право усіх направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування (Конституція України)? Однак справа не тільки у невизначеній термінології. Пасивність органів

влади у контексті умов формування громадянського суспільства підтверджується багатьма ознаками. Так, наприклад, в Україні на початку XXI століття (10 років існування незалежної України) не існувало системної державної політики взаємодії з громадянським суспільством. Організований вплив влади на становлення громадянського суспільства почав відбуватися недавно. Зі сторони органів державної влади основна увага почала приділятися залученню громадських організацій до процесу підготовки і прийняття рішень, проблем громадського контролю й інформаційної відкритості влади.

У 2011 році у контексті регламентування взаємодії влади і громадянського суспільства Міністерство Юстиції України підготувало роз'яснення [5] змісту та форм взаємодії, в якому констатується, що розвинуте громадянське суспільство є невід'ємною складовою всіх демократичних правових держав світу. В умовах плюралістичної демократії держава поступається частиною своїх повноважень в державній та управлінській сферах соціальної життєдіяльності самоорганізуючим та самоуправляючим структурам, які його утворюють. Очевидно, зазначається у роз'ясненні, що сильна держава неможлива без розвиненого громадянського суспільства, яке стає дієвим чинником державотворення за умови конструктивного та соціально відповідального діалогу з державою в межах правового поля. Громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової, відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей. Разом з тим, підкреслюється у роз'ясненні, має бути зворотний зв'язок державних інститутів з громадськістю, оскільки правова держава має реагувати на запити і потреби асоційованого громадянства, видавати відповідні законодавчі акти та слідкувати за їх виконанням. Іншими словами, вона повинна створити ситуацію правової захищеності громадян, сформувати сприятливе правове поле для діяльності створюваних громадських інститутів. Тому особливого значення набуває проблема взаємодії інститутів громадянського суспільства (далі ІГС) з органами державної влади України. Нині ця взаємодія відбувається у таких правових формах [5]:

1. Участь ІГС у *нормотворчій* діяльності держави (забезпечується участю у розробленні та обговоренні проєктів нормативно-правових актів). Участь у правотворчій діяльності є найпоширенішою формою участі громадських організацій у державному управлінні.

2. Участь ІГС у *правозастосовній* діяльності держави, яка забезпечується шляхом: передачі повністю повноважень державних органів; часткової передачі повноважень державних органів; громадського контролю.

3. Участь ІГС у *правоохоронній* діяльності держави, яка забезпечується шляхом:

- реалізації права складати протоколи про адміністративні правопорушення;

- участі ІГС у діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню охорони громадського порядку;

- реалізації права вживати спільно з працівниками міліції заходів до припинення адміністративних правопорушень і злочинів;

- участі ІГС з органами Державної прикордонної служби України в охороні державного кордону.

У роз'ясненні також зазначено, що органи виконавчої влади *повинні приділяти увагу правоосвітній роботі з інститутами громадянського суспільства, щоб навчити їх використовувати створені державою механізми їх залучення до правотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності держави.*

Незважаючи на помітні зрушення у взаємодії влади і громадянського суспільства, через недосконалість державної політики розвитку громадянського суспільства, недосконалість методології, неконкретність та розмитість термінології, відсутність цілісного підходу до встановлення функцій влади та інститутів громадянського суспільства рівень залучення громадськості до розв'язання суспільно-політичних завдань в Україні є низьким. Громадські організації не мають дієвих інструментів впливу на власний розвиток. Діалог влади та громадськості й надалі залишається неефективним. Створені громадські ради мають формальний характер. Залишається недостатньою інформаційна відкритість органів державної влади. Інститути громадянського суспільства ще не стали основним партнером держави у наданні соціальних послуг. Недоліки слабкої взаємодії влади і суспільства можна ще довго продовжувати. Знову закономірно виникає риторичне питання: як ці недоліки співвідносяться зі статтями Конституції України про те, що держава гарантує права і свободи громадянина?

Аналіз змісту взаємодії влади і суспільства в Україні дає підстави для висновку, що державну політику потрібно удосконалювати. Методологічне забезпечення, яке застосовується при розробці державної політики взаємодії влади і громадянського суспільства, потребує удосконаленого інструментарію в якому має бути аналіз об'єктивних суперечностей. Існуюча методологія розробки державної політики не передбачає аналізу суперечностей взаємодії влади і громадянського суспільства [6, с. 102-120; 7, с. 20-32]. На сучасному етапі при розробці умов взаємодії влади і суспільства та становлення громадянського суспільства об'єктивні суперечності не визначаються, ризики не конкретизуються, у результаті чого стихійно з'являється велика кількість проблем. Ми підтримуємо позицію тих авторів, які обґрунтовують необхідність свідомого

впливу державного управління на взаємодію влади і суспільства шляхом ідентифікації об'єктивних суперечностей, конкретизації ризиків, формування механізмів управління ризиками [6, с. 102-120; 7, с. 20-32].

Розробка державної політики взаємодії влади і суспільства потребує встановлення об'єктивної суперечності, якою є суперечність інтересів органів влади та громадянського суспільства. Інтереси громадянського суспільства – це свобода громадянина, забезпечення його прав і свобод, задоволення матеріальних, соціальних, культурних і т. ін. потреб. Інтереси влади – це забезпечення функціонування держави, яке здійснюється, у тому числі, й засобами примусу.

Об'єктивна суперечність реалізується через суб'єктивну діяльність людей (суб'єктів апарату влади) та зумовлює суб'єктивні ризики зі сторони органів влади, основним з яких є ризик узурпації влади окремими особами для задоволення своїх потреб [6, с. 107]. Узурпація влади може здійснюватися у різноманітних формах – від бюрократизації влади до корупції.

При розробці державної політики мають бути розроблені механізми управління даним ризиком, що має передбачати реальні механізми та інструменти впливу громадян на органи влади та окремих чиновників; це можуть бути телефони гарячої лінії, зв'язок по Інтернету, звернення до міліції, прокуратури, суду; це можуть бути громадські ради, які мають ефективні важелі впливу на чиновників при призначенні та звільненні їх з роботи, відкриттю проти них адміністративних та інших справ, оформлення протоколів адміністративних порушень тощо.

Аналогічна конкретизація ризику має бути здійснена і по відношенню до громади і громадянина, які теж можуть суб'єктивно впливати на органи влади, місцевого самоврядування та на окремих керівників.

Таким чином, кожна ситуація має мати одночасні механізми, які будуть оперативно забезпечувати аналіз ситуації з різних сторін на різних циклах її функціонування: на етапі формування державної політики взаємодії на різних рівнях держави та на етапі її реалізації. Органи державної влади мають аналізувати суб'єктивні ризики, які зумовлені функціонуванням громадянського суспільства (анархічні, терористичні загрози) та розробляти механізми управління ними.

Детальний аналіз літератури та законодавчо-нормативних документів, які розкривають необхідність, зміст та форми взаємодії влади і суспільства в Україні, вивчення світового досвіду, особистий практичний досвід взаємодії влади і громадянського суспільства на районному рівні, дає підстави для висновків, що аналіз об'єктивних суперечностей взаємодії влади і суспільства на етапі її становлення не включені у процес характеристики змісту взаємодії. У результаті, заходи з реалізації прав і свобод громадян, які

зафіксовані у Конституції України, не відповідають духу і букві Основного Закону держави.

Отже, нинішній етап суспільного розвитку незалежних соціальних держав демонструє, що процес демократизації господарського розвитку має об'єктивні і суб'єктивні суперечливі тенденції, які свідчать, що зниження ефективності взаємодії влади і суспільства супроводжується одночасним наступом на соціальні стандарти. Держава все більше декларує відмову від соціальної функції, яка все більше покладається на самих громадян.

Слід також зазначити, що суперечності суспільного розвитку без їх усвідомлення суспільством, без конкретизації ризиків робить взаємодію влади і громадянського суспільства процесом перманентного загострення соціально-економічних проблем та стихійними методами їх розв'язання, що зумовлює соціальну нестабільність, провокує деструктивізм взаємодії. Такий характер взаємодії влади і громадянського суспільства, який будується методами лінійного делегування повноважень, якісно не змінює її ефективності та призводить до занепаду соціально-економічного розвитку, хаотизації соціальних зв'язків, дисгармонізації процесів державного управління.

Таким чином, основним чинником перманентного загострення відносин між владою і суспільством є стихійний вплив суперечностей між владою і суспільством, які через реалізацію системи ризиків дестабілізують суспільний розвиток та свідчать про відсутність ефективного державного управління економікою. Звідси, розробка державної політики взаємодії влади і громадянського суспільства має бути спрямована, у першу чергу, на встановлення об'єктивних суперечностей між владою і громадянським суспільством, системну характеристику усіх ризиків, які спричиняються даними суперечностями, розробку механізмів управління ризиками.

Удосконалення методології дослідження змісту взаємодії влади і громадянського суспільства шляхом аналізу об'єктивних і суб'єктивних суперечностей, конкретизації ризиків дозволить розробляти науково обґрунтовані механізми управління ризиками, на превентивній основі формувати конкретизовані державні програми соціально-економічного розвитку, стійкого соціокультурного піднесення демократичної держави ХХІ ст. з пріоритетом прав і свобод гармонійної людини.

Висновки. Аналіз механізмів взаємодії влади і суспільства в Україні дає підстави для наступних висновків.

1. Дослідження механізмів взаємодії органів влади і громадянського суспільства здійснюється лінійно-екстенсивними методами, які не забезпечують цілісності між законодавчо-нормативними документами та практикою їх функціонування. Терміни, які застосовуються при формуванні законодавчо-нормативних документів взаємодії влади і суспільства, характеризуються невизначеністю, неконкретністю (сприяння), що

призводить до пасивної ролі держави у гарантуванні прав і свобод громадянина, які закріплені у Конституції. Крім того, державна політика взаємодії влади і громадянського суспільства розробляється без аналізу об'єктивних суперечностей, що призводить до постійних конфліктів органів державної влади і суспільства.

2. Аналіз методології механізмів взаємодії показав, що вона потребує удосконалення на базі конкретизації термінів, визначень, механізмів, інструментів. Потребують конкретизації такі терміни: взаємодія, взаємодіяти, влада, громадянське суспільство, суперечності, ризики, механізми управління ризиками.

3. Провідними термінами, на які має бути спрямована методологія дослідження, є взаємодія

та взаємодіяти. Головними ознаками взаємодії влади і громадянського суспільства є їхня цільова спрямованість – реалізація прав і свобод, які зафіксовані в Конституції, та рівноправність головних суб'єктів взаємодії.

4. Законодавчо-нормативні документи мають забезпечувати гарантії прав і свобод, які закріплені в Конституції України, але існуючі документи свідчать про пасивність державних органів, яка виявляється у назві документу: «Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства».

Важливими напрямками перспективних досліджень є всебічне вивчення об'єктивних суперечностей суспільного розвитку та побудова механізмів їх розв'язання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Куриц С. Я. Болезни государства. Диагностика патологий государственного управления и права : [монография] / С. Я. Куриц, В. П. Воробьев. Моск. гос. Ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. – М. : МГИМО (У) МИД России, 2009. – 472 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
3. Конституція України: Науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. ; Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Харків : Видавництво «Право»; К. : Концерн «Видавничий Дім» «Ін Юре», 2003. – 808 с.
4. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства // Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. N 1035-р. Київ {Із змінами, внесеними згідно з Розпорядженням КМ N 858-р (858-2009-р) від 22.07.2009}.
5. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства // Роз'яснення Міністерства Юстиції України від 03.02.2011 щодо взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
6. Запобігання та протидія корупції : [навчальний посібник] / за ред. проф. Михненка А. М. // А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудров, С. О. Кравченко та ін. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : НАДУ. – 2011. – 464 с.
7. Мартиненко В. Ф. Нова парадигма боротьби з корупцією в Україні // Нові підходи до боротьби з корупцією: законодавче забезпечення та проблеми реалізації : [матеріали засідання круглого столу] / за заг. ред. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського. – Херсон : Грін Д. С., 2011. – 116 с.

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

© Гуцов В. І., 2012

Дата надходження статті до редколегії 03.04.2012 р.

ГУЦОВ Віктор Іванович – аспірант кафедри управління суспільним розвитком НАДУ при Президентові України.

Коло наукових інтересів: становлення громадянського суспільства в Україні.

ІСТОРИКО-ПРАВОВА ПРИРОДА СТАНОВЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті автор розглядає процес розвитку та становлення інституту примусового виконання рішень, який проходив у декілька етапів, починаючи з X ст. на території Київської Русі і закінчуючи періодом незалежної України. Автором надано коротку характеристику перших нормативно-правових актів, що регулювали відносини між боржником та стягувачем і наголошує, що примусове виконання у всі часи стосувалось найчастіше виконання кредитних зобов'язань.

Ключові слова: держава, боржник, державна виконавча служба, примусове виконання, державне управління, рішення суду.

В статье автор рассматривает процесс развития и становления института принудительного выполнения решений, который проходил в несколько этапов, начиная с X ст. на территории Киевской Руси и заканчивая периодом независимой Украины. Автором предоставлена краткая характеристика первых нормативно-правовых актов, которые регулировали отношения между должником и взыскателем и отмечает, что принудительное выполнение во все времена касалось зачастую выполнения кредитных обязательств.

Ключевые слова: государство, должник, государственная исполнительная служба, государственное управление, решение суда.

In the article an author examines on the whole the process of development and becoming of institute of the forced implementation of decisions passed in a few stages, since a X on territory of Kievan Rus and concluding the period of independent Ukraine. An author is give short description of first normatively legal acts, which regulated relations between a debtor and marks that the forced implementation at all times touched frequently implementation of credit obligations.

Key words: debtor, government executive service, forced implementation, public administration, decision of court.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. Питання правового регулювання діяльності виконавчої служби України, співвідношення стягувача та боржника, проблема статусу державного виконавця не втрачають своєї актуальності і після отримання державою незалежності. В зв'язку з прийняттям постійних змін до законодавчих актів України в тому числі й до нормативно-правових актів що стосуються діяльності державної виконавчої служби на сьогодні увага громадськості та наукового співтовариства зосереджена на дослідженні основної діяльності Державної виконавчої служби України. Для глибинного дослідження етапів становлення необхідно звернутись до ретроспективного аналізу особливостей правового регулювання виконавчої служби в Україні. Процес формування органів державної виконавчої служби в галузі права займає особливе місце і напряду пов'язано з соціально-економічним розвитком держави [13].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дану проблему в своїх працях розглядали Бойко В. Ф., Гуз А. М., Карашук К. Л., Пашук А. Й., Стеценко Н. С., Щербак С. В. та інші. Однак багато аспектів цієї проблеми сьогодні залишаються невивченими так як процес формування, відносно молодій, української держави йде прискореними темпами.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Проводячи дослідження, автор ставив наступні цілі:

– охарактеризувати кожний з історичних етапів розвитку органів примусового виконання з урахуванням дослідження нормативно-правових актів для глибинного вивчення та подальшого удосконалення діючого законодавства у сфері виконавчого провадження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналізуючи історико-правову природу становлення діяльності державної виконавчої служби, слід наголосити на тому, що система примусового виконання рішень є невід'ємною частиною

публічної влади правової системи на всіх етапах її створення та функціонування. Досліджуючи історичний розвиток інституту примусового виконання рішень, зазначимо, що судові рішення, які потребували примусового виконання, найчастіше стосувалися здійснення стягнення та виконання кредитних зобов'язань.

Загалом процес розвитку та становлення інституту примусового виконання рішень відповідно дорівня регламентації діяльності судових виконавців та кодифікації норм права можна виділити такі етапи: ябедняківський (X-XI ст.), мечниківський (XII ст.), приставський (XIII-XV ст.), магдебурзький (XV – поч. XVIII ст.), капітано-ісправський (XVIII – поч. XIX ст.), судово-приставський (др. пол. XIX ст. – 1917 р.), радянський (1917-1991 рр.) та період незалежності України (з 1991 р.) [5, с. 90].

Розглядаючи процес виникнення та становлення інституту примусового виконання рішень на території сучасної України, слід розпочати з аналізу «Руської правди», що стала найвизначнішим збірником руського права. «Руська правда» була укладена у XI-XII ст. і базувалася на нормах тогочасного звичаєвого права. Ця культурна пам'ятка дійшла до нас у трьох редакціях: Коротка правда, Велика або Широка правда та Скорочена правда. Кожна з редакцій відображає не тільки певний період української історії а й пануючі принципи здійснення правосуддя. Порівнюючи «Руську правду» з аналогічними західно-європейськими збірниками правових норм, необхідно відмітити, що в «Руській правді» відсутнє розрізнення кримінального та цивільного права, немає розподілу на галузеві права, тобто публічне право не відділене від приватного.

Проаналізувавши кожну з редакцій «Руської правди», можна сказати, про те, що період чинності «Короткої правди» пов'язаний з періодом діяльності княгині Ольги. Визначальним вкладом цієї редакції був поступовий перехід від звичаю кровної помсти до грошових стягнень та введення апарату державних представників – обетників або ябедників. «Руська правда» свідчить про поступовий рух у напрямі до феодального права, зокрема було введено захист судових виконавців – ябедників та інших князівських дружинників, як представників сторони стягувача, від посагання на їх життя під час виконання рішень суду чи князя [6, с. 32].

Відповідно до цього закону стягувач досить часто змушував боржника відпрацьовувати свій борг, свідченням чого стала поява «холопства», тобто закріпачення. До того ж стягувач мав право забрати до себе в холопство не тільки боржника, а й усю його сім'ю, якщо борг був значним. Цікавим є той факт, що від закріпачення звільнялися тільки купці, якщо борг був зумовлений «нешчасними» обставинами. В такому випадку купці отримували право на відстрочку [3, с. 40]. Загалом найчастіше стягувачами виступали багатії, феодали, а боржниками – збіднілі міщани та селяни. Як

бачимо, стягувач мав набагато більше прав, порівняно з боржником за часів Київської Русі.

Необхідно зазначити, що за часів дії «Руської правди», стягувач найчастіше сам і здійснював стягнення, що передбачалося у ст. 34 «Руської правди». Ябедники і мечники здійснювали стягнення на користь держави, тобто князя. Згодом поширена реакція «Правди», джерелом якої стали «Коротка правда» і «Устав Володимира Мономаха» (про стягнення процентів і про закупи), ввела новий тип виконавця – «тивун бояреск», окрім ябедника і мечника, а також завершила зміну статусу судового виконавця від військового до державного чиновника [3, с. 53].

Третя редакція «Руської правди» – «Скорочена» – з'явилася у другій половині XII ст. З тексту Новгородської та Псковської судних грамот бачимо, що стягувач отримав право претендувати на рухоме і нерухоме майно боржника, і навіть на саму особу боржника [12, с. 34]. Так, у Псковській грамоті зазначається, що до боржника може бути застосована смертна кара, якщо стягувач проти цього не заперечує. Проте більшість боржників каралися ув'язненням [6, с. 34].

У XVI ст. в Московії рішення суду виконувалися судовими приставами. Якщо боржник не міг виконати рішення суду, він ставав жертвою жорстоких тілесних покарань. Щодня боржника били батоном, відбувався так званий «правіж», допоки він не виконував рішення. Якщо навіть протягом року покарань винний не зміг зібрати необхідну суму, то він був змушений продавати свою дружину або дітей, щоб виплатити борг [1, с. 53-54].

Протягом XV – поч. XVII ст. на території України діяли Литовські статuti та Магдебурзьке право. Необхідно згадати і про Березневі статті 1654 р., які хоча й не містили норм, що прямо стосувалися примусового виконання судових рішень, проте саме цей документ призвів до входження Гетьманщини на правах автономії до складу Росії. Внаслідок цього у Гетьманщині була закріплена правова система, яка склалася у період народно-визвольної війни 1648-1654 рр. і стала поєднанням норм Литовських статутів, Магдебурзького права, нормативних актів гетьманської влади та звичаєвого права [8, с. 142].

Серед судових органів Київської Русі необхідно виділити, перш за все, суд общини як найбільш давній, де судові рішення виносилося в усній формі і виконували його спочатку різноманітні княжі агенти й вірники, мечники.

Досить довго до появи козацького руху на території України діяли церковно-духовні суди, основним принципом яких був принцип: «Де три козаки – два третього судять».

Перша спроба конституційного закріплення поняття юстиція, судова влада і принципи її діяльності в історії Української держави пов'язана з «Конституцією прав вольностей Війська Запорозького» («Пакти й Конституції законів та

вольностей Війська Запорозького» від 5 квітня 1710 р.) гетьмана Пилипа Орлика.

На шлях інквізиційного судочинства Україна перейшла наприкінці XVII ст., коли було розчленовано Польщу, значні частини якої відійшли до Росії, знищено Гетьманщину і Запорізьку Січ, а Крим та південні й південно-західні землі України приєднано до Російської імперії. В Україні були запроваджені установи на зразок російських і у кожній губернії (на які в той час була поділена Україна) створено кримінальні та гражданські палати, замість гродських та земських судів – повітові суди.

Судові рішення, ухвалені в усній формі, записувались у спеціальну книгу, яка називалась «чорною». Виконували рішення судові урядники, зокрема при магістратах і ратушах існували судові виконавці – возні.

У Російській Імперії 1 серпня 1737 р. видається Указ, який зобов'язував «несостоятельных должников» незалежно від суми боргу, відпрацьовувати стягувачам борг; кредитор отримав право викупляти «несостоятельных должников», і тільки, якщо стягувач відмовлявся від боржника, його висилали до Сибіру. На підставі згаданого Указу, у випадку неповернення боргу у зазначений строк, заставне майно боржника підлягало примусовому продажу [9, с. 50].

Указом Сенату від 19 липня 1784 р. встановлений порядок відрахувань $\frac{1}{3}$ від «жалованія» – в рахунок погашення боргу і застосовувався до всіх осіб, що перебували на державній службі. Примусова розстрочка, як вид стягнення, була своєрідним привілеєм для представників панівного класу, що позбавляла їх від боргового затримання. Для інших осіб, «звание подлого», передбачалося направлення в «рабочные дома», відкриті за Указом Сенату від 31 січня 1783 р. у всіх губерніях.

Згідно з «Уставом о банкротях» 1800 р., неоплатні боржників, незалежно від суми боргу, замість висилання до Сибіру, ув'язнювали строком до 5 років, після цього стягнення з них знімалося. Для захисту прав кредитора передбачалися арешт майна боржника, опис та продаж майна боржника, при цьому стягувач мав право направити для участі в описі майна свого повіреного.

Детальніше права стягувача та діяльність поліції з провадженням стягнень та застосування заходів примусового виконання була регламентована у 1832 р. «Сводом законов Российской империи» та «Положенням про порядок опису, оцінки та публічного продажу майна». Стягувач отримав право подавати звернення щодо стягнення на рухоме майно та нерухоме майно боржника, а також на вирахування з платні та оренди, відпрацювання боргу [9, с. 14]. Крім офіційних документів, було розроблено значну кількість рекомендацій та посібників щодо діяльності судових приставів по здійсненню стягнення, які мали неофіційний характер.

У 1864 р. в Росії проведено судову реформу, яка була радикальною, новаторською: прийнято

статуту цивільного, кримінального судочинства, положення про провадження у мирових суддів. Згідно з цією реформою в Україні було введено систему незалежних судів, де засідали професійно підготовлені судді. Суди були відокремлені від адміністрації, і навіть за імператором залишилося тільки право помилування. Було створено важливі гарантії демократичних судових процесів – публічність, гласність судових засідань, принцип змагальності сторін, суд присяжних (мужів довіри) та адвокатуру.

Судові статuti 1864 р. закріплюють порядок виконання судових рішень судовими приставами, який зобов'язаний повідомляти голову суду про всі обрані способи виконання рішення, а також про його відстрочку. Відповідно цього положення пристав мав право застосовувати заходи примусу. Так, згідно до норм «Устава гражданского судопроизводства», судовий пристав був наділений правом вживати наступні заходи примусу для виконання судових рішень: «боргова яма» (особистий арешт боржника – на прохання стягувача, якщо боржник не виконував рішення суду і не мав майнових ресурсів для сплати боргу); заборона виїжджати з місця проживання чи з місця тимчасового перебування; виклик боржника для надання відомостей про кошти для виконання рішення суду [10].

Цікаво, що в «борговій ямі» боржник утримувався за рахунок стягувача, який перераховував кошти на утримання управи. Якщо кошти на утримання закінчувалися, боржника негайно звільняли з боргової ями.

Слід наголосити на тому, що у процесі звернення стягнення на майно пристав накладав на нього арешт, здійснював опис майна та вживав заходів для його збереження. Судові пристави також виконували рішення щодо грошових стягнень у кримінальних справах (згідно ст. ст. 954, 994 «Устава уголовного судопроизводства»).

Також «Уставом уголовного судопроизводства» надавались широкі права державній виконавчій службі. Був створений орган попереднього виконання рішень, тобто рішень окружного суду, які ще не вступили в законну силу. Цей орган передбачав захист інтересів позивача та відповідача. Відповідно до ст. ст. 737 та 738 УГС, суд, який дозволяв попереднє виконання, мав право вимагати від позивача забезпечення збитків, що загрожують відповідачеві. Проте у двох випадках таке забезпечення було обов'язковим: коли воно було потрібне при виконанні заочного рішення та коли попереднє виконання дозволялося, з урахуванням того, що згодом рішення судом могло стати нездійсненим, або позивач міг зазнати великих збитків [10, с. 176]. Судові пристави знаходилися під контролем того суду, при якому вони діяли.

Наприкінці XIX ст. судова система країни складалася з окружних судів, судових палат, волосних мирових судів (найнижча ланка), військових та морських судів. Усю систему очолював Державний Сенат – вищий судовий орган

Російської імперії. Для Галичини й Буковини в цей час австрійською владою було введено повітові, повітові колегіальні, окружні суди і Вищий суд у Львові. На цій території у відповідності з австрійським «Положенням про суд» 1849 р. судова влада відокремлювалася від законодавчої та проголошувалася незалежною [8, с. 97].

Чинна на той час судова система та примусове виконання судових рішень діяло у царській Росії до початку XX ст. З 1917 р. починається новий радянський етап розвитку інституту примусового виконання рішень.

Револуція 1917 р. у Російській Імперії ознаменувала докорінні зміни у всіх галузях суспільного життя, в тому числі, в організації діяльності судової та виконавчої влади, оскільки інститут судових приставів було скасовано після Жовтневої революції водночас зі старою судовою системою царської Росії.

Револуційна законність зводилася до класової боротьби з заможними та окремими буржуазно-перекоханими прошарками населення. Слід наголосити, що судова система виконавчої служби на території України також зазнала змін. Першим законодавчим актом про суд в Українській РСР була Постанова Народного Секретаріату від 4 січня 1918 р. «Про запровадження народного суду», яка прямо вказувала на ліквідацію посад судових приставів.

Жовтнева революція 1917 р. поставила перед Центральною радою питання про необхідність створення в Україні власної судової системи. Делегати з'їзду українських юристів, що відбувався в червні 1917 р., зажадали негайно розпочати відновлення і творення українського права на підставі даних науки та життєвого досвіду, а також впровадження судочинства мовою того народу, серед якого суд відбувається. Ідею створення власної судової системи було сформульовано Центральною радою в Декларації її Генерального секретаріату (уряду) від 27 червня 1917 р., де зазначалося: «Завданням Секретаріату в справах судових має бути підготовка судових інстанцій на Україні до тих форм і до того стану, в якому вони мають бути в автономній Україні [2, с. 42].

Перші револуційні суди організувалися самими трудящими під різними назвами: «тимчасові народні суди», «народні цивільні суди», «суди суспільної совісті» і тому подібне.

У перші роки Радянської влади більшовицьке керівництво приділяло велике значення

подальшому зміцненню соціалістичної законності і правопорядку, викорінюванню злочинності, а також причин і умов, сприяючих злочинам та виконанню рішень судів [11, с. 1-2].

У радянські часи тривалий період для панівної верхівки було не вигідним мати сильну та незалежну юстицію – судову та виконавчу службу. Правлячі кола авторитарних і тоталітарних держав формували різноманітні спеціальні та надзвичайні судові установи. Такі суди та виконавча служба формально виступали складовим елементом судової системи країни, функціонували згідно з нормами чинного кримінально-процесуального законодавства, але включали до свого складу разом з професійними суддями і представників різноманітних адміністративних, як правило, каральних органів, мали певні особливості судочинства [7, с. 31]. Подібна практика застосовувалась і в історії вітчизняної юстиції України, що мало досліджено і потребує подальшого вивчення.

У після револуційні роки робота надзвичайних сесій у судовій практиці юстиції свідчила про посилення репресивної складової у їх діяльності та були зумовлені формуванням тоталітарного режиму в УРСР і застосуванням партійно-державним керівництвом країни різноманітних примусових та насильницьких заходів.

Велике значення надавалося діяльності суду і остаточному виконанню судових рішень, про що свідчать багато чисельні виступи – публікації більшовицьких партійних діячів і більшовицьких керівників держави різних рангів, багаточисельні з'їзди, наради, звіти, доповіді тощо. Влаштувалися соціалістичні змагання серед судових працівників, в тому числі і судових виконавців, де ставилися конкретні завдання.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку у даному напрямку

Отже, підводячи підсумки можна без сумніву сказати, що система примусового виконання рішень є невід'ємною частиною публічної влади правової системи на всіх етапах її створення та функціонування, починаючи з X-XI ст. і закінчуючи періодом незалежності, однак у кожному періоді були свої перебільшення, особливо у радянський період. На сучасному етапі розвитку державної виконавчої служби є потреба в переосмисленні не тільки змісту діяльності державної виконавчої служби, але й в її організаційній структурі, що дасть змогу громадськості впливати на якість та вчасність наданих послуг.

ЛІТЕРАТУРА

1. Батлер У. Е. Русское право к 1800 году глазами иностранцев: некоторые размышления / У. Е. Батлер // Вестник Московского Государственного Университета. (Серия 11 «Право»). – 1996. – № 3. – С. 53–54.
2. Верховний Суд України: історія і сьогодення, портрети й події / За заг. ред. В. Ф. Бойка. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2001. – 320 с.: фот.
3. ISBN 966-7752-64-X.
4. Гуз А. М. Історія держави і права України. Джерела права періоду Київської Русі: [навч. посіб.] / А. М. Гуз; Упорядкув. і наук. коментарі. – К.: КНТ, 2007. – 72 с.
5. Зезюлина Т. А. Организационно-правовые основы становления и функционирования института судебных приставов в России (1864-1917 гг.): автореф. дисс. ... к.ю.н.; Владимир Владимировский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний, 2006. – 14с.

6. Карашук К. Л. Історико-правова природа становлення правового регулювання прав стягувача у виконавчому провадженні / Бюлетень Міністерства юстиції. – № 12. – 2010. – ст. 90-95.
7. Мартысевич И. Д. Псков, судная грамота. Истор.-юр. исследование / И. Д. Мартысевич. – М., 1951.
8. Окіпнюк В. Т. Деякі аспекти правозастосовної діяльності надзвичайних сесій судів УРСР у 1924-29 роках / Бюлетень Міністерства юстиції України № 4-5 (90-91) 2009. – Ст. 31-37.
9. Пашук А. Й. Суд і судочинство на Лівобережній Україні в 17-18 ст. 1648-1782. – Львів : Вид-во Львівського ін-ту, 1967. – 179 с.
10. Пихно Д. Исторический очерк мер гражданских взысканий по русскому праву. – К. : Киевский университетские известия, 1874. – 153 с.
11. Стеценко Н. С. Практична діяльність судових приставів за судовими статутами 1864 року / Н. С. Стеценко; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.
12. У истоков советской юстиции / Советская юстиция. – № 21. – 1963. – Ст. 1-3.
13. Щербак С. В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні : дис. ... к. ю. н. : 12.00.07. / С. В. Щербак – К. : Національна академія наук України, Інститут держави і права ім. В. М. Корещького, 2002. – 218с.
14. Яковлів А. Українське право [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://litopys.org.ua>.

Рецензенти: Коваль Г. В., к.політ.н., доцент;
Сухорукова Г. Л., к.держ.упр.

© Бадалова О. С., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.03.2012 р.

БАДАЛОВА Ольга Сергіївна – аспірант кафедри державної політики і менеджменту Інституту державного управління ЧДУ імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державне управління та механізми державного управління, органи державної влади, органи юстиції.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ І ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ У КОНТЕКСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню категорій державного регулювання вищої освіти та державного управління вищою освітою, визначення їх спільних та відмінних рис та обґрунтування доцільності використання кожної з них щодо трансформаційних процесів, які відбуваються у сфері вищої освіти України.

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

Статья посвящена исследованию категорий государственного регулирования высшего образования и государственного управления высшим образованием, выявления их общих и отличительных качеств и обоснования целесообразности применения каждой из них относительно трансформационных процессов, которые имеют место в сфере высшего образования Украины.

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

Article is dedicated to research of the categories of state regulation of higher education and governance of higher education, determination their common and distinctive features and reasoning the feasibility of using each of them in conditions of transformation processes that are taking place in higher education of Ukraine.

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

Постановка проблеми. Трансформаційні процеси, що відбуваються у системі вищої освіти України, певною мірою є об'єктивними, «природними» оскільки зумовлені світовою глобалізацією, демократизацією системи освіти, змінами в структурі ринку праці України тощо. Проте, це ні в якій мірі не означає, що вони не можуть бути керованими та контролюваними з боку держави. Говорячи про координацію державою змін, що відбуваються у системі вищої освіти України, найбільш часто вживають терміни «державне управління» та «державне регулювання».

Аналіз останніх досліджень публікацій. Поняття державного управління та державного регулювання досить часто використовуються в наукових дослідженнях, політичній літературі, у науково-популярних виданнях, а також деяких нормативних актах. Так, цілий ряд вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема Гладун З., Антонова Є. Г., Авер'янов В. Б., Оболенський О. зосередили свою увагу переважно на дослідженні державного регулювання. Могильний О. М., Ходов А. та інші займалися дослідженням державного регулювання у різних галузях.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Проте, надзвичайно мало дослідників як в Україні, так і закордоном займаються комплексним вивченням, порівняльним аналізом тощо понять державного управління та державного регулювання в контексті трансформації вищої освіти загалом та в Україні зокрема.

Мета роботи – з'ясувати зміст категорій державного управління та державного регулювання у контексті трансформації вищої освіти в Україні, окреслити їх спільні та відмінні риси та обґрунтувати доцільність використання кожного з них щодо трансформаційних процесів, які відбуваються у сфері вищої освіти України.

Виклад основного матеріалу. Найчастіше поняття державного регулювання використовується поряд з поняттям державного управління як синоніми. Відмінності між ними або не визначаються вченими, або розкривається залежно від позицій дослідників щодо загальних уявлень про форми та методи діяльності держави.

Особливо питання щодо визначення відмінних рис державного регулювання та державного управління відносно сфери вищої освіти є

актуальним та водночас надзвичайно слабо дослідженим і висвітленим у наукових працях як вітчизняних так і зарубіжних вчених.

Зміст кожного з термінів: «державне регулювання» та «державне управління», спільні риси та відмінності між ними доцільно розглядати як похідні від тлумачень загальних категорій «регулювання» й «управління» [1, с. 141].

Так, «управління» у науковій літературі визначають як цілеспрямований програмований чи довільний вплив на об'єкти задля досягнення кінцевої мети за допомогою явищ, процесів, коли є з ними взаємодія в режимі детермінованої чи довільної програми/регламенту [5, с. 1856].

Дослідники виокремлюють різні типи й види управління, залежно від суб'єкта управління, його ієрархічного рівня, цілей тощо.

Наприклад, О. Оболенський визначає ситуаційне управління як прийняття стратегічних рішень у міру виявлення потенційних проблем [6, с. 152].

Гладун називає цільове управління методом управлінської діяльності, оснований на виділенні найважливіших у даний період завдань, на здійснення яких спрямовуються головні зусилля керуючого суб'єкта [2, с. 87].

Щодо поняття «державного управління», більшість дефініцій полягають у тому, що це – процес діяльності органів державної влади, який спрямований на регулювання суспільних відносин, шляхом зовнішнього і матеріального впливу на них. Зміст влади виявляється у державному управлінні. Державне управління необхідно розглядати в широкому та вузькому розумінні. В широкому розумінні державне управління охоплює органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, судової влади, прокуратури та інші органи державної влади. У вузькому розумінні – тільки органи виконавчої влади.

Також заслуговує на увагу й наступне тлумачення: державне управління – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [3, с. 103].

Тобто, з вище зазначеного можна зробити висновок, що державне управління стосується органів державної влади, володіє ознаками виконавчої та законодавчої влади.

Щодо тлумачення поняття державного регулювання, то його можна визначити як сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до організацій і громадян. Воно включає закони, формальні і неформальні розпорядження і допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання,

яким держава делегувала регуляторні повноваження. Це набір здійснюваних державними структурами заходів, направленими на контроль за поведінкою індивідів або груп, які потрапляють під контроль цих структур. Державне регулювання включає закони і допоміжні інструменти, що створюються державою, а також правила, які встановлюються державними і недержавними агентствами в рамках делегованих повноважень.

Виділяють дві сфери державного регулювання:

- тарифна (цінова), що охоплює економічні аспекти, які впливають безпосередньо на ринкові рішення;

- нетарифна (нецінова), що охоплює соціальні та адміністративні аспекти.

Загалом же, регулювання – (від лат. *regulare*) означає «підпорядковувати певному порядку» [4, с. 307]. Отже, державне регулювання – це комплекс заходів держави, спрямованих на скерування поведінки суб'єктів (фізичних та юридичних осіб) в напрямі, необхідному для досягнення поставлених органами державної влади цілей.

На рівні загальної науки управління поняття «регулювання» та «управління» майже ніколи не використовуються як ідентичні, проте співвідношення між ними тлумачиться по-різному. Загальновизнано, що регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу. При цьому регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, з використанням методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання ж пов'язане не стільки з впливом на об'єкти управління, скільки на оточуюче середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів [7, с. 28].

Водночас регулювання інколи розглядається як одна із функцій управління (зокрема вітчизняним дослідником В. Б. Авер'яновим), що зумовлено теоретичною невизначеністю співвідношення між даними поняттями.

Доцільніше оцінювати подібності та відмінності між поняттями «регулювання» та «управління» в контексті не лише їхнього взаємозв'язку, а й загального поняття «організація» або «організаційна діяльність». Особливо це стосується використання даних термінів щодо освітньої сфери та трансформаційних процесів, що відбуваються у ній на даний час в Україні.

Нині можна вважати загальновизнаним розуміння поняття «організація», в розумінні «організаційна діяльність» (зокрема, організація процесу здійснення освітньої діяльності, політики, трансформації тощо) як ширшого щодо понять «регулювання» та «управління». Останні, на наш

погляд, є різновидами організаційної діяльності, а тому мають спільні риси, що розкривають сутність цих понять через визначення самого характеру організаційного впливу на певні суспільні об'єкти. І регулювання, і управління відображають ті чи інші прояви організаційної діяльності, яка спрямована на упорядкування певних суспільних інтересів та явищ.

Проте така діяльність з упорядкування можлива тоді, коли певні об'єкти вже організаційно оформлені. Адже неможлива ситуація, коли щось засобами управління або регулювання утворюється з нічого: завжди існує певний організований об'єкт, з якого в процесі управлінського або регулюючого впливу утворюється новий об'єкт або новий стан його організованості.

Отже, регулювання та управління відображають різні форми, прояви і етапи організаційної діяльності, яка забезпечує упорядкованість соціальних об'єктів та організацію цілеспрямованого впливу на них.

Грунтуючись на цих загальних уявленнях про співвідношення фундаментальних понять науки управління, слід визначати і поняття «державне регулювання вищої освіти». Воно має розглядатися у разом, у порівнянні з поняттям «державне управління» на основі теоретичного розуміння визначених вище категорійних рядів.

Інакше кажучи, поняття державного регулювання у сфері вищої освіти слід визначати на основі загальної теорії управління з урахуванням особливої сфери діяльності органів держави, які мають виконавчий характер. Відтак «державне регулювання» є більш широким поняттям, ніж «державне управління», оскільки охоплює ширшу сферу організаційності діяльності держави.

Зазначені поняття частково збігаються. Державне регулювання й державне управління спрямовані на досягнення однієї мети управління: впорядкування соціальних об'єктів та соціальних процесів, переведення їх з одного стану в інший (так, наприклад, встановлення правил, порядку акредитації для ВНЗ, визначення обсягу держзамовлення на відповідні спеціальності тощо). Проте, державне регулювання й державне управління мають суттєві відмінності, пов'язані з використанням специфічних засобів (методів) управлінського впливу. Так, як приклад державного регулювання можна навести Закон України «Про освіту» є продуктом законодавчої влади держави, ним координується діяльність суб'єктів освітньої сфери України. Тобто, будь-який суб'єкт освітнього процесу є вільним у своїй діяльності та може провадити її на свій розсуд до тієї межі, поки вона не починає суперечити згаданому нормативно-правовому акту. В якості прикладів державного управління, можна навести Укази Президента України, Постанови Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, які за своєю суттю є переліком завдань, вказівок обов'язкових до виконання суб'єктами, яким адресовані дані документи.

Державне управління, як окреслено раніше, слід розглядати як певний вид діяльності органів держави, яка має владний характер і передбачає насамперед організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень (наприклад, розпорядження Міністерства освіти і науки, молоді та спорту, яке скеровує, обмежує і/або визначає діяльність вищих навчальних закладів). З цієї точки зору, державне управління має ознаки, характерні для виконавчої влади, що пов'язані з поділом державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Функціонування виконавчої влади, поряд з використанням методів державного управління, передбачає і державне регулювання. Останнє, виходячи з аналізу правових актів, застосовується не тільки в межах виконавчої влади і передбачає не лише вплив на об'єкти управління, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів. Таке середовище означає соціальні процеси та явища, які безпосередньо впливають на стан певного об'єкта управління. Так, наприклад, в силу глобалізаційних процесів у світовій економіці, трансформації етапів розвитку суспільства та економіки у напрямку інформаційного, зміни структури ринку праці в Україні, посиленням демократичності управління, становленням громадянського суспільства тощо, є недостатнім використання державою лише важелів управління, примусу. Тут більш необхідним є застосовування, з урахуванням умов середовища, відповідних механізмів державного регулювання аби сфера освіти могла «крокувати у ногу з часом» та функціонувати найбільш ефективно.

Отже, державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління освітою в цілому. Причому державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість для них діяти найкращим чином.

Саме тому державне регулювання інколи ототожнюють з використанням непрямих (економічних, заохочувальних, стимулюючих) методів управлінського впливу. Причому державне регулювання не може бути використане без застосування методів безпосереднього впливу на об'єкти управління, і тому державне регулювання зрештою неможливе без державного управління.

Водночас нормативно-правова основа державного регулювання пов'язана з його використанням у певних суспільних сферах. Як правило, воно застосовується в економічній, соціально-культурній сфері та для регулювання суспільно-політичної діяльності. У цих сферах обсяг державного регулювання порівняно з державним управлінням більш помітний. Проте в інших сферах діяльності держави (наприклад, оборона, державна виконавча служба, діяльність органів внутрішніх справ тощо) ширше використовуються методи прямого

державного впливу на органи управління, й тому обсяг державного регулювання істотно зростає.

Висновки. Таким чином, як зрозуміло із вищевикладеного матеріалу, для українській системи вищої освіти, як свідчить практика, а також зарубіжний (європейський, американський) досвід, наразі найбільш ефективним буде переключення державної політики із виключно управління (як було за радянських часів) до регулювання. Сфера професійно-технічної освіти, а особливо вищої освіти є доволі чутливою до змін державної та світової кон'юнктури (тобто, її

оточуючого середовища), тому завдяки переважному використанню державного регулювання у порівнянні з управлінням можна забезпечити ефективне функціонування освітньої галузі.

Перспективи подальших досліджень. Проведені попередні дослідження показали, що існує об'єктивна необхідність подальшого вивчення понять державного управління вищої освіти та державного регулювання сфери вищої освіти в комплексі та зважаючи на трансформаційні процеси, що відбуваються в галузі вищої освіти в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Антонова Е. Г. Государство как целостная система социального управления / Е. Г. Антонова. – М., 1996. – 356 с.
2. Гладун З. Поняття і зміст державного управління: адміністративно-правовий аналіз / З. Гладун. – Л., 1996. – 182 с.
3. Державне управління в Україні / За ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Знання, 2009. – 216 с.
4. Могильний О. М. Державне регулювання економіки : [навч. посібник для студ. вищих навч. закл.] / О. М. Могильний ; Інститут підготовки кадрів держ. служби зайнятості України. – К. : ПК ДСЗУ, 2006. – 490 с.
5. Новий тлумачний словник української мови в трьох томах / За ред. Яременко В. В., Сліпущко О. М. – Вид. 2-е, доп. – К. : Аконт, 2010. – 2717 с.
6. Оболенський О. Теорія системного підходу в державному управлінні / О. Оболенський // Вісник УАДУ. – 1996. – № 3. – С. 151–158.
7. Ходов А. Экономические интересы и государственное регулирование экономики: прямая и обратная связь / А. Ходов // Российский экономический журнал. – 1995. – №1. – С. 57–64.

Рецензенти: Палагнюк Ю. В., к.політ.н.;
Козлова Л. В., к.держ.упр.

© Якименко О. О., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.02.2012 р.

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.

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИНУ «ТОРГІВЛЯ ЛЮДЬМИ»

У даній статті висвітлено основні засади державної політики України у сфері протидії злочину «торгівля людьми» та обґрунтовано подальшу концепцію формування та реалізації вищезазначеної державної програми.

Ключові слова: злочинна діяльність, «торгівля людьми», державна політика України, протидія злочину «торгівля людьми».

В данной статье рассмотрены основные принципы государственной политики Украины в сфере противодействия преступлению торговли людьми и обосновано дальнейшую концепцию формирования и реализации вышеуказанной государственной программы.

Ключевые слова: преступная деятельность, «торговля людьми», государственная политика Украины, противодействие преступлению «торговля людьми».

This article reveals the basic principles of state policy of Ukraine in the field of combating the crime of trafficking in human beings and further concept for the development and implementation of the aforementioned state program is justified.

Key words: Criminality, trafficking in human beings, state policy of Ukraine, combating the crime of trafficking in human beings.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Глобалізація, що виражається у зростаючій взаємозалежності та взаємопов'язаності між собою держав та цілих регіонів, стала причиною розповсюдження наприкінці ХХ століття такого протиправного явища, як «торгівля людьми». Цей добре організований транснаціональний злочинний бізнес є третім найприбутковішим протиправним діянням у світі, після контрабанди наркотиків та зброї. Так, на думку Стамбульського саміту НАТО даний злочин є сучасною работорівлею, яка живить корупцію та організовану злочинність і становить потенційну загрозу дестабілізації слабких урядів. Він становить загрозу для національної безпеки України у зв'язку із масштабами скоєння, величезними прибутками, залученням організованих злочинних угруповань, високою латентністю, значними прогалинами у правій урегульованості механізмів протидії та боротьби, а також зростанням випадків корупції працівників правоохоронних та прикордонних органів [5].

Оскільки за своєю природою «торгівля людьми» завжди має транснаціональний організований характер, існування та процвітання цього злочину на теренах України завдає великої шкоди міжнародному співробітництву України із

країнами-сусідами та Європейським Союзом зокрема. Слід наголосити, що відповідно до даних ООН наша держава разом із Білорусією, Росією та Молдовою на сьогодні є світовим лідером із постачання «живого товару» у різні країни світу з метою подальшого залучення постраждалих осіб до сексуальної та трудової експлуатації, злочинної діяльності, порно індустрії, примусового донорства біологічного матеріалу та виконання практик, подібних до рабства. [1] Крім того, Україна слугує стратегічно важливою ланкою для транзиту осіб азіатського походження на Захід, а відтак слугує незамінним транзитним коридором для надходження біженців, нелегальних мігрантів та інших небажаних осіб до Європейського Союзу.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблемам державної політики України у сфері протидії торгівлі людьми та нормативно-правового забезпечення цієї діяльності приділили увагу багато науковців і практиків, зокрема, В. Л. Грохольський, С. М. Гусаров, О. О. Дульський, К. Б. Левченко, Я. Г. Лизогуб, А. М. Орлеан, В. М. Підгородинський, О. В. Святун, І. В. Сервецький та багато інших вчених.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. На сьогодні протидія злочину

«торгівля людьми» розглядається авторами переважно у контексті конституційного, кримінального та міжнародного права з окремими аспектами управлінського та адміністративно-правового підходів. Поряд з тим проблема боротьби із даним протиправним діянням з точки зору державного управління все ще не знайшла достатнього висвітлення в науковій літературі та не стала предметом всебічних досліджень українських вчених.

Постановка завдання та формулювання мети статті.

- висвітлити основні засади державної політики України у сфері протидії злочину торгівлі людьми на сьогоднішній день;
- обґрунтувати подальшу концепцію формування та реалізації вищезазначеної державної програми;

Виклад основного матеріалу. Право людини на свободу та особисту недоторканність, що порушується при скоєнні злочину «торгівля людьми», є одним із найважливіших прав людини загалом, відповідно до ст. 29 Конституції України та норм численних міжнародно-правових конвенцій. А оскільки прийнята Верховною Радою 28 червня 1996 р. Конституція України проголошує, що людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю [2, с. 141], основний закон нашої держави беззаперечно проголошує дотримання і захист прав і свободи людини як пріоритетний напрям державної політики. А з цього слідує що подальше реформування та покращання державної програми України у сфері протидії та боротьби із торгівлею людьми є нагальною потребою.

У 2001 р. із прийняттям нового Кримінального кодексу України набула чинності ст. 149 «Торгівля людьми або інша незаконна угода щодо передачі людини» та було встановлено покарання за вчинення цього злочину. Відповідно до даного нормативно-правового акту «торгівля людьми» – це продаж, інша сплатна передача людини, а так само здійснення стосовно неї будь-якої іншої незаконної угоди, пов'язаної із законним чи незаконним переміщенням за її згодою або без згоди через державний кордон України для подальшого продажу чи іншої передачі іншій особі (особам) з метою сексуальної експлуатації, використання в порнобізнесі, втягнення у злочинну діяльність, залучення в боргову кабалу, усиновлення (удочеріння) в комерційних цілях, використання у збройних конфліктах, експлуатації її праці тощо [3, с. 131].

У 2004 р. Верховна Рада України ратифікувала «Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності» та «Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї». Указом Президента України від 18.02.2002 р. №143 «Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян» було проголошено, що одним із

пріоритетних напрямків діяльності правоохоронних органів України є насамперед боротьба з торгівлею людьми. На подолання зазначеного злочину спрямовані також Укази Президента України «Про протидію торгівлі людьми» від 20.09.2011, «Про Концепцію державної міграційної політики» від 30.05.2011, «Про додаткові заходи щодо запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади в їх розшуку» 2001 р., «Про заходи щодо подальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян» 2002 р.

Слід зазначити, що торгівля людьми як масштабне явище та нагальна соціальна проблема виникла в Україні ще на початку 90-х років і відтоді набуває своєї значущості. Потерпілими від даного злочину щорічно стають чоловіки, жінки та діти різних вікових категорій, соціального ходження та матеріального статусу. Так, відповідно до дослідження, що було проведено Міжнародною Організацією з міграції, кількість потерпілих від торгівлі людьми починаючи з 1991 р в Україні складає вже понад 100 000 осіб. [1]

На думку Олефіра, зростання безробіття, нестабільна економічна ситуація, неухильне зниження життєвого рівня населення – усе це створює сприятливі умови для існування і процвітання цього виду злочину в Україні. Іншою важливою причиною слугує специфіка географічного розташування нашої країни: вдале розміщення державних кордонів на межі із Центральною Європою а відтак Європейським Союзом та їх відносна «прозорість» спричиняє те, що Україна опинилася на перехресті світових шляхів транспортування «живого товару» і почала активно та зухвало використовуватися злочинними угрупованнями як країна-транзит і країна-донор одночасно. Основними державами – реципієнтами «живого товару» з України є країни Західної Європи, Туреччина, Греція, Ізраїль, США, Об'єднані Арабські Емірати та інші [5].

Відповідно до Концепції проекту Закону України «Про протидію торгівлі людьми», боротьба із цим злочином – це система заходів, що здійснюються в рамках протидії торгівлі людьми, спрямованих на виявлення злочину, у тому числі незакінченого, осіб, які від цього постраждали, встановлення фізичних/юридичних осіб – торгівців людьми та притягнення їх до кримінальної відповідальності [6].

Як зазначає Левченко, протидія торгівлі людьми на національному рівні – це комплексна проблема, до вирішення якої на сьогодні залучені співробітники багатьох міністерств та відомств. На сьогодні основними напрямками державної політики у сфері протидії торгівлі людьми є:

- попередження вчинення злочину торгівлі людьми за допомогою проведення широко-масштабної превентивної роботи, направленої в першу чергу на підвищення рівня обізнаності населення із нагальністю даної проблеми шляхом впровадження дієвих інформаційно-консультаційних

програм а також реалізації відповідних організаційних, дослідницьких, освітніх, правових, соціально-економічних та інших заходів;

- безпосередня боротьба із злочином торгівля людьми шляхом виявлення фактів вчинення відповідних протиправних діянь, переслідування винних осіб та притягнення їх до кримінальної відповідальності;

- реабілітація жертв торгівлі людьми після їх повернення на Батьківщину шляхом надання юридичної допомоги та соціального захисту [4].

У червні 1999 р. в Україні було створено Національну координаційну раду щодо запобігання торгівлі людьми при Уповноваженому з прав людини, що є постійно діючим консультативно-дорадчим органом при Кабінеті Міністрів. Її основними завданнями і є:

1. Підготовка та безпосереднє внесення пропозицій щодо вдосконалення існуючих законодавчих та інших нормативних актів, спрямованих на протидію торгівлі людьми в установленому порядку.

2. Проведення експертиз проектів законів у сфері протидії торгівлі людьми.

3. Підготовка пропозицій з приводу удосконалення діяльності правоохоронних і прикордонних органів з метою підвищення ефективності державної програми протидії торгівлі людьми.

4. Проведення моніторингів та соціальних досліджень у галузі прав людини;

5. Підготовка інформаційно-аналітичних та експертних матеріалів з питань запобігання торгівлі людьми.

6. Впровадження інформаційних кампаній в засобах масової інформації з метою інформування населення про потенційну небезпеку шляхом проведення конференцій, «круглих столів», лекцій та семінарів з даної проблематики.

7. Збір інформації стосовно виїзду громадян за кордон з метою полегшення задачі щодо їх розшуку в разі зникнення.

8. Розробка реалізація та вдосконалення програм реабілітації жертв торгівлі людьми шляхом надання відповідної юридичної, психологічної допомоги та соціального захисту [7].

До складу Координаційної Ради входять представники не тільки відповідних міністерств та відомств України, але й численних дипломатичних представництв іноземних держав в нашій країні, міжнародних та неурядових правозахисних організацій. Мова йде зокрема про представників Верховної Ради України, Міністерства закордонних справ, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства юстиції, Міністерства освіти і науки молоді та спорту, Міністерства охорони здоров'я, Міністерство соціальної політики, Уповноваженого України з прав людини, Державного Комітету України у справах сім'ї та молоді, Державної туристичної адміністрації України, Державної міграційної служби України, Державного Комітету з питань охорони державного кордону, Державної митної служби, Академії правових наук України,

Національного центрального бюро Інтерполу в Україні. Також до Ради належать представники Міжнародної Організації Міграції, Організації Безпеки та Співробітництва Європи, різних дипломатичних установ, релігійних конфесій та неурядових правозахисних організацій, таких як наприклад «La Strada Україна» [7].

Важливим кроком у вдосконаленні державної політики України у сфері протидії злочину торгівля людьми стало затвердження у 1999 р. постановою Кабінету Міністрів України Комплексної Програми запобігання торгівлі жінками і дітьми. Слід зазначити, що на сьогодні в Україні діє Державна цільова соціальна програма протидії торгівлі людьми на період до 2015 року відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів від 15 лютого 2012 р.

Завдання щодо виконання положень пунктів 2-10, 15 та 18 цієї державної програми, що містять у собі положення стосовно запобігання торгівлі людьми шляхом вирішення проблеми з працевлаштуванням та професійної зайнятістю громадян України, покладається на Міністерство соціальної політики України. Воно є одним із головних виконавців цієї програми загалом, адже покликане реалізувати третину передбачених у ній заходів та дій, зокрема:

- 1) Проводити методологічну та методичну роботу з підвідомчими міністерству організаціями з метою дослідження, порівняльного аналізу, узагальнення та поширення міжнародного досвіду з питань запобігання та боротьби з торгівлею людьми в Україні.

- 2) Здійснювати інформаційні кампанії через засоби масової інформації

шляхом проведення конференцій, «круглих столів», лекцій та семінарів з даної проблематики.

- 3) Надавати профорієнтаційні послуги усім бажаючим а також організовувати навчання безробітних осіб тим професіям, що користуються найбільшим попитом на ринку праці.

- 4) Реалізовувати проект «Можливості зайнятості, професійної підготовки та міграційна політика як фактори запобігання й скорочення масштабів торгівлі жінками» на базі міністерства.

- 5) Всебічно сприяти працевлаштуванню молоді та залученню безробітних осіб до приватного підприємництва.

- 6) Здійснювати невинний контроль за діяльністю туристичних фірм, шлюбних агентств та тих суб'єктів господарювання, які відповідно до наданої ліцензії мають право виступати посередниками у працевлаштуванні українських громадян за кордоном.

- 8) Надання всебічної достовірної та повної інформаційно-консультативної допомоги громадянам України, які виїжджають за кордон.

Міністерство Внутрішніх Справ України, Служба Безпеки, Міністерство Закордонних Справ, Міністерство Юстиції, Адміністрація Державної прикордонної служби та Державна міграційна служба України відповідальні за виконання

положень пунктів 22-27 програми, оскільки їх діяльність спрямована на безпосередню боротьбу із злочином торгівлі людьми шляхом виявлення фактів вчинення відповідних протиправних діянь, переслідування винних осіб та притягнення їх до кримінальної відповідальності відповідно до указу Президента України від 9 лютого 2004 р. «Про заходи щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції» [8].

Важливим напрямком боротьби з торгівлею людьми завжди було і залишається й здійснення широкомасштабної просвітницької роботи, яка полягає у підвищенні рівня обізнаності населення з усіма аспектами проблеми торгівлі людьми. Основну роботу за цим напрямком проводить Міністерство освіти і науки молоді та спорту а також Міністерство соціальної політики. Активну участь у підготовці та здійсненні таких інформаційних кампаній в Україні завжди здійснює Представництво Міжнародної організації міграції в Україні разом із неурядовими правозахисними організаціями, як от «La Strada Україна» [4].

Висновки. Як висновок слід сказати, що, враховуючи актуальність проблеми торгівлі «живим товаром» в Україні на сьогодні, уряд робить усе можливе для того, щоб здійснювати ефективну державну програму протидії та

боротьби із цим зухвалим та антигуманним злочином. Серед основних досягнень у зазначеній сфері – створення відповідного нормативно-правового поля; ратифікація Конвенції ООН «Проти транснаціональної організованої злочинності»; введення до Кримінального Кодексу статті, що передбачає кримінальну відповідальність за вчинення злочину торгівлі людьми; створення мережі «гарячих ліній» і центрів реінтеграції для потерпілих осіб за іноземним зразком. Однак, беручи до уваги гостроту і масштабність даної проблеми в українському суспільстві, існує нагальна потреба у консолідуванні зусиль центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також міжнародних та громадських організацій у здійсненні повного та ефективного комплексу заходів, спрямованих на її якнайшвидше та успішне подолання.

Перспективи подальших наукових розвідок полягають у дослідженні проблем державної політики України у сфері протидії торгівлі людьми та нормативно-правового забезпечення цієї діяльності у площині міжнародного співробітництва нашої держави із країнами-сусідами та основними країнами-рецепієнтами «живого товару» із Східної Європи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Григорів М. Торговля людьми-сучасне рабство / М. Григорів // Право України. – 2005. – № 9. – С. 10.
2. Конституція України в редакції від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 30 – ст. 141.
3. Кримінальний Кодекс України в редакції від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
4. Левченко К. Актуальні проблеми впровадження державної політики протидії торгівлі людьми в Україні / К. Левченко // Боротьба з торгівлею людьми: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 26 черв. 2008 р.). – Донецьк : Донецький юрид. ін-т ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2008. – С. 62.
5. Олефір В. Торговля людьми як прояв транснаціональної організованої злочинності / В. Олефір // Юридичний вісник України. – 1998. – № 4. – С. 17.
6. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про протидію торгівлі людьми». Розпорядження Кабінету міністрів України від 15 грудня 2010 р. № 2257 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua/index.php?page=hotline&file=349871151220100.txt&code=2257-2010-%F0>.
Про Концепцію державної міграційної політики. Указ президента України від 30 травня 2011 р. № 622/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html?PrintVersion>.
7. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року від 15 лютого 2012 р. № 90 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/90-2012-p>.

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

© Палагнюк О. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 11.04.2012 р.

ПАЛАГНЮК Олександра Вікторівна – аспірант кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: європейське та міжнародне право, державна міграційна політика України, права людини.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ БІБЛІОТЕЧНОЮ СПРАВОЮ В УКРАЇНІ В 1917-1939 РОКАХ

У статті проводиться історичний аналіз виникнення і трансформації форм і методів здійснення державної політики в галузі управління бібліотечною справою на початку радянського періоду історії України (1917-1939 рр.). Система державного управління бібліотечною справою в цей період в значній мірі відображала кон'юнктурні інтереси того чи іншого періоду радянської влади; зумовлювалась конкретно-історичною обстановкою в країні, традиціями, менталітетом, була адекватна існуючій правовій системі.

Ключові слова: бібліотечна справа, державне управління, Україна, радянська влада, історичний аналіз, державна політика.

В статье проводится исторический анализ возникновения и трансформации форм и методов осуществления государственной политики в области управления библиотечным делом в начале советского периода истории Украины (1917-1939 гг.). Система государственного управления библиотечным делом в этот период в значительной степени отражала конъюнктурные интересы того или иного периода советской власти; обуславливалась конкретно-исторической обстановкой в стране, традициями, менталитетом, была адекватна существующей правовой системе.

Ключевые слова: библиотечное дело, государственное управление, Украина, советская власть, исторический анализ, государственная политика.

A historical analysis of the emergence and transformation of forms and methods of public policy in managing libraries in the early Soviet period the history of Ukraine (1917-1939 years) is conducted in this article. The system of libraries in this period largely reflected the tactical interests of Soviet rule in a particular period; it was stipulated by the concrete historical situation in the country, traditions, mentality, and it was an adequate to the existing legal system.

Key words: library science, public administration, Ukraine, Soviet rule, historical analysis, public policy.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. При дослідженні механізмів державного управління бібліотечною справою дуже важливо проаналізувати історію становлення системи державного регулювання цієї галузі культури.

На сьогодні у світі взагалі, та Україні зокрема не існує єдиної думки щодо періодизації розвитку бібліотечної справи та становлення системи державного управління у цій галузі.

Перші бібліотеки в Україні з'явилися в період Київської Русі в IX-XI ст. при монастирях та церквах, у 1037 р. Ярослав Мудрий заснував державну книгозбірню при Софійському соборі. Законодавче регулювання бібліотечної справи відбулося під час реформ Петра Першого, бібліотеки починають брати участь у реалізації наукової, освітньої та культурної політики.

Але тільки на початку радянського періоду історії України виникають державні органи, на які

покладають функції регулювання бібліотечної справи. Період 1917-1939 років цікавий тим, що саме в цей час виникають і трансформуються форми і методи здійснення державної політики в галузі управління бібліотечною справою, виникають суперечності з вже усталеними у вітчизняному бібліотекознавстві після Лютневої революції демократичними принципами діяльності бібліотек.

Дослідження становлення системи регулювання бібліотечної справи в Україні, що відбулося в період 1917-1939 рр., є актуальним з огляду на процеси, які відбувалися в бібліотечній галузі нашої країни після здобуття незалежності в 1991 р.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблеми, пов'язані з управлінням бібліотечною справою в СРСР, розглядалися в роботах радянських, російських та українських учених. Серед них цікаві дослідження, проведені в рамках історичних, політичних, економічних, соціологічних, педагогічних наук,

наприклад, К. І. Абрамовим, Е. І. Кузьмінім, Ю. М. Столяровим та іншими вченими.

Виділення не вирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Не применшуючи ролі й значущості досліджень названих та інших авторів, необхідно визнати, що питання становлення системи державного управління бібліотечною справою в Україні є недостатньо проаналізованим. Статті вищезгаданих авторів в основному стосувались окремих аспектів функціонування бібліотечної справи – історії бібліотечної справи, організації фондів бібліотек, підготовки та підвищення кваліфікації бібліотечних фахівців та ін.

Формулювання мети статті. Метою цієї статті є аналіз становлення системи державного управління бібліотечною справою в Україні в період 1917-1939 рр.

Виклад основного матеріалу дослідження. Звертаючись до витоків виникнення Радянської держави, слід зазначити, що Жовтнева революція 1917 р. внесла кардинальні зміни в організацію бібліотечної справи в Російській імперії. На відміну від Лютневої революції, що затвердила демократичну програму бібліотечного будівництва, більшовики поставили за мету бібліотечної реформи впровадження принципів класовості, партійності, відмови від вже проголошених у лютому 1917 р. цивільних свобод і прав людини, від вільного розвитку суспільної та приватної ініціативи у бібліотечній справі.

У 1917-1920 рр. були закладені засади принципово іншого підходу до організації бібліотечної справи, який був охарактеризований як «соціалістичне бібліотечне будівництво». З цього часу бібліотеки стають одним із найбільш заідеологізованих соціальних інститутів.

Ідейним натхненником проведення радянських бібліотечних перетворень був В. І. Ленін, який у статті «Партійна організація і партійна література» (1905 р.) зазначав, що партія та робітничий клас зацікавлені в тому, щоб мати партійні бібліотеки, які стали б провідниками соціалістичної ідеології. Літературна справа повинна стати частиною загальнопролетарської справи. «Видавництва і склади, магазини та читальні, бібліотеки та різні торгівлі книгами – все це повинно стати партійним, підзвітним» [1].

У липні 1918 р. В. І. Ленін на засіданні Раднаркому звертає увагу Наркомпросу на недостатність його турбот про правильну постановку бібліотечної справи в Росії і доручає комісаріату «негайно вжити енергійних заходів, по-перше, для організації бібліотечної справи в Росії, по-друге, для введення швейцарсько-американської системи» [2].

В. І. Ленін був ініціатором централізації бібліотечної справи, що носила в цілому прогресивний характер, так як була спрямована на раціоналізацію використання книжкових багатств населення, вимагала рішучого усунення відомчої роз'єднаності та відокремленості в бібліотечній

справі, сприяла зміцненню взаємозв'язку і взаємодії бібліотек. Демократичною була і пропозиція ввести швейцарсько-американську систему бібліотечної справи, тому що це б сприяло зміцненню міжнародних зв'язків вітчизняних бібліотек, взаємозбагаченню і обміну досвідом бібліотечної роботи.

У червні 1918 р. опубліковано декрет Ради Народних Комісарів «Про охорону бібліотек та книгосховищ», відповідно до якого усі бібліотеки в країні брались на облік та під охорону Народного комісаріату освіти, який повинен був вирішувати питання про використання бібліотек, що після революції переходили у державну власність, громадських організацій та ін. [3].

Запропонована В. І. Леніном ідея політизації бібліотечної справи, повного підпорядкування діяльності бібліотек завданням побудови соціалістичного суспільства містилася у підготовленій ним і прийнятій на VIII з'їзді РКП (б) у 1919 р. Програмі партії, в якій бібліотеки та інші освітні і просвітницькі установи характеризувалися як «провідники принципів комунізму» в масах трудящих, основним завданням яких було розвиток самої широкої пропаганди комуністичних ідей і використання для цієї мети апарату та коштів державної влади. Програма також декларувала необхідність всебічної державної допомоги «самоосвіті і саморозвитку робітників і селян»: створення з цією метою розгорнутої мережі бібліотек та інших освітніх установ. У наступні роки В. І. Ленін неодноразово підкреслював політичні завдання бібліотек «ібо без приучення все більшого количества населения пользоваться в библиотеках подобными отчетами ни о каком действительно превращении полуазиатской страны в культурную и в социалистическую не может быть и речи» [4].

У травні 1919 р. на I Всеросійському з'їзді з питань позашкільної освіти мова йшла про необхідність створення організованої мережі бібліотек [5]. Головним принципом декрету РНК «Про централізацію бібліотечної справи в РРФСР» є загальнодоступність всіх бібліотек та поєднання їх в єдину бібліотечну мережу. Питання створення «дійсно єдиної бібліотечної мережі» В. Ленін розглядає в статті «Про роботу Наркомосу» [6]. Зокрема, він пропонує, в умовах гострої обмеженості фінансових ресурсів безкоштовно виділити кожній із 50 тисяч бібліотек та читалень країни по три примірники газет «Правда» та «Известия» та по два примірники всіх необхідних підручників та творів класиків світової літератури, тогочасної науки і техніки, що надасть змогу населенню країни мати рівні можливості доступу до інформації. Вибір газет «Правда» та «Известия», звичайно, не був випадковим, адже це були головні партійні газети країни, за їх допомогою комуністична партія, шляхом безкоштовного їх надання кожній бібліотеці та читальні країни, формувала комуністичний світогляд користувачів бібліотек.

Таким чином, В. І. Ленін розглядав бібліотеки перш за все як осередки політичної освіти трудящих, підпорядковував загальній задачі побудови комуністичного суспільства, що й зумовило їх ідеологізацію в наступні роки. Ленінські вимоги перебували в корінній суперечності з демократичними принципами діяльності бібліотек, вже усталеними у вітчизняному бібліотекознавстві після Лютневої революції.

Концепція політизації культури знайшла своє відображення і в тому, що з перших років радянської влади в Україні став утверджуватися принцип керівної і спрямовуючої ролі комуністичної партії в бібліотечній справі. Партія, спираючись на вказівки В. І. Леніна, керувала формуванням радянської бібліотеки як бібліотеки принципово нового типу, за своїм характером, завданням і змістом роботи відповідала інтересам побудови соціалістичного і комуністичного суспільства. Бібліотечна робота завжди вважалася складовою частиною ідеологічної діяльності комуністичної партії, опорною базою партійних організацій у розгортанні масово-політичної та агітаційно-пропагандистської роботи серед населення з метою пробудження ініціативи, залучення до активної участі в соціалістичних перетвореннях народного господарства і культури.

Ці нові вимоги до бібліотечної справи отримали відображення у найважливіших партійних документах: Програмі РКП (б), резолюціях і рішеннях з'їздів партії і пленумів її Центрального комітету, націлювали бібліотечних працівників на активну пропаганду серед трудящих ідей соціалізму і комунізму, на залучення їх до активної участі в соціалістичному будівництві. Так, важливу роль в ідеологізації бібліотечної роботи зіграла резолюція VIII з'їзду РКП (б) «Про політичну пропаганду і культурно-освітньої роботи на селі» [7] (1919), що стала програмним документом для всіх бібліотек країни. Згідно з резолюцією до завдань освітньої роботи серед населення мали входити: комуністична пропаганда, поширення загальноосвітніх та сільськогосподарських, тобто виробничих знань. Уся робота в цій області повинна була вестися в глибокій узгодженості між собою.

Досліджуючи зародження організаційно-правових форм державного управління бібліотечною справою, відзначимо, що в кінці 1920 р. в Росії був створений Головополітосвіти РРФСР, основним завданням якого було об'єднання всієї політико-освітньої, агітаційно-просвітницької роботи в республіці і зосередження її на обслуговуванні політичного і економічного будівництва. У його розпорядження передавалися загальнодоступні бібліотеки та інші освітні установи. Терміни «позашкільна робота», «культурно-просвітня робота» замінюються терміном «політико-просвітня робота», що підкреслює, що головним завданням бібліотек та інших політико-освітніх установ відтепер є не культурна робота, а агітаційно-пропагандистська та політико-освітня

діяльність. Вся робота Главполитпросвета здійснювалася під керівництвом ЦК РКП (б), робота губернських і повітових політосвіт – під керівництвом місцевих партійних комітетів.

З входженням України до складу СРСР у 1922 р. ідеологічні напрацювання ЦК РКП (б) щодо політико-агітаційної роботи бібліотек використовувалися комуністичною партією і в Україні.

З перших місяців встановлення радянської влади комуністична партія, як і за царату, відновлює цензуру бібліотечної справи. Спочатку вона була пов'язана з проведенням націоналізації і реквізиції книжкових магазинів, бібліотек і особистих книжкових колекцій, більшість яких були визнані непридатними для читання широких мас трудящих. Насамперед вилучалася монархічна, релігійна, чорносотенна література, склепіння недіючих законів, книги, спрямовані проти соціалізму і комунізму і т. д.

Уже в 1918 р. за вказівками Наркомосвіти була проведена і перша чистка книжкових фондів публічних і народних бібліотек, головною метою якої стало вилучення політично шкідливою і контрреволюційної літератури. Організаторами чисток виступали партійні, комсомольські осередки, поради, відділи ВЧК.

У 1920 р., після перетворення Позашкільного відділу Наркомосвіти в Політико-просвітницький відділ, останній виступив з ініціативою видання першої радянської інструкції «Про перегляд каталогів і вилучення непридатною літератури». Вона була розіслана у другій половині 1920 р. всім бібліотечним секціям відділів народної освіти і пропонувала терміново приступити до вилучення як цілих категорій літератури, так і окремих книг. До цих категорій, перш за все, відносилися агітаційні книги і брошури некомуністичного змісту, а саме: про Установчі збори, загальне виборче право, демократичний республіцизм, конституції, правах і свободах громадян та інше; вилучалися всі книги монархічного і духовно-морального змісту, крім Євангелія, Корану, Талмуду, застаріла радянська агітаційна література, порнографічні видання тощо.

У зв'язку з тим, що бібліотеки вважалися допоміжними установами в системі народної освіти, загальне керівництво бібліотеками було покладено на Наркомосвіти. Для керівництва науковими бібліотеками (державними, громадськими, академічними, вузівськими тощо) у Наркомосвіти в лютому 1918 р. був створений бібліотечний відділ. Після переведення уряду в Москву в липні 1918 р. утворюється відділ наукових бібліотек, який займався реорганізацією наукових бібліотек, охороною, націоналізацією і розподілом реквізованих книжкових багатств між бібліотеками. Для керівництва науковими бібліотеками на місцях він організував понад 20 губернських, обласних та районних комітетів і комісій.

З метою управління шкільними і дитячими бібліотеками в Наркомосвіти також були створені

бібліотечні секції або підвідділи при відповідних відділах комісаріату. Таким чином, на першому етапі радянського бібліотечного будівництва гостро відчувалися паралелізм і неузгодженість керівництва бібліотечною справою в Наркомосвіти, що негативно позначалося на розробці спільного плану бібліотечного будівництва, вимагало додаткових зусиль для координації та узгодженості в роботі.

Після Жовтневої революції вперше в історії Російської імперії були утворені органи державного управління бібліотечною справою. Ці кроки вказують на важливу роль бібліотек для радянської влади. Почалась створюватись широка мережа бібліотек. Була розроблена концепція розвитку бібліотек, яка багато в чому була скопійована з американської моделі і зводилася до того, що свою бібліотеку повинен мати кожний населений пункт – не тільки великі і малі міста, але й віддалені села [8, с. 109].

Основним партійно-державним документом, що визначав програму розвитку бібліотечної справи на початку 1920-х роках став декрет «Про централізацію бібліотечної справи в РСФСР» (3 листопада 1921 р.), який поставив завдання планомірної організації роботи бібліотек, ліквідації їх відомчої роз'єднаності та створення єдиної централізованої бібліотечної мережі в країні. Цей нормативно-правовий акт ніби визначав початок нового етапу реформи бібліотечної справи, націлював на посилення кооперації, взаємодії і координації діяльності загальнодоступних і наукових бібліотек та вплинув на всю подальшу бібліотечну політику союзних республік створеного в 1922 р. СРСР. В Україні Наркомосвіти в листопаді 1921 р. створив Українську центральну міжвідомчу бібліотечну комісію для здійснення централізації організації та управління бібліотечною справою. Бібліотеки розглядаються як державні культурно-освітні заклади; розроблялися єдині методичні засади; почалася реформа бібліотечної справи.

У монографії К. І. Абрамова наведені дані про «питання бібліотечної справи, які розглядалися на засіданнях Раднаркому» в ці роки [9, с. 252-255]. У 1918 р. Раднарком розглядав питання бібліотечної справи 13 разів, у 1919 р. – 11 разів, у 1920 р. – 9 разів. При відсутності спеціального закону в період радянської влади діяльність бібліотек регламентувалася величезною кількістю різних актів, прийнятих як державними, так і партійними органами.

Цікаво, що незважаючи на те, що бібліотечна справа вступила в новий етап історичного розвитку, пропозиції про необхідність бібліотечного законодавства в перші роки ще продовжували висловлюватися. У редакційній статті журналу Главполитпросвета «Червоний бібліотекар» в 1924 р. публікується матеріал «Про бібліотечну законодавстві». У ньому, зокрема, зазначається, що «в ... області бібліотечної роботи, що обіймає понад 10 установ (стаціонарних бібліотек різного

типу) з надзвичайно цінним книжковим майном, з великим кадром обслуговуваного населення і з неминучими в роботі непорозуміннями, при вирішенні яких бібліотекам не на що спертися» [10].

Крім питань законодавчого регулювання діяльності бібліотек, радянська влада опікувалась підготовкою кадрового забезпечення бібліотек, зважаючи на політичний характер бібліотечної справи, політичну спрямованість усіх без винятку аспектів теорії та практики обслуговування населення країни книгами. Тому у 1921 р. розпочалася систематична підготовка кадрів вищої кваліфікації для бібліотек. У Харківському інституті народної освіти було організовано факультет політичної освіти, який готував кадри для бібліотек [11, с. 730-731].

В Україні в ці роки державне управління бібліотечною справою характеризується крайніми протиріччями: з одного боку йде постійний пошук нових цікавих рішень, з іншого – тоталітарний режим установив жорсткий контроль за всіма сферами громадського та професійного життя та ліквідував усі недержавні форми бібліотек.

Початком бібліотечної цензури цього періоду в СРСР стала «Інструкція про перегляд книжкового складу бібліотек» (1923 р.), яка зобов'язувала знищувати твори, що перешкоджали запровадженню більшовицького режиму. Згідно неї читачам заборонялося видавати ідеологічно шкідливу літературу. [12, с. 31]. Наслідком прийняття цієї інструкції стали чистки книжкових фондів 1923, 1926 та 1929 рр. Згідно статистичних даних, за 1925 – 1926 рр. по всій Україні було перевірено 586 бібліотек (із них 265 шкільних) і вилучено 77 291 примірників «шкідливої літератури» [13, с. 88].

У 1924 р. скликано перший бібліотечний з'їзд у Радянському Союзі, у резолюціях якого зазначено, що радянські бібліотеки – знаряддя вироблення комуністичного світогляду. Перший Всеукраїнський бібліотечний з'їзд відбувся у 1926 р. у Харкові. На з'їзді обговорювалися питання бібліотечного будівництва на Україні з урахуванням потреб робітничого та селянського читача у контексті завдань соціалістичного будівництва [14, с. 6].

У 1930-ті рр. ще більше посилювався ідеологічний тиск на організацію бібліотечного обслуговування населення. У свідомість бібліотечних працівників наполегливо впроваджується думка, що їх головним завданням є політичне просвітництво населення, перетворення бібліотек в центри, що активно сприяють мобілізації мас на виконання п'ятирічного плану соціалістичного будівництва. Визнавши стан бібліотечної справи незадовільним, рівень якої «різко відстає від культурного зростання мас робітників і селян і завдань соціалістичної реконструкції народного господарства», Комуністична партія в спеціальній постанові «Про заходи щодо поліпшення бібліотечної роботи» (жовтень 1929 р.) вважала за необхідне всебічне розширення мережі бібліотек

та поліпшення їх матеріального становища. Основна увага приділялася відкриттю бібліотек у робочих центрах, радгоспах і колгоспах, на всіх інших ділянках, де вирішувалася доля побудови соціалістичного суспільства.

У передовій статті «Золотий фонд радянської культури» центральний орган партії газета «Правда» (1935), у зв'язку зі зрослим політичним значенням бібліотечної справи, наполегливо закликала використовувати книжкові багатства бібліотек для цілей комунізму та партійно-виховної роботи і вимагала всю їх діяльність просочити «нашої соціалістичної цілеспрямованістю, партійністю, витравити дух нейтральності і культури» [15].

У ці роки помітно посилилася цензура бібліотечної справи. Постанова ЦК ВКП (б) запропонувала в 1929-1930-ті рр. провести перегляд книжкового складу бібліотек. Бібліотеки очистити від ідеологічно шкідливої, застарілої літератури.

Поряд з негативними моментами в справі державного управління бібліотечною справою можна відзначити і позитивні зміни: були прийняті дійові заходи до зміцнення матеріально-технічного стану мережі загальнодоступних бібліотек. Урядом було наказано розширити видання масової літератури, бронювати певні відсотки виключно для комплектування бібліотек. У цих цілях була розвинена мережа колекторів, які здійснювали централізоване комплектування бібліотечних фондів. Бібліотеки заборонялося переводити в непристосовані для них приміщення.

Постановою ЦВК СРСР «Про бібліотечну справу в Союзі РСР» (1934) республіканські Наркомосвіти, центральні та місцеві профспілкові органи зобов'язувалися встановлювати «тверді кошториси бібліотек», своєчасно відпускати кошти на закупівлю нової літератури. Держплан СРСР і Наркомфін СРСР повинні були при складанні державних фінансових планів виходити з обов'язкового збільшення коштів на бібліотечну справу.

З середини 1930-х рр. відбулося зміцнення державного управління бібліотечною справою. У всіх союзних республіках при комісаріатах народної освіти створюються бібліотечні управління, на які покладається державний контроль за діяльністю всіх типів і видів бібліотек, незалежно від того, якому відомству або організації вони належали.

Значне місце в державному управлінні бібліотечною справою в Україні займало управління суспільними бібліотечними організаціями. Так, в 1930-ті рр. продовжувалося створення асоціацій і об'єднань наукових і спеціальних бібліотек. У переважній більшості вони виникли з добровільної ініціативи самих бібліотечних працівників, які гостро відчували необхідність організації взаємозв'язку і взаємодії бібліотек з метою якісного обслуговування науки, техніки і виробництва.

Виникнення бібліотечних асоціацій було нагальною потребою часу, який вимагав розвитку і зміцнення кооперації та координації роботи наукових бібліотек. В діяльності асоціацій співпрацювали бібліотеки різних відомств і організацій, працівники яких на спільних засіданнях вирішували актуальні проблеми бібліотечного будівництва, організовували наукові дослідження в галузі бібліотекознавства та бібліографії, брали участь у складанні зведених каталогів, поліпшенні роботи міжбібліотечного абонементу, розгортанні довідково-бібліографічної роботи та ін. На зборах асоціацій пропонувалося якомога ширше розгорнути діяльність бібліотечних об'єднань, створювати з цією метою регіональні бібліотечні об'єднання. Висувалася й ідея освіти всесоюзної бібліотечної асоціації.

З метою швидкої ліквідації відставання бібліотечної справи в селі передусім стала розширюватися мережа бібліотек при хатах-читальнях та інших сільських клубних установах, при колгоспах, радгоспах і машинно-тракторних станціях (МТС). Повільніше вирішувалося завдання розгортання мережі державних бібліотек в районах і сільрадах. Так, в УРСР уже в 1936 р. передбачалося мати в кожному районі самостійну районну бібліотеку, але реалізувати це завдання партії ні в першій, ні в другій п'ятирічці не вдалося через нестачу коштів. У середині 1930-х рр. понад 50 % сільських районів мали центральні районні бібліотеки. Також повільно розгорталася мережа сільських бібліотек в сільрадах: одна бібліотека припадала на 8-10 сільських рад. Значно швидше росла мережа бібліотек колгоспів, радгоспів та МТС. В їх створенні брали активну участь комсомольські та профспілкові організації, організовувався збір книг у населення тощо.

Висновки. Бібліотечна галузь України на початку радянського періоду переважно обслуговувала ідеологічні потреби комуністичної партії, а не лише задовольняла культурні потреби народу. Державне управління бібліотечною справою в умовах тоталітарної системи здійснювалося командно-адміністративними методами, а державна політика у цій сфері існувала не як об'єктивна реальність, а як ідеологічна заданість. І реалізувалася вона передусім в інтересах держави, її структур та соціальних інститутів.

При активній участі масових бібліотек за досить короткий період в СРСР була вирішена задача ліквідації неграмотності населення. Однак негативною особливістю загальнодоступних бібліотек тоталітарної держави була практична відмова від орієнтації на органи місцевого самоврядування, на інтереси конкретної території.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у аналізі розвитку бібліотечної справи в Україні та державного управління нею в 1945-1991 роках з метою розуміння стану бібліотечної справи та механізмів і методів державного регулювання цієї галузі на час здобуття Україною незалежності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. – 5-е изд. / В. И. Ленин. М. : Издательство политической литературы, 1964-1981. – Т. 12. – С. 101.
2. Абрамов К. И. История библиотечного дела в России / К. И. Абрамов. – М. : Либерия. – 2000. – С. 8.
3. Библиотечное дело : [учебное пособие] : в 2 ч. / под ред. В. В. Серова и Е. В. Сеглина. – М. : Книга, 1971. – Ч. 1. – 356 с.
4. Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. – 5-е изд. / В. И. Ленин. – М. : Издательство политической литературы, 1964-1981. – Т. 44. – С. 112–114.
5. Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. – 5-е изд. / В. И. Ленин. – М. : Издательство политической литературы, 1964-1981. – Т. 38.
6. Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. – 5-е изд. / В. И. Ленин. – М. : Издательство политической литературы, 1964-1981. – Т. 42.
7. Культурная политика государства. Собрание документов (1918-1932 гг.). – М., 1976. – С. 19–39.
8. Гениева Е. Ю. Библиотека как центр межкультурной коммуникации / Е. Ю. Гениева. – М. : РОССПЭН, 2005. – 208 с.
9. Абрамов К. И. Библиотечное строительство в первые годы Советской власти. 1917-1920. – М., 1974. – 263 с.
10. О библиотечном законодательстве [Ред. ст.] // Крас. библиотекарь. – 1924. – № 4. – С. 5–7.
11. Енциклопедія Сучасної України : в 5 т. / наук. ред. І. М. Блюміна, С. І. Болтівець, Т. К. Вінцок та ін. – К. : ВАТ «Поліграфкнига», 2003. – Т. 2. – 871 с.
12. Каракоз О. Бібліотечна цензура в Україні в двадцять роки XX століття / О. Каракоз // Вісн. Книжкової палати. – 2004. – № 11. – С. 29–33.
13. Масненко В. Цензура в піддзянській Україні 20-х років: система, інструкції, репресивна політика / В. Масненко // Сучасність. – 1997. – № 6. – С. 81–90.
14. Онищенко О. Бібліотечна справа в Україні наприкінці XX ст.: 1930–1950 рр. / О. Онищенко, Л. Дубровіна // Бібл. вісник. – 2005. – № 4. – С. 3–16.
15. Золотой фонд советской культуры (Передовая) // Правда. – 1935. – 12 апреля.

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

© Картузов К. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 23.04.2012 р.

КАРТУЗОВ Костянтин Миколайович – здобувач кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету, магістр державного управління, заступник директора науково-педагогічної бібліотеки м. Миколаєва.

Коло наукових інтересів: бібліотечна справа, інформація, державне управління.

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ САМОДОСТАТНІХ МІСЦЕВИХ (ТЕРИТОРІАЛЬНИХ) ГРОМАД У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Автор розглядає головні напрямки формування самодостатніх місцевих територіальних громад в контексті адміністративно-територіальної реформи і визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу, встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

Ключові слова: територіальні громади, місцеве самоврядування, децентралізація влади, система управління, реформа, держава, населення, народовладдя, засади, Конституція.

Автор рассматривает основные направления формирования самодостаточных местных территориальных общин в контексте административно-территориальной реформы и признание местного самоуправления как основы конституционного строя, установление демократической децентрализованной системы управления, которая базируется на самостоятельности территориальных общин, органов местного самоуправления при решении всех вопросов местного значения

Ключевые слова: территориальные общины, местное самоуправление, децентрализация власти, система управления, реформа, государство, население, народовластие, основы, Конституция.

The author views the main directions of formation of self-sufficient local territorial communities in the context of administrative territorial reform and recognition of local government as principle of the constitutional order, formation of democratic decentralized system of management which is based on the independence of territorial communities and local authorities in the addressing all the questions of local value.

Key words: territorial communities, local government, decentralization of power, system of management, reform, state, population, power of people, foundations, the Constitution.

Постанова проблеми у загальному вигляді. Місцеве самоврядування – багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно. Аналіз Конституції України [1] дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості: по-перше, відповідної засади конституційного ладу України; по-друге, специфічної форми народовладдя; по-третє, права жителів відповідної територіальної одиниці (місцевої громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві й державі та є необхідним атрибутом

будь-якого демократичного ладу. У ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування проголошується: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у конституції країни» [3].

Вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні було закріплено ще в Конституції гетьмана П. Орлика – 1710 р., а пізніше в Конституції УНР 1918 р., положення яких так і не були реалізовані. За радянських часів цей принцип рішуче заперечувався.

За роки незалежності України становленню системи місцевого самоврядування притаманне декілька етапів. На першому, початковому (умовно: 1990-1993 рр.), випробовували різні

моделі територіальної організації публічної влади. На другому, починаючи з 1994 року, відпрацьовувалися підходи до сучасного конституційного бачення системи місцевого самоврядування. На третьому, після прийняття Конституції України, вирішувалися організаційні, законодавчі і прикладні проблеми його становлення і розвитку.

Вивченню даної проблеми присвячено багато праць українських та зарубіжних науковців, серед яких можна навести чимало прізвищ провідних фахівців, вчених – дослідників, народних депутатів, практичних працівників, які працювали над проблематикою місцевого самоврядування, серед них: І. П. Бутко, В. О. Бойко-Бойчук, В. І. Бондаренко, О. В. Василенко, В. М. Кампо, А. А. Коваленко, Б. О. Кравченко, В. С. Куйбіда, В. П. Рубців, В. М. Шаповал і багато інших.

Мета статті. Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення. Тому метою статті є дослідження теоретичних та організаційних засад формування самодостатніх місцевих громад в контексті адміністративно-територіальної реформи.

Виклад основного матеріалу. Конституція України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села, чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [1, ст. 140].

Детальніше визначення місцевого самоврядування дається в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [13].

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

У нашому розумінні самодостатня місцева (територіальна) громада – це громада одного або декількох населених пунктів з кількістю населення не менше 5 тисяч осіб, із закріпленою територією, самодостатнім місцевим бюджетом, який дозволяє виконувати наступні задачі:

- самостійно вирішувати всі питання місцевого значення;
- управляти територіями, які віднесені до відання громади, відповідати за їх розвиток та розробляти стратегію;
- надавати однакові послуги всім членам громади на рівні державних стандартів;
- самостійно формувати для виконання своїх завдань місцевий бюджет.

У різних державах з метою ефективної організації влади на місцях застосовуються різні системи місцевих органів управління та органів місцевого самоврядування (системи управління на місцях), на вибір яких впливають такі фактори, як неоднаковий підхід до розуміння державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» та «штучні», національні та історичні особливості і традиції тощо.

Аналіз положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволяє зробити такі висновки:

– Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними громадами – жителями «природних» адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень (сіл, кількох сіл, селищ та міст). Такий підхід до визначення кола суб'єктів права на місцеве самоврядування має глибокі історичні корені. Саме в поселеннях люди природним шляхом групувалися для спільного життя, проблеми якого вони обговорювали на сходах, загальних зборах, а для здійснення поточного управління обирали відповідних осіб (органи) – вождів, старійшин, ради тощо. Таким чином формувалася громада, відмінною ознакою якої є наявність виборних органів, а подібна система отримала назву громадського, комунального, місцевого або муніципального самоврядування. Стосовно інших адміністративно-територіальних одиниць, то вони були створені неприродним шляхом – «згори» актами державної влади, за допомогою яких здійснювалося районування території держави, і в силу цього вони носять «штучний» характер. Так виникають, наприклад, області, воєводства, губернії, повіти, райони тощо. «Штучні» адміністративно-територіальні одиниці – це регіони і субрегіони. Населення «штучної» адміністративно-територіальної одиниці утворює «вторинну» територіальну громаду, яка може визнаватися суб'єктом права на місцеве самоврядування, а може і не визнаватися ним, що чітко зафіксовано в проекті Європейської Хартії регіонального самоврядування (1997 р.);

– Конституція та Закон передбачають, що право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою як безпосередньо через форми прямої демократії (місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори тощо), так і через діяльність виборних та інших органів місцевого самоврядування. Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного

громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Згідно ст. 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. При цьому будь-які обмеження цього права залежно від раси громадян, кольору шкіри, політичних, чи релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються. Конституція гарантує громадянам України право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, право брати участь у місцевих референдумах, право рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування [1; 13].

Адміністративно-територіальний устрій нашої держави протягом XX століття зазнав багатьох змін. Так, до 1918 року устрій був трирівневим, за схемою «губернії – повіти – волості». 6 березня 1918 року Малою Радою було ухвалено Закон «Про поділ України на землі», відповідно до якого передбачалося поділити територію України на 32 землі, проте цьому завадили революційні події того часу. 3 1923 року адміністративно-територіальний устрій ускладнився і виглядав так: «губернії – округи – райони – сільради». Замість 102 повітів було утворено 53 округи, а замість 1989 волостей – 706 районів. Сільрад стало 9307. Після того як 12 грудня 1925 року губернії було ліквідовано, система адміністративно-територіального устрою знову стала трирівневою: 41 округа – 680 районів – 70 міськрад; 150 селищних рад; 10314 сільрад. Введення в 20-х роках минулого століття районного рівня адміністративно-територіального устрою не ґрунтувалось на якихось реальних потребах країни, а мало на меті створення вузлових пунктів реалізації директив партії і радянської влади. У 1930 році було ліквідовано округи, а у 1932 році цей рівень системи адміністративно-територіального устрою відновлено у вигляді 5 областей.

Післявоєнна Україна мала такий внутрішній поділ (дані станом на 1 вересня 1946 року): 25 областей, 81 місто республіканського і обласного підпорядкування, 750 районів, 13 округ (у Закарпатті), 16 435 сільрад, 451 селища і 177 міських рад.

Слід також згадати про зміни 1954-1955 років, коли було укрупнено сільради, як реакція на укрупнення колгоспів, а також реформи 1962-1963 років – реорганізацію органів влади за виробничим принципом: у 19 з 25 областях було створено по 2 обласні ради (промислова та сільська), райони укрупнено до виробничих колгоспно-радгоспних управлінь. Кількість районів скоротилася до 460. В 1964 році відновлено обласні ради, ліквідовано поділ на промислові та сільські зони, ліквідовано промислові райони.

Станом на 1 липня 1967 року систему адміністративно-територіального устрою складали 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 475 районів, 111 міст обласного підпорядкування, 8555 сільрад, 762 селищних, 273 міських рад. Сучасна система адміністративно-територіального устрою дуже близька до тієї, що була 36 років тому.

Отже, після проголошення незалежності Україна поділялась на Кримську АРСР, 24 області, 2 міста республіканського підпорядкування, 605 районів (з них 485 сільських), 435 міст (з яких 151 – місто обласного підпорядкування), більше 9,5 тисяч сільських і 800 селищних рад, близько 29 тисяч сільських і майже 1360 міських населених пунктів. Усього в державі було 30,2 тисячі населених пунктів.

Станом на 1 січня 2001 року система адміністративно-територіального устрою мала такий вигляд: Автономна Республіка Крим, 24 області, 2 міста зі спеціальним статусом (Київ та Севастополь), 490 районів, 171 місто обласного та республіканського (Автономної Республіки Крим) значення, 10 262 сільради, 808 селищних, 278 міських рад.

Станом на 1 січня 2003 року в Україні була одна автономія (Автономна Республіка Крим), 2 міста зі спеціальним статусом, 24 області; 490 районів; 453 міста, з них 173 обласного значення, 278 районного значення; 26 міст з районним поділом (118 районів у містах); 887 селищ міського типу; 1376 селищ; 27 239 сіл; 12 104 місцевих рад (24 обласних, 488 районних, 82 районних у містах, 451 міська, 786 селищних, 10 273 сільських); 29 955 населених пунктів, у т. ч. 1340 міських; міські ради не утворені у містах Прип'ять та Чорнобиль (Київська область); у Краснолиманському районі Донецької області та Свердловському районі Луганської області не утворено районні ради (райони підпорядковуються відповідно Краснолиманській та Свердловській міським радам); у містах з районним поділом Горлівка, Макіївка, Маріуполь (всі Донецької області), Запоріжжя, Львів, Миколаїв, Одеса не утворено районні у місті ради.

Від 1991 року спостерігається тенденція до збільшення кількості адміністративно-територіальних одиниць на фоні зменшення кількості їх жителів та загальної демографічної кризи.

На сьогодні адміністративно-територіальний устрій України – це ієрархічна чотириступенева система організації одиниць адміністративно-територіального поділу країни, наділених державою відповідними повноваженнями у сфері державного управління або таких, що виконують самоврядні функції:

- центр;
- Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціальним статусом Київ і Севастополь;
- адміністративні райони та міста обласного (республіканського АР Крим) значення;
- місцева рада базового рівня (село, селище, місто).

Наразі вирішення питань адміністративно-територіального устрою регулюється Конституцією України, частково – Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами, а також Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, затвердженим Указом Президії ВР УРСР від 12 березня 1981 року, в частині, що не суперечить Конституції України.

На карті України є розташування у багатьох випадках на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць. Існують населені пункти, територія яких відокремлена від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці (так звані анклав).

Йдеться про існування специфічних адміністративно-територіальних утворень, на території яких розташовані декілька самостійних адміністративно-територіальних одиниць, але жителі яких не складають єдиної територіальної громади.

Це створює проблему розмежування самоврядних прав різних самоврядних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (довідково: в адміністративних межах міст республіканського та обласного значення діють 35 рад малих міст).

Невизначеність чіткої процедури та відсутність чітких критеріїв для утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст (довідково: 14 містам з чисельністю населення менше 20 тис. надано статус міст республіканського та обласного значення), що спричинює великі диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, неабияк ускладнює можливості управління територіями, прогнозування та встановлення стратегічних завдань розвитку.

Множинність нормативно-правових актів, що стосуються даної сфери призводить до ускладнень в її регулюванні, що в свою чергу, позначається на інших аспектах державних та суспільних відносин. Так, питання адміністративно-територіального устрою тісно пов'язані з питаннями бюджетного, податкового, земельного законодавства, законодавства про місцеве самоврядування тощо. Ефективне використання ряду норм цих галузей законодавства можливе лише за умов взаємоузгодженого концептуального підходу відносно вирішення питань адміністративно-територіального устрою, застосування єдиної термінології.

Регіоналізація, територіальна децентралізація влади та поділ праці між різними органами місцевого самоврядування з першого дня трансформаційних перетворень були предметом гарячих дискусій в унітарних країнах Центральної та Східної Європи (колишнього соцтабору).

Трансформація політичної системи (на фоні інтеграції у європейську економіку), створення структури місцевого самоврядування на принципах громадянської демократії змусили по новому подивитися на процеси взаємодії між центральними і регіональними органами влади,

гармонізацію питань незалежності громади та функцій управління на середніх рівнях.

Майже в усіх колишніх соціалістичних країнах економічна, політична та функціональна трансформація основних рівнів самоврядування стала основним питанням – попередній субнаціональний рівень або взагалі припинив існування (наприклад, у Чехії), або обсяг їх функцій значно скоротився (в Угорщині), або був трансформований (у Польщі) і знаходить відповідне відображення у реформуванні адміністративно-територіального устрою цих країн.

На нашу думку, необхідно удосконалювати правові межі для внутрішньої правової організації держави. Лише шляхом посилення регіонального та місцевого самоврядування можливо ухвалювати рішення, наближені до споживачів та уникаючи централізаторської бюрократії, ефективно здійснювати єдину державну політику. До особливих завдань місцевого самоврядування належить залучення громадян до безпосереднього прийняття рішень. Лише через самоврядування можна дати шанс широким верствам населення брати участь в ухваленні рішень соціального значення та нести відповідальність за них, що, у свою чергу, підвищує готовність населення до змін. Така участь громадян у прийнятті рішень соціального значення є основою розвитку демократії.

Громадяни найчастіше сприймають публічну владу через громади, які мають одержати можливість діяти ефективно. Ця можливість має забезпечуватися фінансовою автономією районів та громад. Без додаткових вказівок зверху громади та райони мають бути спроможні вирішувати самоврядні питання, віднесені законом до їхньої компетенції, власними фінансовими засобами (за рахунок як власних надходжень, так і чітко визначених законом на певну перспективу бюджетних трансфертів).

Міста, селища й села забезпечують інтереси комфортного й безпечного проживання та розвитку місцевих спільнот. Рішення та дії, що можуть прийматися відповідно до законодавства на місцевому рівні, не потребують нагляду з боку державного або іншого ієрархічного рівня. Міста та інші громади мусять нести повну відповідальність у сфері власної компетенції.

Законодавство стосовно внутрішньої організації міст та інших громад, особливо щодо їх самоврядних органів та повноважень, має бути єдиним на рівні усієї країни. Водночас воно мусить передбачати можливості певної варіативності організації владних інституцій залежно від розміру, площі та інших характеристик громад.

Висновки. Отже, на основі аналізу теоретичних та організаційно-правових засад адміністративно-територіального устрою України, зарубіжного досвіду і рекомендацій Європейського Союзу випливає, що:

– Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними громадами

– жителями адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень (сіл, кількох сіл, селищ та міст);

– Конституція та закон передбачають, що право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою як безпосередньо через форми прямої демократії (місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори тощо), так і через діяльність виборних та інших органів місцевого самоврядування;

– самодостатня місцева (територіальна) громада – це громада одного або декількох населених пунктів з кількістю населення не менше 5 тисяч чоловік, із закріпленою територією, самодостатнім місцевим бюджетом, який дозволяє самостійно вирішувати всі питання місцевого значення;

– збереження всупереч Конституції України серед адміністративно-територіальних одиниць таких категорій, як селище міського типу, сільрада, а також селищна рада та міськрада. Невизначеність чіткої процедури та відсутність чітких критеріїв для утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст, що спричинює великі диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, неабияк ускладнює можливості управління територіями, прогнозування та встановлення стратегічних завдань розвитку;

– множинність нормативно-правових актів, що стосуються даної сфери призводить до

ускладнень в її регулюванні, що у свою чергу, позначається на інших аспектах державних та суспільних відносин;

– децентралізація державної влади і територіальна реформа є заключним етапом процесу інституціонального трансформування пострадянських держав східної Європи, який триває вже багато років і порядок взаємодії між представниками держави та місцевими органами самоуправління перебуває у стані постійної еволюції, яка вписується в рамки процесів реформування системи державного управління, започаткованих у 70-х роках минулого сторіччя в західній Європі;

– для успішного впровадження адмінреформи необхідно забезпечити ефективні політичні механізми, що сприятимуть насамперед розвитку ринкових інститутів: конкуренції, контрактного права, права власності та спадкового права, свобод громадян. На основі цього треба створити умови для розвитку форм спільної соціально-економічної діяльності громадян на рівні територій та громад (кооперативні об'єднання, кредитні спілки, кондомініуми, фонди взаємного фінансування тощо). Це сприятиме підвищенню соціально-політичної активності населення і лише за цієї умови можна досягти поступу в економічному розвитку, законодавстві та управлінській практиці.

Таким чином, наша держава стоїть на порозі негайного проведення адміністративно-територіальної реформи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Україна, 1996.
2. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – К., 1994. – Вип. 1/2 (6/7).
3. Європейська хартія місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – К., 1994. – Вип. 1/2 (6/7).
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
5. Проекти Законів України «Про місцеве самоврядування громади», «Про місцеве самоврядування області», «Про місцеве самоврядування району», «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Секретаріат кабінету Міністрів України. – Київ – 2005.
6. Державне управління : [словник-довідник] / Уклад.: В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко. – К., 2005.
7. Гошко А. О. Формування моделі цільового місцевого самоврядування в Україні : [моногр.]. / А. О. Гошко. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 172 с.
8. Лазор О. Я. Практикум із місцевого самоврядування / О. Я. Лазор, О. Д. Лазор. – Львів : ЛФ УАДУ, 2001. – 176 с.
9. Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування / Н. Р. Нижник. – К. : АТ Миронівська друкарня, 1997. – 72 с.
10. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : [навч. посібник] / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, Н. Г. Плахотнюк та ін. ; За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : ЗАТ «Нічлава», 2003. – 288 с.
11. Пухтинський М. О. та ін. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи / М. О. Пухтинський. – К. : Логос, 2002. – 212 с.
12. Місцеве самоврядування : [монографія] / За заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів : Ліга-Прес, 1999. – 252 с.
13. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : [навчальний посібник]. – К. : Атіка 2000. – 304 с.
14. Швидько Г. Державне управління і самоврядування в Україні / Г. Швидько, В. Романов. – К. : УАДУ, 1997. – 140 с.
15. Юридична енциклопедія: У 3 т. – К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 1. – 672 с.

Рецензенти: Коваль Г. В., к.політ.н. доцент;
Штиршов О. М., к.держ.упр.

© Мазепа К. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 14.04.2012 р.

МАЗЕПА Кирил Миколайович – магістрант ЧДУ імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: адміністративно-територіальна реформа, система місцевого самоврядування

Розділ II

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

ФОРМУВАННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕМЕНТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПРОМИСЛОВИХ ПІДПРИЄМСТВ

Запропоновано методичні підходи до формування та впровадження інтеграційних механізмів, як елементів управління промисловими підприємствами у процесі злиття. Визначено етапи підбору кадрів у цільові робочі групи при формуванні механізму у процесі злиття промислових підприємств.

Ключові слова: інтеграційні механізми, елементи управління, методичні підходи, промислове підприємство, процес, формування.

Предложены методические подходы к формированию и внедрению интеграционных механизмов, как элементов управления промышленными предприятиями в процессе слияния. Определены этапы подбора кадров в целевые рабочие группы при формировании механизма в процессе слияния промышленных предприятий.

Ключевые слова: интеграционные механизмы, элементы управления, методические подходы, промышленное предприятие, процесс, формирования.

Offered methodical approaches to forming and introduction of integration mechanisms, as custom controls by industrial enterprises in the process of confluence. The stages of shots are certain in having a special purpose working groups at forming of mechanism in the process of amalgamation of industrial businesses.

Key words: integration mechanisms, controls, methodological approaches, industrial plant, a process of formation.

Актуальність проблеми. При здійсненні реструктуризації у процесі злиття виникають додаткові проблеми організації та підпорядкування структурних підрозділів, відділів, служб тощо. Особливо гостро постають питання побудови організаційних структур управління промисловими підприємствами. Управління промисловими підприємствами на засадах формування інтеграційних механізмів залежить від таких факторів як форма та механізм злиття. В умовах злиття акціонерних товариств можуть виникати різні види та форми можливого взаємного впливу або залежності промислових підприємств, які визначаються ступенем або часткою взаємної участі у акціонерній власності.

Аналіз останніх наукових досліджень. Злиття підприємств протягом багатьох років досліджували науковці, до когорті яких, зокрема, належать: І. Ансофф, М. Бредлі, Р. Брейлі, Ю. Брігхем, З. Боді, Д. Ван Хорн, В. М. Геець, В. Г. Герасимчук, В. В. Гончаров, В. І. Голіков, А. Гропеллі, А. Десаї, М. Дженсен, П. В. Забелін, Ю. В. Іванов, Е. Кім, О. П. Крайник, О. Є. Кузьмін, Л. О. Лігоненко, П. С. Маковеев, Д. Ф. Маршалл, Е. Нікбахт, Х. Окумура, Б. Пірсон, О. С. Редькін, Р. Ролл, Д. Росс, Н. Б. Рудик, О. І. Уільямсон, Ж. Тіроль,

О. О. Терещенко, Н. Томас, Ф. М. Шерер та інші. Ними розроблені теорії мотивів та причин злиття, досліджені процеси злиття підприємств у економічних системах різних типів. Недоліками існуючих сьогодні методів є відсутність у них комплексного підходу до оцінювання ефективності та ризиків злиття, якого вимагають економічні реалії сьогодення, у них не надано належної уваги механізмам організовування процесу злиття,

Мета роботи

– запропонувати методичні підходи до формування та впровадження інтеграційних механізмів, як елементів управління промисловими підприємствами у процесі злиття;

– визначити етапи підбору кадрів у цільові робочі групи при формуванні механізму у процесі злиття промислових підприємств.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Налагодження взаємодії, управління та регулювання спільної діяльності промислових підприємств у процесі злиття відбувається на засадах корпоративного управління. Літературні джерела свідчать, що корпоративне управління – це система виборних або призначених органів, які здійснюють управління діяльністю відкритих акціонерних товариств, що відображає баланс

інтересів власників і спрямована на забезпечення максимально можливого прибутку від усіх видів діяльності відкритого акціонерного товариства в межах норм чинного законодавства [1; 2]. Згідно із визначенням спеціалістів Місії Світового Банку в Україні, Корпоративне Управління поєднує у собі такі норми законодавства, нормативних положень та практику господарювання, які дозволяють промисловим підприємствам залучати фінансові та людські ресурси, ефективно здійснювати господарську діяльність і, таким чином, продовжувати своє функціонування, нагромаджуючи довгострокову економічну вартість шляхом підвищення вартості акцій і забезпечуючи при цьому інтереси акціонерів [2]. До головних характерних рис ефективного корпоративного управління, на основі узагальнення норм законодавства, світової та української практики корпоративного управління на прикладі підприємств, ми відносимо, зокрема, прозорість та розкриття фінансової інформації та інформації про діяльність промислового підприємства, можливість здійснення контролю за діяльністю правління та рад директорів, дотримання захисту прав та інтересів акціонерів, наявність умов для незалежності спостережних рад, можливості доступу акціонерів до затвердження бізнес планів та важливих господарських рішень, наявність прозорої системи найму членів правління, існування моніторингу діяльності та можливості звільнення членів правління.

У процесі злиття виникає необхідність реструктуризації промислового підприємства. Це, відповідно, вимагає внесення коректив у організаційну структуру управління промисловим підприємством або її докорінної зміни, як механізму інтеграції підприємств у одну господарську систему. Різні форми злиття вимагають різних ступенів реструктуризації самого промислового підприємства.

На організаційну структуру управління промислового підприємства значний вплив має також система корпоративного управління, яка застосовується у тій чи іншій компанії.

Літературні джерела та практика свідчать, що сьогодні у світі корпоративного менеджменту існують дві системи корпоративного управління: інсайдерська та аутсайдерська [1; 3]. Євтушевський В. А. стверджує: «Практика свідчить, що в Україні сформувалася змішана, але з відчутними аутсайдерськими рисами система корпоративного управління, яка потребує відповідного аналізу її позитивних та негативних сторін» [1]. Активний перерозподіл акціонерної власності, який розпочався із початком корпоративної хвилі злиття підприємств в Україні, може суттєво вплинути на характер системи корпоративного управління.

Аналіз організаційних структур управління та структури власників акціонерного капіталу промислових підприємств засвідчив, що у останніх існує змішана форма корпоративного управління із відчутно вираженими інсайдерськими ознаками. Як свідчить практика, у процесі злиття інформація

про структуру власників акціонерного капіталу промислового підприємства є необхідною для формування принципів ведення переговорів із питань злиття, формування організаційної структури управління, впровадження інтеграційних механізмів у промислових підприємствах.

Незалежно від того, на яких принципах відбувається злиття, створюється нове підприємство чи формуються координаційно-субординаційні зв'язки між існуючими, організаційна структура управління промислових підприємств потребує внесення коректив або докорінної зміни останньої. Важливим фактором ефективності управління процесами злиття є відповідність організаційної структури промислового підприємства їх завданням та меті діяльності. В сучасних швидкозмінних ринкових умовах успіх діяльності підприємства залежить від вміння та швидкості реагування на такі зміни як:

- поява нових підприємств-конкурентів, продуктів конкурентів;
- коливання цін та кон'юнктури ринку;
- зміни у стандартах якості, політиці держави у сфері економіки тощо.

Як показує практика, часто бюрократичні неефективні організаційні структури управління зменшують здатність промислових підприємств до швидкого та адекватного реагування на перераховані вище зміни. Швидкість реагування залежить від двох основних факторів: розмірів підприємства та централізації управління ним. Розміри промислового підприємства можуть вимірюватися за кількістю працівників, за обсягами виробничо-господарської діяльності, часткою ринку, обсягом капіталу тощо. Ступінь централізації управління може характеризувати кількість ступенів ієрархії управління, розподіл контрольних функцій між ланками управління, співвідношення кількості менеджерів вищої, середньої та нижчої ланок, частка делегованих менеджером середньої або нижньої ланок повноважень у сфері управління тощо.

На організаційну структуру управління промисловим підприємством великою мірою впливає диверсифікованість останнього. Для диверсифікованих промислових підприємств найбільш відповідною є холдингова або конгломератна структури, для спеціалізованих – функціональна дивізійна або матрична [4]. Широкопрофільне підприємство, яке характеризується як правило великою кількістю найменувань продукції та послуг, потребує опрацювання значної кількості стратегічної інформації. Якщо стратегічні рішення приймаються на найвищих ланках ієрархії управління, це у свою чергу вимагає великої кількості управлінців високого рангу [4]. Централізація управління може мати у різних підприємствах як переваги так і недоліки. До основних переваг централізації належать [5]:

- економія на адміністративних витратах;
- економія на масштабах виробництва та централізованих закупівлях;

- зменшення ризику неефективного управління у підрозділах;
- збільшення продуктивності використання ресурсів завдяки уникненню дублювання функцій при управлінні підрозділами;

- збільшення швидкості розробки та спрощення поширення ноу-хау внаслідок централізації науково-дослідницьких робіт (НДДКР).

З урахуванням особливостей процесів злиття на засадах узагальнення сучасних джерел економічної літератури, нами виділені такі недоліки централізації управління промисловим підприємством [4; 5]:

- зниження реакції на відмінності у специфіці роботи у підрозділах та сегментах бізнесу підприємства;

- зростання часу процедури прийняття та втілення управлінських рішень;

- перенесення відповідальності за невдалу реалізацію управлінських рішень на вище керівництво;

- зменшення рівня диверсифікованості джерел постачання підприємства.

У теорії та практиці відомі різні підходи щодо оцінки ефективності злиття. Нами пропонується оцінювати її виходячи із принципів синергійної теорії. Синергійний ефект згідно І. Ансоффа може оцінюватися за такими критеріями як: збільшення прибутку; зменшення витрат; зниження потреби у інвестиційних ресурсах; прискорення зміни усіх перерахованих параметрів [6].

На основі аналізу джерел сучасної економічної літератури, досвіду злиття промислових підприємств нами встановлено, що організаційна структура управління впливає не лише на якість, але й на швидкість досягнення синергійного ефекту у процесі злиття підприємств. При розгляді даної проблеми слід враховувати, що при горизонтальному злитті необхідною умовою виникнення синергійного ефекту є можливість зниження адміністративних витрат промислових підприємств або витрат на управління внаслідок об'єднання декількох підприємств. За рахунок ефекту масштабу виробництва, об'єднання зусиль підприємств у сфері управління, НДДКР тощо, знижуються витрати та собівартість одиниці продукції. При вертикальному злитті умовою досягнення ефективності новоутвореного підприємства є заміна ринкового механізму обміну між окремими підприємствами на виробничі зв'язки у середині одного промислового підприємства. Відтак, зростає додана вартість, створена у процесі обробки сировини та матеріалів, яка розширює можливості підприємства у сфері управління витратами та зниження собівартості продукції.

- Вирішальне значення для формування організаційної структури підприємства (ОСУ) в умовах злиття має форма злиття: об'єднуються промислові підприємства у одне чи формуються, налагоджуються та регулюються координаційно-субординаційні зв'язки між ними. Перша форма передбачає створення організаційної структури

управління на базі відділів, підрозділів підприємств з урахуванням їх функціональних зв'язків. Друга форма вимагає формування нових організаційних структур підприємств або перебудову існуючих з врахуванням необхідності координації спільної діяльності після злиття. Виходячи з принципів синергійної теорії, підприємства повинні об'єднати зусилля у тих сферах діяльності, де очікується отримання позитивного синергійного ефекту. При горизонтальному злитті повинно відбуватися об'єднання відділів та підрозділів підприємств, функції яких дублюються. Це відповідає цілям злиття – зменшення витрат на адміністрування, збут тощо, які ставляться перед підприємствами. Існують випадки та приклади горизонтального злиття підприємств, які володіють різними торгівельними марками.

Як відомо, у теорії управління персоналом у системі кадрової політики, менеджменту персоналу, виділяють такі підсистеми [7]:

- підсистему підбору та розстановки кадрів;
- підсистему професійної підготовки, підвищення кваліфікації та росту професійного рівня;
- підсистему оцінки якості праці;
- підсистему мотивації працівників.

В умовах злиття виникає необхідність реструктуризації новоутвореного промислового підприємства. Це, у свою чергу, вимагає певної ротації кадрів у середині останнього у зв'язку із змінами організаційної структури, виробничо-господарської діяльності, управління промисловим підприємством тощо.

Важливу роль відіграє підсистема підбору та розстановки кадрів. Злиття у багатьох випадках, стимулюється необхідністю залучення інновацій. Роль кадрової політики у забезпеченні інноваційних процесів та інтеграції виробничо-господарських діяльностей промислових підприємств полягає у формуванні ініціативних цільових робочих груп зі спеціалістів-представників різних підрозділів підприємств, що зливаються, та представників ззовні (споживачів, аналітиків тощо) [5]. Від підбору учасників такої групи залежить ефективність її роботи, а саме: розробка та впровадження інноваційних проектів, які, у свою чергу, сприяють налагодженню ефективної спільної діяльності підприємств у результаті злиття. Підбір працівників у таку групу нами пропонується здійснювати на засадах використання елементів системи формування кадрів за методикою «Assessment Center» [8]. Така методика дозволяє підібрати у групу компетентних та ініціативних представників підрозділів підприємств-учасників злиття. Спільна діяльність цих спеціалістів, як свідчить проаналізований нами практичний досвід промислових підприємств дослідження, здатна забезпечити успішну інноваційну діяльність та ефективне налагодження спільної діяльності окремих управлінських, виробничих та допоміжних підрозділів у новоствореному промисловому підприємстві.

У загальному випадку запропонований нами метод підбору кадрів у цільові робочі групи відбуваються у декілька етапів серед яких слід виділити такі основні. На першому етапі нами пропонується перш за все ставити завдання, щоб вибір аспектів поведінки для аналізу характеристик працівників не мав негативного впливу на достовірність відбору кадрів. Тобто, дослідження мають сконцентровуватись на певних визначальних аспектах, які дозволять передбачити та виявити певні якості та характеристики працівників. Оцінка дій та виявлених характеристик працівників у процесі дослідження повинна відбуватися за вимогами до конкретної посади у робочій групі.

На наступному етапі складаються відповідні рекомендації, формуються матеріали та база для проведення підбору кадрів, які повинні передбачати:

- попередні дослідження: тести на компетентність, інтелект, знання тощо;
- вимоги до біографічних даних;
- поділ учасників дослідження на групи: 6-12 осіб, бажаним є рівне співвідношення чоловіків та жінок;
- форма розташування групи: круглий стіл, велике акустичне приміщення;
- спосіб фіксації інформації: відеокамери, розташовані з боків столів, за якими розташовані групи;
- перелік характеристик поведінки учасників дослідження, які найбільше підходять для роботи у групі;
- схема відбору за виявленими характеристиками:
 - а) відбір за найкращими з виявлених характеристик осіб;
 - б) відбір за встановленими вимогами;
 - в) відбір з врахуванням важливості поставлених вимог.

Попередні дослідження дозволяють встановити тип вищої нервової системи індивідуума як і у класичній школі підбору кадрів. Це дає змогу формувати групу працівників таким чином, щоб зібрати у ній людей із якомога повним набором типів нервових систем людини. Така практика дозволяє із більшою ймовірністю моделювати поведінку працівників у групі. Слід навести деякі приклади аспектів оцінки якостей працівника в груповій дискусії: кооперація та співпраця: є дружнім і контактним; спостерігає за іншими членами групи; прислухається до інших, дає висловитись іншим; наголошує на основній загальній цілі; іде на компроміси; аргументує відкрито і прямо. До групи характеристик «Домінування та лідерство» ми відносимо такі аспекти поведінки: робить пропозиції для обговорення; оцінює, коментує висловлювання інших; аргументує переконливо, наполегливо; не

знічується під дією критики; прагне уваги з боку інших; говорить голосно і виразно; діє напевне і самовпевнено.

На третьому етапі проводяться попередні відбори кандидатів. При цьому увесь процес відбору, включно з груповою дискусією, розбивається на три частини, за правилами системи методик «Assessment-Center» – на три дні. Згідно із проведеними психологічними дослідженнями, оцінку кадрів слід проводити саме у декілька днів. Результати яких приймається за визначальні, проводяться в останні дні. Справа в тому, що в перші дні досліджень слід рахуватися з симуляціями працівників-кандидатів, поданням ними ознак поведінки та якостей, які їм не є притаманними. Тобто повинен спрацювати так званий механізм пристосування, адаптації до умов роботи, після чого можна очікувати більш об'єктивних результатів досліджень [8].

На четвертому етапі нами пропонується проводити групову дискусію, за результатами якої складаються порівняльні таблиці кандидатів у залежності від оцінки їх дій експертами, складається психологічний портрет кожного члена групи, який дозволяє моделювати їх поведінку у певних ситуаціях, що пов'язані з професійною діяльністю у групі [8].

Підсумовуючи результати проведеного нами аналізу досвіду інтеграційних трансформацій у формі злиття, та інноваційної та кадрової політик зокрема, слід підсумувати, що останні можуть бути складовими ефективної системи управління підприємством з метою налагодження їх спільної діяльності. Така система спрямована на укріплення ринкових позицій, на підвищення конкурентноздатності підприємств, забезпечує ефективне використання злиття в умовах ринкової економіки із урахуванням високих темпів науково-технічного розвитку, інноваційного та кадрового потенціалу підприємств.

Висновки та перспективи подальших наукових розробок в даному напрямі.

Серед найважливіших інтеграційних механізмів у процесів злиття промислових підприємств виділено створення цільових робочих груп, які запропоновано формувати із спеціалістів, представників підрозділів, відділів та служб. У завдання цих груп входять розробка та впровадження інтеграційних механізмів, які використовуються для налагодження спільної діяльності підприємств, внесення інноваційних змін у діяльність новоутвореного підприємства та налагодження роботи між його службами та підрозділами. Особливого значення у таких умовах відіграє розроблений метод підбору кадрів у робочі групи, який дозволяє оцінити організаторські та ініціативні здібності працівників, що є необхідними для роботи у цільових робочих групах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Євтушевський В. А. Основи корпоративного управління : [навч. посіб.] / В. А. Євтушевський. – К. : Знання-Прес, 2002. – 317 с.
2. Управління акціонерним товариством (корпоративне управління в Україні) : [посібник]. – К. : Британський фонд Ноу-Хау, Міжнародна фінансова корпорація, 1999. – 186 с.
3. Иванов Ю. В. Слияния, поглощения и разделение компаний: стратегия и тактика трансформации бизнеса / Ю. В. Иванов. – М. : Альпина Паблишер, 2001. – 244 с.
4. Гончаров В.В. В поисках совершенства управления: руководство для высшего управленческого персонала : В 2-х томах / В. В. Гончаров. – М. : МПНИПУ, 1998. – Т. 1. – 784 с.
5. Бодди Д., Пэйтон Р. Основы менеджмента: пер. с англ. / Под ред. Ю. Н. Каптуровского. – СПб. : «Питер», 1999. – 816 с.
6. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия / И. Ансофф. – СПб. : Питерком, 1999. – 416 с.
7. Уткин Э. А. Антикризисное управление / Э. А. Уткин. – М. : «Тандем». ЭКМОС, 1997. – 400 с.
8. Wunderer R. Innovatives Personalmanagement / R. Wunderer // Theorie und Praxis unternehmerischer Personalarbeit Wunderer / Kuhn (Hrsg.). – Neuwied : Luchterhand, 1995. – 650 p.

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

© Матійко С. А., 2012

Дата надходження статті до редколегії 14.03.2012 р.

МАТІЙКО Сергій Анатолійович – кандидат наук з державного управління, Мелітопольський інститут державного та муніципального управління КПУ.

Коло наукових інтересів: державне регулювання розвитку промислових підприємств.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ Й РЕФОРМУВАННЯ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

Визначено систему модернізації державної підтримки розвитку житлово-комунального господарства. Обґрунтовано напрямки вдосконалення програмно-цільового управління житлово-комунальним господарством.

Ключові слова: житлово-комунальне господарство, концесія, напрямки вдосконалення, управління.

Определена система модернизации государственной поддержки развития жилищно-коммунального хозяйства. Обоснованы направления совершенствования программно-целевого управления жилищно-коммунальным хозяйством.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, концессия, направления совершенствования, управления.

The system of state support for the modernization of housing. The estimation of the improvement program target of residential services.

Key words: housing and utilities, concession areas of improvement, management.

Вступ. Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) – галузь народного господарства країни, результати діяльності якої значною мірою зумовлюють соціально-економічні показники розвитку суспільства. В ринкових умовах забезпечення ефективного функціонування ЖКГ стає одним з ключових аспектів трансформування національної економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам державної підтримки розвитку житлово-комунального господарства присвячено праці багатьох провідних вітчизняних та зарубіжних фахівців, зокрема: Б. І. Адамова, В. Н. Амітана, А. В. Бабака, П. Ю. Бельського, Б. М. Данилишина, В. М. Інякіна, Б. Т. Кліяненка, Н. Й. Конищевої, М. Х. Корецького, Г. О. Крамаренко, О. Ю. Кучеренка, В. П. Ніколаєва, Г. І. Онищука, В. П. Полуянова, Ю. М. Самохіна, Д. М. Стеценка, В. І. Торкатюка, Л. М. Шатенка та інших. Разом з тим, незважаючи на важливість проведених досліджень, окремі аспекти зазначеної проблеми потребують ґрунтовних пропозицій щодо їх розв'язання. Недосконалість системи державного управління ЖКГ у регіонах країни, зволікання процесів реформування галузі призвели до спаду ефективності діяльності підприємств, до погіршення якості житлово-комунальних послуг.

Постановка завдання

– визначити систему модернізації державної підтримки розвитку житлово-комунального господарства;

– обґрунтувати напрямки вдосконалення програмно-цільового управління житлово-комунальним господарством.

Виклад основного матеріалу. Основні напрямки щодо вдосконалювання системи державної підтримки розвитку й реформування житлово-комунального господарства повинні включати: 1. Удосконалювання системи оподаткування підприємств галузі; 2. Оптимізацію нормативно-правових основ регулювання функціонування житлово-комунального господарства на регіональному рівні; 3. Створення конкурентного середовища, поділ функцій по управлінні й утримувannya житлового фонду, роздержавлення ЖЕКів; 4. Передача в управління, оренду об'єктів комунальної власності, залучення в сферу обслуговування приватних структур й інвестицій; 5. Удосконалювання тарифної політики, впровадження механізму регулювання тарифів через установлення їхнього граничного рівня, а також їхнє формування на основі галузевих нормативів; 6. Забезпечення відповідальності за підвищення рівня та якості послуг, формування ефективного власника житла, а також – об'єднання власників багатоквартирних будинків, будинкових комітетів служб замовника; 7. Розвиток системи фінансово-кредитної підтримки житлово-комунального господарства; 8. Удосконалювання інформаційної підтримки реформування галузі; 9. Зміцнення й розвиток системи підготовки кадрів для житлово-комунального господарства; 10. Удоскона-

лювання діяльності органів управління житлово-комунальним господарством.

Регіональна програма розвитку й реформування житлово-комунального господарства повинна являти собою погоджений по ресурсах, виконавцям і строкам реалізації комплекс заходів, спрямованих на створення правових, фінансових, соціально-економічних, організаційно-господарських й інших умов розвитку й реформування житлово-комунального господарства в регіоні.

Питанням програмно-цільового управління присвячені роботи Подсолонко О. А [3], який дав концептуальне обґрунтування структури програми в загальному виді.

Програмне забезпечення розвитку й реформування житлово-комунального господарства опирається на два важливих принципи державної політики: програмно-цільовий підхід і координацію різних рівнів управління. Перший пов'язаний із чітким визначенням мети, шляхів і способів їхньої реалізації, з орієнтацією на кінцеві результати й визначенням необхідного ресурсного забезпечення. Другий – з необхідністю визначення ролі й місця кожної ланки управління в досягненні мети, поставленої в Програмі на даному етапі. Дії центральних, регіональних і місцевих органів державної виконавчої влади, суб'єктів житлово-комунального господарства, органів ринкової інфраструктури повинні бути цілеспрямовані на створення й підтримку сприятливого середовища для розвитку житлово-комунального господарства, формування й впровадження ефективної державно-суспільної системи його обслуговування, підтримки й захисту.

Поліпшення змісту й підвищення якості регіональної програми розвитку й реформування житлово-комунального господарства може бути досягнуте на основі алгоритму планування, який відрізняється від існуючої й заснованого на принципі єдності й взаємозумовленості трьох основних напрямків розвитку й реформування житлово-комунального господарства:

- 1) регулювання зовнішнього середовища житлово-комунального господарства;
- 2) прямого ресурсного забезпечення конкретних підприємств галузі;
- 3) розвитку інфраструктури підтримки галузі;

Перша група завдань щодо регулювання зовнішнього середовища житлово-комунального господарства включає заходи для: удосконалювання фінансово-кредитних відносин; формуванню інтеграційних зв'язків великого й малого бізнесу в галузі; удосконалюванню взаємин з місцевими органами влади; регулюванню ресурсних і збутових ринків.

Друга група завдань по прямій ресурсній підтримці стосується тільки тих суб'єктів галузі, які визначені в обраних пріоритетних напрямках другого етапу регіональної програми. Це можуть бути підприємства житлово-комунального господарства в депресивних регіонах. Ця група

завдань припускає стимулювання інвестиційної активності.

Напрямки й механізми функціонування системи підтримки житлово-комунального господарства повинні бути адекватні реальному стану зовнішнього й внутрішнього середовища галузі. Ряд проблем, що стоять перед житлово-комунальним господарством може бути й повинен зважуватися на державному рівні й реалізовуватися в державній програмі розвитку й реформування житлово-комунального господарства. Це, насамперед, питання вдосконалювання правової бази й реформування оподатковування.

При розробці середньострокової програми реформування житлово-комунального господарства необхідно в її складі передбачити спеціальний розділ, що включає затверджений перелік і строки реалізації підпрограм, методично єдиних з регіональної, виділених по:

- 1) по рівнях і суб'єктах адміністративно-територіального поділу;
- 2) по напрямках реформування (зниження рівня зношування інфраструктури житлово-комунального господарства, визначення цілі реформування галузі, проведення роз'яснювальної роботи про цілях реформування галузі й т. д.);
- 3) по видах діяльності (програми реформування водопостачання, водовідведення, утримання житлового фонду, теплопостачання, газопостачання, підвищення якості житлово-комунальних послуг і т. д.);

Для забезпечення ефективної організаційної бази реалізації програми реформування житлово-комунального господарства необхідно:

1. Створити міжвідомчу координаційну раду по реформуванню житлово-комунального господарства, що включає представників органів державного управління, представників наукової громадськості й громадських організацій;
2. Розробити й затвердити рекомендації з підготовки типової програми реформування житлово-комунального господарства адміністративного району (великої міської ради), сільського (селищного) ради, населеного пункту.

Однієї з найбільш пріоритетних завдань розвитку й реформування житлово-комунального господарства є залучення приватних інвестицій у галузь. Загальновизнано, що найбільш ефективними формами залучення приватного капіталу в економіку є приватизація підприємств державної й комунальної власності й передача їх у концесію. На сьогодні в Україні у сфері водо-, теплопостачання й водовідведення ці форми, поки що, не використовуються через наступну причину: діяльність і надання зазначених комунальних послуг є нерентабельним внаслідок недосконалої тарифної політики, що реалізують відповідно до повноважень органи місцевого самоврядування. Діюче законодавство забороняє приватизацію підприємств цієї сфери, відсутня ініціатива органів місцевого самоврядування щодо використання механізмів концесії.

Процес надання в концесію підприємств комунальної сфери є законодавчо врегульованим, і ця форма залучення приватних структур може використатися органами місцевого самоврядування для залучення інвестиційних коштів у житлово-комунальну сферу. Для прискорення цієї діяльності необхідно:

1. Створити вигідні умови для інвестування в область житлово-комунального господарства, забезпечивши встановлення тарифів на послуги ЖКГ відповідно до економічно-обґрунтованих витрат на надання таких послуг;

2. Законодавчо визначити особливості надання в концесію підприємств житлово-комунальної сфери (установити кваліфікаційні вимоги до потенційних концесіонерів, збільшити мінімальний строк надання об'єкта в концесію до 30 років і т. п.).

В окремих випадках доцільно змінити організаційно-правові форми підприємств ЖКГ, у тому числі шляхом корпоратизації.

Галузь терміново вимагає величезних інвестицій, які не можуть забезпечити державний і місцевий бюджети. Єдиною можливістю одержання коштів для модернізації галузі є залучення приватних інвестицій шляхом надання в концесію підприємств ЖКГ.

Для передачі в концесію підприємств ЖКГ важливо вжити наступних заходів:

1) чітко визначити взаємні зобов'язання між державою й інвесторами, увести контроль за їхнім виконанням;

2) увести ефективну систему державного регулювання на ринках послуг житлово-комунального господарства;

3) реструктуризувати боргові зобов'язання підприємств галузі;

4) створити умови для впровадження економічно-обґрунтованої тарифної політики.

Надання в концесію підприємств дасть поштовх для розвитку житлово-комунальної сфери, створить необхідні умови для технічного переоснащення систем водо-, теплопостачання й водовідведення, забезпечить впровадження передових енергозберігаючих й екологічно безпечних технологій, сучасного менеджменту, створить умови для одержання територіальними громадами додаткових коштів для реалізації пріоритетних програм розвитку регіонів.

Метою впровадження договорів концесії на ринку послуг ЖКГ є залучення фінансових коштів, новітніх технологій і передового досвіду в розвиток галузі в Україні й одержання додаткових коштів, які будуть сприяти регіональному розвитку. Для реалізації цієї мети необхідно ввести прозорі й зрозумілі інвесторам умови інвестування коштів у технічне переоснащення об'єктів ЖКГ.

Виходячи з необхідності залучення значних коштів для технічного переоснащення об'єктів ЖКГ пропонується механізм залучення приватних інвесторів на ринки послуг житлово-комунального господарства:

1) надання органам місцевого самоврядування права передавати в концесію комунальні підприємства, які надають житлово-комунальні послуги;

2) скасування заборони приватизації державних підприємств, які надають житлово-комунальні послуги;

3) визначення кваліфікаційних умов до приватних інвесторів, які бажають одержати підприємства галузі в приватну власність або концесію.

4) проведення обов'язкової експертизи оцінки майна, відносно якого ухвалене рішення надання в концесію;

5) зміна організаційно-правової форми підприємств комунальної власності, які здійснюють діяльність у сфері житлово-комунального господарства, у тому числі шляхом корпоратизації, випуску й розміщення їхніх акцій й облігацій;

6) проведення реструктуризації й списання боргових зобов'язань підприємств ЖКГ;

7) удосконалення системи державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання в сфері ЖКГ і тарифної політики в цій сфері;

8) застосування процедури аукціону під час придбання права на здійснення концесійної діяльності й права приватної власності на підприємства ЖКГ;

9) активізація діяльності вповноважених центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування щодо залучення приватних інвесторів до висновку концесійних договорів й участі у відчуженні в приватну власність підприємств ЖКГ.

Впровадження пропонованого механізму залучення приватних інвесторів на ринки послуг житлово-комунального господарства дозволить створити умови для залучення приватних інвестицій на технічне переоснащення об'єктів ЖКГ, поліпшити якість комунальних послуг, забезпечити захист навколишнього природного середовища й здорову конкуренцію з дотриманням основних принципів законодавства ЄС щодо надання послуг споживачам: 1) безперервність надання послуг; 2) якість; 3) безпека постачання; 4) рівний доступ; 5) доступні ціни; 6) соціальна, культурна й екологічна прийнятність.

Обґрунтування заходів щодо обмеження росту або зниження тарифів на житлово-комунальні послуги є найважливішим напрямком тарифної політики й житлово-комунальної реформи в цілому [1; 4; 5].

Можливі наступні основні шляхи обмеження росту або зниження тарифів на житлово-комунальні послуги:

1) скорочення реальних втрат у процесі виробництва, транспортування й споживання продукції (послуг) у ЖКГ;

2) виключення зі складу собівартості витрат, що не відносяться до витрат на виробництво й реалізацію продукції (послуг);

3) підвищення рівня науково-методичного

обґрунтування нормативної бази житлово-комунальних тарифів;

4) формування конкурентного середовища в процесі житлово-комунального обслуговування споживачів.

По першому напрямку є значні резерви в області тепло- і водопостачання. Реальні норми відпуск води й тепла набагато перевищують діючі рівні споживання в європейських країнах, що свідчить про невраховані втрати ресурсів, про відсутність елементарного обліку споживання води й тепла в споживачів, про застарілі технології і т. п. Удосконалювання системи управління й поліпшення технологічних процесів приведе до значної економії й послужить найважливішим важелем абсолютного або відносного зниження житлово-комунальних тарифів.

Другий напрямок обмеження тарифів являє собою строгий облік у статтях собівартості зробленої продукції тільки тих витрат, які безпосередньо пов'язані з виробничо-господарською й збутовою діяльністю. Всі інші витрати й витрати повинні бути виключені із цього переліку. Джерелом їхнього покриття можуть бути тільки додаткові послуги на суто добровільній основі.

Третій напрямок передбачає необхідність розробки науково обґрунтованої методичної бази ціноутворення в ЖКГ. Такі розробки можуть стати основою для формування тарифів, прийнятих, як з боку виробників так і з боку споживачів продукції (послуг) у даній сфері.

Особливе значення має четвертий шлях обмеження й зниження рівня тарифів у ЖКГ. У ринкових умовах формування тарифів на оплату житлово-комунальних послуг може успішно регулювати конкурентне середовище. Активне здійснення конкурсного відбору організацій для експлуатації й ремонту житла, комунального обслуговування є одним з основних завдань «Програми реформування й розвитку житлово-комунального господарства на 2002-2005 роки й на період до 2010 року» [2].

У конкурентних й потенційно конкурентних сферах ЖКГ (житлове господарство, ремонт і модернізація житлового фонду, санітарне очищення територій й ін.) зниження тарифів забезпечується шляхом розміщення муніципальних замовлень на конкурсній основі, встановленням цін за результатами торгів, на основі ціни переможця, що запропонував більше низьку ціну й найкращі умови виконання замовлення. У цьому випадку існує принципова можливість установаження зворотної залежності – не тариф від витрат, а витрати від тарифу.

У монопольних сферах ЖКГ (водопровідно-каналізаційне господарство, комунальна енергетика й ряд ін.) стимулювання зниження витрат можливо шляхом надання пільгових цільових кредитів на технічне переозброєння підприємств, забезпечення підприємств необхідними матеріалами через муніципальне замовлення, розташовуваний на

конкурсній основі. Крім того, можливе виділення окремих видів робіт, не вхідних у технологічний процес виробництва даної послуги, і розміщення підрядів на їхнє виконання також на основі конкурсного відбору. До таких видів послуг можна віднести, наприклад, ремонт й обслуговування мереж, транспортні послуги, проектування й будівництво об'єктів.

Відносно ступеня втручання влади в ціноутворення в галузях природних монополій існує думка, що інфляція витрат значною мірою обумовлена ростом цін на продукцію й послуги природних монополій. Тому для захисту інтересів споживачів необхідно державне регулювання. Вплив держави на ціну в галузях природних монополій може здійснюватися двома способами: прямим регулюванням цін і тарифів; впровадженням і розвитком елементів конкуренції в цих сферах. На наш погляд, найбільш ефективним є підтримка оптимального балансу обох механізмів за принципом: регулювання в тих випадках, коли конкуренція неможлива.

Інший метод – упорядкування державного регулювання тарифів у галузях природних монополій. Такий спосіб є найбільш відомим й апробованим на практиці для впливу на монополістів.

У результаті залишається метод коефіцієнтів зміни цін, що за роки реформ використовувався активно, але невдало. Цей метод буде використовуватися й надалі за умовою усунення недоліків, що мали місце. У рамках даного методу необхідно враховувати інфляцію, що в дійсних умовах практично не застосовується. У той же час використання інфляційних коефіцієнтів дозволить наблизити ситуацію в регулюванні тарифів до реальних умов [6].

Нові підходи до формування тарифів у ЖКГ повинні сприяти врегулюванню господарсько-фінансових пропорцій галузей міського господарства, поліпшенню структури управління й стимулювання їхньої економічної ефективності, включаючи ефективність й якість надання послуг, а також стабілізації соціально-економічної обстановки в регіоні.

При проведенні тарифної політики необхідно стежити також і за тим, щоб вона була економічно й соціально обґрунтована й не погіршувала соціальний стан населення. Це пов'язане з несприятливою динамікою доходів населення й значної територіальної диференсацією житлово-комунальних платежів по регіонах і містах.

Процес формування тарифів на житлово-комунальні послуги повинен бути «прозорим», адекватним сучасним економічним умовам і спрямованим на рішення наступних завдань:

1) зниження собівартості послуг шляхом скорочення непродуктивних витрат, строгого обліку витрати ресурсів й економічного обґрунтування витрат;

2) планомірна ліквідація перехресного субсидування;

3) раціональна диференціація вартості послуг залежно від якості й фактичних обсягів виконаних робіт, нормативів споживання, пори року й часу доби, а також інших факторів;

4) розробка галузевої нормативної бази формування й регулювання цін і тарифів на житлово-комунальні послуги, що розмежовує повноваження кожного рівня управління;

5) деполітизація механізму затвердження цін на основі професійного підходу до їхнього формування.

При всіх явних недоліках витратного методу ціноутворення в процесі переходу до економічно-обґрунтованих тарифів варто враховувати специфіку ЖКГ і ті умови, у яких функціонують підприємства галузі.

У зв'язку із цим у сфері природних монополій необхідно перейти від безконтрольного витратного до регульованого нормативного ціноутворення, створенню нормативно-правового механізму оптимізації витрат, установлення ціни на основі економічно-обґрунтованої собівартості послуг і планового прибутку. При визначенні собівартості необхідно застосовувати стандартизацію витрат, нормативи витрати матеріальних, трудових і фінансових ресурсів на здійснення типових робіт, що враховують сучасні технічні й технологічні досягнення, ефективну організацію праці, вимоги до якості послуг і т. п. Важливою мірою регулювання цін і тарифів на послуги природних монополій є аудит.

Ціноутворення в конкурентних сферах ЖКГ передбачає формування тарифів на основі співвідношення попиту та пропозиції по даному виду послуг у межах регіону за допомогою конкурсного розміщення замовлення. У цій області істотного значення набуває встановлення принципів формування стартової ціни на певний

вид послуги, надаваної на конкурсній основі. На наш погляд, в умовах нерозвиненості ринку у сфері ЖКГ визначення початкової ціни послуги може бути проведене на нормативній основі.

У процесі формування тарифів необхідно чітко розмежувати повноваження різних рівнів влади. Пропонуються наступні повноваження органів влади в даній сфері.

Висновки. Отже, для створення ефективної системи регулювання необхідно відокремити функції управління регіональним житлово-комунальним господарством від функцій регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, тобто створити незалежну, постійно діючу комісію, в яку повинні ввійти представники різних структурних підрозділів виконавчої й представницької влади регіону, незалежні експерти. Система регулювання повинна передбачати відповідальність регулювального органу за прийняті рішення й правила оскарження цих рішень.

Для підвищення ефективності роботи житлово-комунальних підприємств і раціоналізації тарифної політики пропонується введення показника рентабельності основних фондів. Такий параметр більш об'єктивно відображає ефективність роботи організації, тому що при існуючому порядку дуже важко врахувати численні суб'єктивні фактори, пов'язані з невиконанням бюджетних зобов'язань, наявністю перехресного субсидування й т. д.

Держава й місцеві органи влади можуть впливати на рівень тарифів у галузях природних монополій за рахунок централізованого регулювання тарифів і шляхом впровадження елементів конкуренції. Існують різні методи регулювання цін, але найбільш прийнятний з них в області ЖКГ – метод використання граничних коефіцієнтів зміни тарифів, який враховує рівень інфляції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Баранова Р. Г. Источники финансирования содержания и эксплуатации жилого фонда / Р. Г. Баранова // Социально-экономические аспекты промышленной политики. – Донецк : ИЭП НАН Украины, 1999. – С. 38–52.
2. Онищук Г. І. Проблеми розвитку міського комплексу України: теорія і практика / НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України / Г. І. Онищук ; Дорогунцов С. І. (ред.). – К. : Науковий світ, 2002. – 439 с.
3. Подсолонко Е. А. Экономическое обоснование хозяйственных решений / Е. А. Подсолонко. – Симферополь. СГУ СЭИ, 1998. – 84 с.
4. Рыбак В. В. Развитие жилищно-коммунальной сферы городского хозяйства / В. В. Рыбак // Социально-экономические аспекты промышленной политики. – Донецк: ИЭП НАН Украины, 2000. – С. 56–68.
5. Сладкий В. О. Особенности функционирования и основные направления реформирования жилищно-коммунального хозяйства на современном этапе развития экономики / В. О. Сладкий // Экономика: проблемы теории и практики: 36. наук. пр. – Днепропетровск : Днепропетровский национальный университет. – 2001. – Вип. 92. – С. 42–48.
6. Титяев В. И. Организация управления и планирования жилищно-коммунального хозяйства / В. И. Титяев, А. Г. Кислощев. – Харьков : Вища школа, 1998. – 120 с.

Рецензенти: Плеханов Д. О., д. держ. упр., доцент;
Коваль Г. В., к. політ. н., доцент.

© Рибачук В. Л., 2012

Дата надходження статті до редколегії 05.04.2012 р.

РИБАЧУК Валентин Леонідович – кандидат наук з державного управління, докторант, Чорноморський державний університет імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: реформування ЖКГ.

ВИКЛИКИ І ЗАГРОЗИ ЕПОХИ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Епоха глобалізації несе в собі не тільки позитивні сторони й переваги, але й цілу низку певних загроз і викликів. Які саме загрози підстерігають людство в результаті тотальної глобалізації й як з ними боротися розкрито в даній статті.

Ключові слова: глобалізація, інформаційна революція, тероризм, міжнародне співробітництво, ризики і загрози глобалізації.

Эпоха глобализации несет в себе не только позитивные стороны и преимущества, но и определенные угрозы и вызовы. Какие именно угрозы подстерегают человечество в результате тотальной глобализации и как с ними бороться раскрыто в данной статье.

Ключевые слова: глобализация, информационная революция, терроризм, международное сотрудничество, риски и угрозы глобализации.

The epoch of globalization carries in itself not only positive sides and advantages but also threats and calls. Which one threats catch humanity as a result of total globalization and how with them to fight it is exposed in this article.

Key words: globalization, informative revolution, terrorism, international cooperation, risks and threats globalization.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Кінець XX – початок XXI століття красномовно демонструє небезпечне невідповідність між глобальним масштабом проблем, з якими стикається все людство, і обмеженими, як правило, національно-державними засобами і методами їх вирішення.

Докорінна зміна міжнародної ситуації супроводжувалася появою нових гострих проблем, що мають загальний для багатьох держав характер і виходять далеко за межі національних кордонів [2]. Інформаційна революція і поява Інтернету різко стимулювали процес глобалізації у всіх сферах життєдіяльності людини. Міждержавні кордони перестали бути перешкодою для масованого руху капіталу. Транснаціональні корпорації здобули небувалий вплив, в тому числі на політичні процеси. Набрало чинності безпрецедентне зростання зарубіжних інвестицій, що спрямовуються як в розвинені країни, так і в країни, що розвиваються [5]. Все це поряд з певними перевагами несе в собі низку загроз національному розвитку посткомуністичних країн, у тому числі й України, й вимагає ретельного наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, а також публікацій попередніх років.

Порушена проблематика вже знайшла необхідне відображення у авторитетних працях вітчизняних дослідників: Ю. М. Пахомова, Л. М. Пісьмаченко, А. Д. Гулієва; російських дослідників: А. В. Соловйова, А. С. Параніна. У

числі зарубіжних, зокрема з США, варто виокремити доробок З. Бзежинського та групи науковців на чолі з Я. Крегелем, Э. Маунером, Г. Гробером. При цьому, як свідчать результати авторської джерелознавчої розвідки, досліджувана тематика потребує подальшого поглиблення саме у фокусі побудови та викладу, здійсненому у цій статті.

Постановка завдання. Метою даної роботи є висвітлення основних проблем, що криються за розвитком процесів глобалізації, розкриття можливих наслідків за різних фокусів уваги науковців і політиків щодо сутності викликів і загроз та пошуку можливих шляхів їх усунення.

Виклад основного матеріалу. В останні роки в умовах зростаючої глобалізації та розширення міжнародного співробітництва на сцену вийшли десятки нових міжнародних, регіональних і субрегіональних об'єднань та організацій, які займаються вирішенням різноманітних глобальних, міжнародних і локальних проблем у політичній, економічній, військово-стратегічній, гуманітарній, культурній, екологічній та інших сферах [3; 10]. У межах цих об'єднань та організацій вирішуються питання міжнародного і багатосторонньої взаємодії в таких найважливіших сферах, як розширення торгово-економічного та інвестиційного співробітництва, захист навколишнього середовища, боротьба з глобальною зміною клімату, протидія міжнародній злочинності, зростанню міжнародного тероризму. У даний час змінюється саме поняття міжнародної безпеки, оскільки сьогодні державам

потрібна безпека не один від одного і вже тим більше не безпека проти когось, а потрібно безпеку від транскордонних загроз [4].

Серед найбільш небезпечних зовнішніх викликів і загроз нової епохи – різними ученими вирізняються: різка активізація міжнародного тероризму, загальне збільшення його масштабів і розширення географічних рамок [3, 4]; зростання міжнародної злочинності, що охоплює все нові сфери, включаючи незаконний оборот наркотичних засобів і психотропних речовин [11], кіберзлочинність [3], контрабанду зброї та радіоактивних матеріалів [5], торгівлю людьми, боротьбу з піратством [8] і ін.

В умовах глобалізації міжнародний тероризм має розглядатися не тільки як загроза окремо взятим державам, а й виклик усьому людству. Це зумовило перелік принципово нових характеристик терору епохи глобалізації найрозвиненіших країн.

Перш за все, змінилися цільові установки тероризму. Мета таких атак полягає не в досягненні військової перемоги в її класичному розумінні, але в поширенні паніки, відчуття незахищеності, економічних потрясіннях, розхитуванні або руйнуванні фінансових систем [3] для впливу на політику або відставку урядів.

Для прикладу звернемося до трагедії 11 вересня 2001 в США. Показовий вибір терористами цілей для атак. Направивши один з літаків на будівлю Пентагона, в серце самої потужної військової машини в світі, вони навряд чи розраховували завдати поразки армії США або хоча б на серйозний збиток їй. Значно важливішим завданням було поширення серед американців почуття особистої незахищеності, демонстрація неефективності військових засобів, в створення яких вкладено стільки сил і ресурсів, переконання рядового громадянина в тому, що сховатися від терористичної загрози неможливо.

У тому ж смисловому ряду знаходиться атака на французький супертанкер «Лімбург» 6 жовтня 2002. Напад на цей корабель стався поблизу берегів Ємену. Вибух був викликаний зіткненням великого нафтоналивного судна з човном терористів, завантаженої вибухівкою. Методологія «морського суїциду» випробувана терористами і раніше.

Вибух на острові Балі, Індонезія 12 жовтня 2002. Вибух туристичного центру на одному з найбільш популярних в Азії курортів [3] в пік туристичного сезону забрав життя майже 200 людей, більшість з яких були туристами з Австралії.

Теракт в Москві 23-26 жовтня 2002 р. Терористи, що захопили театральний центр на Дубровці, оголосили своїми вимогами припинення війни в Чечні та виведення звітти федеральних військ.

Чеченська війна починалася як конфлікт між сепаратистами і федеральним центром, який прагнув до збереження територіальної цілісності Росії. Лідери чеченських сепаратистів затратили

чимало зусиль, щоб представити свої дії як легітимну боротьбу народу за право на самовизначення. Але дуже скоро міжнародні терористи взяли під свій контроль всі дії сепаратистів, стали його організуючою і спрямовуючою структурою. В результаті сепаратистський рух в Чечні дуже швидко перетворилося на складову глобальної стратегії міжнародного тероризму, коли далеко не всі керівники держав, у т. ч. РФ своєчасно оцінили складнозрозумілу сукупність тодішніх та можливих загроз для світу й його регіонів [3; 4; 7; 8].

Ще однією особливістю сучасного тероризму є тісна взаємодія терористичних і екстремістських організацій самого різного стибу. Політичний, релігійний екстремізм, агресивний сепаратизм, антиглобалізм, лівий і правий радикалізм і т. д. – Все це ланки одного терористичної ланцюга, взаємодоповнюючі один одного на різних ділянках терористичної діяльності. Боротьба з однією ланкою, одним компонентом не є повноцінним рішенням завдання боротьби з тероризмом в цілому [1; 10].

Третя особливість полягає в тому, що терористичні організації взаємодіють з угрупованнями в інших сферах організованої злочинності. Так, сепаратистські режими в нових незалежних державах, в тому числі і в згаданому вже Нагірному Карабасі [3], використовують контрольовані ними території в інтересах наркобізнесу, нелегальній торгівлі зброєю і людьми, відмивання грошей та іншої незаконної діяльності, прибуток від якої спрямовується на фінансування тероризму.

Четверта особливість – зміна об'єктів терористичних атак. Сьогодні головною їхньою метою є об'єкти промислової інфраструктури в транзитних регіонах з великою кількістю населення, транспортні комунікації і система життєзабезпечення, які в умовах глобалізації, впровадження сучасних досягнень науки і техніки стають більш уразливими. Трагічний досвід Азербайджану, де терористичні акти здійснювалися в основному на об'єктах транспортної інфраструктури, є ще одним доказом подібного розвитку подій. У цьому сенсі саме країни Південного Кавказу є виключно уразливими, оскільки тут вже розпочато реалізацію великомасштабних міжнародних проектів з відновлення історичного «Шовкового Шляху», зміцненню транспортного коридору Європа-Кавказ-Азія, прокладання нових нафтових і газових трубопроводів.

Крім того, і це по-п'яте, масштабна і багатогалузева терористична діяльність може здійснюватися тільки при цільовій підтримки державних органів будь-якої країни [1; 3; 4]. Сучасні терористичні організації – потужні, суворо ієрархічні структури з відповідним їх масштабами оснащенням. Їх більше не зупиняють державні кордони. Вони мають в своєму розпорядженні оперативні, розвідувальні та контррозвідувальні підрозділи, бойові групи прикриття. Все це можливо лише за умови державної підтримки.

І, нарешті, шоста особливість терору в умовах глобалізації – це так звана проблема «надання причалу», притулку тероризму і його виправдання. Держави, що реалізують цю політику, створюють терористам всі умови для відпочинку і лікування, надають їм політичне прикриття після здійснення терористичних актів в інших державах, заохочують проведення «брудних» інформаційних кампаній, спрямованих на виправдання тероризму. Ще більш небезпечним є спроби створення терористам іміджу «національних героїв», «борців за справедливість», сприяють вихованню молодого покоління в дусі традицій терористичної боротьби.

Тут доречно згадати також і про таке, здавалося б, локальному феномен, який, однак, є показовим при аналізі тенденцій трансформації міжнародного тероризму: вперше в історії США потенційно небезпечними для безпеки країни були оголошені так звані терористи, що вирощені в дома – американці, які приєдналися до тих чи інших терористичних угруповань.

Міжнародний тероризм глобального рівня – новий феномен у світовій політичній ситуації. Звичайно, терор як інструмент політичної боротьби має багатовікову історію. Проте зараз вигляд міжнародного тероризму розмитий, і навіть спроби дати його точне визначення серйозно ускладнені. З.Бжезинський [1] навіть висловив побоювання в тому, що тероризм перетворюється на якийсь абстрактний феномен, без жодної мотивації. Не намагаючись дати універсальне визначення міжнародного тероризму, ми цілком можемо сформулювати головну небезпеку, з якою сьогодні стикається світове співтовариство, включаючи Україну, і з якою йому доведеться боротися в досяжному майбутньому. Мова йде про глобальної експансії радикального ісламу [3; 4], який використовує методи терору для досягнення домінування в масштабах планети.

Мова йде про можливість цивілізаційного регресу. Терор як спосіб дії, замішаний на екстремістської ісламської ідеології та психології фанатиків, повністю позбавлених інстинкту самозбереження, – ця гримуча суміш і вона встановлює масштаб загрози.

Перераховані фактори – не єдині, що дозволяють говорити про небезпеку цивілізаційного регресу. Війна з міжнародним тероризмом – процес інтерактивний. Залучені в неї держави опиняються під дуже серйозним тиском. Стикаючись з діями терористів, для яких немає моральних бар'єрів, важко втриматися від відповіді терором на терор. Вельми спокусливо для «полегшення боротьби зі світовим злом» піти на «тимчасові» обмеження базових прав і свобод громадян. Проте вибір такого шляху означав би частковий успіх терористів і крок назад в цивілізаційному розвитку.

Серед причин появи міжнародного тероризму потрібно згадати проблеми бідності і величезного нерівності в рівнях життя між розвиненими і країнами, що розвиваються, так само як і спроби нав'язати одну певну модель виробництва [4; 7] та

споживання в якості універсального «ліки» для всіх країн з різними історією, культурою та цивілізаційними традиціями. Такі спроби нічого, крім страху втратити національну ідентичність, в мусульманських країнах викликати не можуть. Тим не менш, завдання боротьби з міжнародним тероризмом повинна жорстко відділятися від завдання боротьби з бідністю та нерівністю. Бідність багатьох ісламських країн не є головною причиною, що породжує тероризм, і не може служити аргументом для його виправдання. На жаль, ісламський екстремізм має ідеологічні коріння, і фанатиками-мусульманами рухають зовсім не меркантильні інтереси.

Той факт, що світ, а разом з ним і Україна, знаходиться в стані глобальної війни принципово нового типу – війни зі світовим тероризмом – поки погано усвідомлюється в багатьох столицях провідних держав світу. Від цієї війни не можна ухилитися або оголосити нейтралітет. Удар терористів може бути завдано з повітря, на морі і на суші в будь-якій точці планети.

Нові актори починають визначати ситуацію на світовій політичній сцені. Вони не є суб'єктами міжнародного права, оскільки це не суверенні офіційно визнані держави. Вони не підкоряються ніякому легітимного уряду. Їх важко, а частіше неможливо пов'язати з територією будь-якої країни. Вони діють глобально, не беручи до уваги ніякі національні кордони. Звичайно, вони використовують території суверенних держав, але ніколи не просять дозволу у їхніх урядів. Міжнародні терористичні мережі все більше впливають на розвиток світової ситуації в сферах безпеки, політики та економіки, але жоден уряд не може укласти договір з цими структурами або обмінятися дипломатичними місіями. Всі мирні способи тиску, вироблені світовим співтовариством для міждержавних відносин (економічні санкції, торгові ембарго), втрачають всякий сенс у відношенні підпільних терористичних мереж. Навіть використання збройних сил, що створювалися для нанесення поразки ворожим арміям, як антитерористична засіб малоефективно.

Держави, які оголосили про свій твердий бажання боротися з міжнародним тероризмом, стикаються з аналогічними проблемами: відсутність оборонних ліній противника, на які була б зруйнована військова міць, ворожих армій, які можна розгромити у вирішальних битвах, територій, які треба окупувати, і столиць, куди можна було б вступити переможним маршем. Війна йде, але в ній немає фронту і тилу: невідомо, яка мета буде обрана терористами для наступної атаки.

Боротьба з тероризмом вийшла на новий рівень після подій 11 вересня, які, по суті, змінили ситуацію в світі. За вибухами в США пішли атаки міжнародного тероризму в Іспанії, Великобританії, Франції, Індії та інших країнах. Стало очевидно, що масштаб загрози воістину глобальний і впоратися з нею можна, лише об'єднавши зусилля світового співтовариства в боротьбі з цим злом.

Виклики і загрози міжнародного тероризму придбали зловісні для людства обриси і диктують нагальну необхідність спільно протидіяти їх стрімкого наростання.

Саме актуальність тероризму, його небезпека для міжнародного суспільства змушує шукати і застосовувати нестандартні, не властиві загальної кримінології міжнародно-кримінологічні методи [3; 8] пізнання причинності цього соціально-правового явища і його подолання.

Одним з успішних прикладів міжнародної взаємодії в сфері боротьби з міжнародним тероризмом є Регіональна антитерористична структура СНД і Шанхайської організації співробітництва (ШОС). У її рамках країни СНД-члени ШОС вирішують питання об'єднання зусиль, координації дій та протидії міжнародному тероризму, ісламському фундаменталізму, сепаратизму і діяльності екстремістських організацій. Країнами – учасницями СНД і ШОС підписані Конвенція про боротьбу з тероризмом, сепаратизмом і екстремізмом 2001 г, Угода про Регіональній антитерористичній структурі 2001-2002 рр., що передбачають проведення узгоджених антитерористичних заходів на їх території.

Тема співпраці в боротьбі з міжнародним тероризмом стала предметом обговорення не тільки в ході двосторонніх контактів, а й на всіх найважливіших міжнародних форумах. Цією проблемою активно зайнялися такі впливові структури, як ООН, «Велика вісімка», СНД, ШОС, ОБСЄ, ОДКБ, АТЕС, АРФ, АСЕАН та ін.

Важлива дипломатична робота ведеться Робочою підгрупою по боротьбі з тероризмом (РПГ-ТЕР). Її результатом стало узгодження пропозицій щодо організації та проведення спільних ГУАМ, Відділом по боротьбі з тероризмом ОБСЄ та Відділом попередження тероризму Управління ООН з наркотиків і злочинності семінарів-практикумів у сфері попередження і боротьби з тероризмом, виконання правоохоронними органами держав-учасниць ГУАМ завдань по боротьбі з тероризмом і зміни в національних законодавствах у цій сфері.

Національні служби всіх провідних держав світу, які займаються міжнародною злочинністю та боротьбою з тероризмом, поступово налагодили регулярні контакти та обмін інформацією про терористичні організації і їх членах. В рамках ООН сформований офіційний перелік організацій, здійснюється постійна робота з протидії та обмін інформацією з проблем міжнародного тероризму [3; 4; 10].

Встановлення контактів між відповідними структурами України та інших держав для вирішення зазначених проблем, сприяння налагодженню широкого міжнародного співробітництва в даних сферах стали пріоритетними завданнями її органів зовнішніх зносин.

Сьогодні перед світовою спільнотою стоїть питання: що вважати пріоритетними цілями в боротьбі з міжнародним тероризмом? Коль скоро глобальна війна з тероризмом вже йде, треба

визначити пріоритетні цілі, на досягнення яких має зосередитися світове співтовариство, щоб нанести цього страшного ворога максимальний збиток.

Умовно їх можна визначити як чотири групи завдань: стиснення і ліквідація життєвого простору тероризму, припинення фінансових потоків, що живлять тероризм, і банкрутство «терористичного інтернаціоналу», проникнення в підпільні терористичні мережі та їх ліквідація; нарешті, руйнування зв'язків між ісламом та ісламським екстремізмом.

Кожна з цих задач дуже складна і потребує вироблення нових норм міжнародного права, глибоких змін у структурі та методах підготовки збройних сил і багато чого іншого.

В умовах принципово нових загроз [11] традиційні підходи до забезпечення міжнародної безпеки і базові принципи військової стратегії в значній мірі втрачають сенс і стають абсолютно неадекватними сучасним реаліям. Збройні конфлікти, продовжуючи залишатися на порядку денному, як необхідний об'єкт відображення, починають стрімко поступатися новим тенденціям в міжнародних процесах, породжених світової глобалізацією та інтеграцією культур, економік, гуманітарного простору і т. д.

У цій ситуації поряд з традиційними військовими загрозами національній безпеці держави, в теорії міжнародних відносин все більша увага приділяється нетрадиційним – новим загрозам. Це: незаконний оборот наркотичних і психотропних засобів, незаконна торгівля зброєю, торгівля людьми, особливо жінками і дітьми, легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом, і багато іншого. Без попередньої роботи, що виконується співробітниками митної служби, національним спецслужбам буває часом непросто переступити через усталені і культивувалися десятиліттями «холодної війни» стереотипи, піти на налагодження прямих контактів один з одним в настільки делікатних областях. Коротко розглянемо особливості ситуацій, з якими в цьому контексті стикається сьогодні митна служба.

Нерозповсюдження ядерної зброї в умовах боротьби з тероризмом. Проблема розповсюдження ЗМЗ стосується хімічної, бактеріологічної і ядерної зброї, причому найбільша загроза пов'язана з можливістю отримання терористами саме ядерної зброї. Поєднання двох загроз – тероризму по всьому світу і розповсюдження ЗМЗ, перш за все ядерної, – створює центральний вузол нових загроз міжнародній безпеці. Формуючи відповіді на сучасні виклики і загрози національній і міжнародній безпеці, політики і вчені неминуче стикаються з необхідністю вибору між односторонніми діями, що базуються на розумінні своєю державою цих загроз [3; 8; 9], та необхідністю діяти колективно на основі норм міжнародного права.

При цьому вчені розглядають здебільшого три можливості формування концепції безпеки: національна безпека; суспільна безпека і безпеки особистості.

Висновки.

1. Вищенаведене дозволяє прийти до надзвичайно важливого висновку: ні однополярна американоцентристська модель світу, ні багатополярна схема протидіючих полюсів не дають адекватного уявлення про реальні процеси сучасного світу, а значить, не можуть дати необхідних та достатніх уявлень про реальні процеси і результати досліджуваної діяльності й формування рекомендацій і прийняття рішень у сфері зовнішньої політики й стратегії безпеки.

2. Факти все більш переконливо підтверджують, що ми присутні при формуванні нової біполярної моделі зі складною композиційною структурою кожного з полюсів. На одному з них групуються держави, що визнають необхідність слідувати у внутрішній політиці та відносинах один з одним узгодженим правилам і нормам, що приймають деякі базові цінності і цивілізаційне різноманіття світу. Інший полюс представлений як державними, так і недержавними терористичними і кримінальними транснаціональними мережами, сповідують радикальні ідеології, заперечують норми права і морально-етичні обмеження і ставлять задачу глобальної експансії своїх ідеологій.

3. Цілком справедливо стверджувати, що досліджувана тематика є багато дисциплінарною, міжвідомчою, міжнародною та такою, що потребує виваженого формування саме: правил і процедур, санкцій і стимулів, утримувачів і протидію у всіх царинах щодо діагностування, оцінювання та розв'язання проблем, викликаних глобалізацією.

4. Підкреслимо, що для України, розвитку її національної ідеї на засадах загальнонаціональної злагоди, громадянського миру і цивілізованого прогресу конче необхідно спершу на науково-теоретичному рівні осмислити ієрархічно послідовну сукупність кроків щодо зменшення зовнішніх загроз бути периферією світо господарських процесів, фінансовим карликом та місцем продажу зарубіжної низько технологічної продукції.

5. Думається на всіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування України варто продумувати та вводити в дію систему заходів щодо своєчасного попередження та боротьби з усілякими проявами внутрішнього й міжнародного тероризму, у тому числі й економічної направленості.

Сферами подальших наукових розвідок варто назвати:

– Умови і фактори розвитку інституційних спершу державних механізмів своєчасного осмислення, оцінювання та прийняття адекватних рішень на всіх рівнях щодо порушеної проблематики;

– Реалізація світо визнаних принципів реального соціально-економічного партнерства всіх впливових і зацікавлених сил суспільства стосовно досліджуваної проблематики;

– Посилення теоретико-методологічних засад розвитку національної та міжнародної саме експертної діяльності щодо виявлення, розслідування та доведення фактів негативного глобального впливу на національні економіки, громадян тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и ее геостратегические императивы / З. Бжезинский. – М. : Международные отношения, 2005. – 256 с.
2. Бодров В. Г. Трансформация экономических систем: концепции, модели, механизмы регулирования та управління : [навч. посіб.] / В. Г. Бодров. – К. : УАДУ, 2002. – 104 с.
3. Гулиев А. Д. Международно-правовой контекст внешних сношений в условиях глобализации : [монография] / А. Д. Гулиев. – К. : Изд-во Нац. авиац. ун-та, 2011. – 464 с.
4. Цивилизационная структура современного мира / Под ред. Ю. Н. Пахомова, Ю. В. Павленко. – К. : Наукова думка, 2008. – 640с. – Книга II.
5. Письмаченко Л. М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю України: механізми регулювання і контролю : [монография] / Л. М. Письмаченко. – Донецьк : Вид-во «Юго-Восток», 2008. – 366 с.
6. Івашов М. Ф. Актуальні питання економічної теорії та практики її застосування в державному управлінні : [навч. посіб.] – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 56 с.
7. Івашов М. Ф. Актуальні економіко-теоретичні проблеми системно-інформаційних засад інституційного реформування суспільства / М. Ф. Івашов, О. К. Скаленко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2006. – № 1. – С. 64–70.
8. Панарин А. С. Стратегическая нестабильность в XXI веке / А. С. Панарин. – М. : Алгоритм, 2003. – 560 с.
9. Рыночный шок: материалы группы «Адженда» по соц.-экон. Реконструкции Центральной и Восточной Европы / Под. ред. Я. Крегеля, Э. Маунера, Г. Гробера. – Вена : ВЦПИ, 1992. – 176 с.
10. Соловьев А. В. Взгляд в прошлое, настоящее, будущее: Сб. статей / А. В. Соловьев. – Кострома : КГТУ, 2007. – 95 с.
11. Веденеев Д. В. Украинский фронт в войнах спецслужб : Исторические очерки. – К. : К.І.С., 2008. – 432 с.

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

© Івашов М. Ф., 2012

Дата надходження статті до редколегії 06.04.2012 р.

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.

РОЛЬ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ КРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Глобалізація поряд з позитивними тенденціями пов'язаними з розширенням можливостей економічного, фінансового, технологічного та культурного розвитку цивілізація має низку таких негативних наслідків як контрабанда, «експорт революцій», міжнародний тероризм тощо. Вони становлять загрозу безпеці країн світу й вимагають активізації дій державних органів влади на забезпечення захисту національних інтересів. Одним з перших бар'єрів, які зустрічаються на шляху порушників законів честі й моралі, є митні органи. Саме роль і місце митних органів в боротьбі з організованою злочинністю в умовах глобалізації розкриваються в даній статті.

Ключові слова: митна служба, економічна безпека, національна безпека, контрабанда, тероризм, глобалізація.

Глобализация вместе с позитивными тенденциями, связанными с расширением возможностей экономического, финансового, технологического и культурного развития цивилизаций, имеет ряд таких негативных последствий, как контрабанда, «экспорт революций», международный терроризм и др. Они представляют угрозу безопасности стран мира и требуют активизации действий государственных органов власти относительно обеспечения национальных интересов. Одним из первых барьеров, которые встречаются на пути нарушителей законов чести и морали, являются таможенные органы. Именно роль и место таможенных органов в борьбе с организованной преступностью в условиях глобализации раскрываются в данной статье.

Ключевые слова: таможенная служба, экономическая безопасность, национальная безопасность, контрабанда, терроризм, глобализация.

Globalization together with the positive tendencies related to expansion of possibilities of economic, financial, technological and cultural development of civilizations has a row of such negative consequences, as contraband goods, «export of revolutions», international terrorism of and other. They present threat of safety of the world countries and require activation of actions of public organs of power in relation to providing of national interests. One of the first barriers that meet there are custom authorities on the way of violators of laws of honour and moral. Exactly a role and place of custom authorities in a fight against the organized crime in the conditions of globalization open up in this article.

Key words: custom service, economic security, national safety, contraband goods, terrorism, globalization.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Час, коли війни велися заради захоплення територій з максимальною кількістю населення, що на ній проживає, минув. Військові конфлікти, що зараз відбуваються, в переважній своїй більшості спрямовані на встановлення контролю над територіями, що мають запаси стратегічної для їх країни покладів сировинних ресурсів, та знищення, або пригнічення економічного потенціалу розвинутих областей конкурентної держави. Але війна річ затратна і не завжди виправдовує витрати на її ведення. У глобальному

суспільстві, де на перший план виступили гроші, ведення будь-якої війни вимагає чіткого розрахунку коштів та ресурсів, що будуть витрачені на її проведення, та користь, яку планується отримати в наслідок військових дій. І тому військові війни поступово переросли у ідеологічні та економічні баталії у межах «холодної фінансової війни».

Економічні війни, експансії є набагато прибутковішими та менш затратними засобами впливу порівняно з військовим конфліктом. Даний конфлікт не знищує потенціал конкурента

(супротивника), а дає змогу повністю контролювати його діяльність та спрямовувати його на задоволення власних потреб в умовах дефіциту ресурсів, що з кожним роком все більш посилюється. Проте незважаючи на холодний характер цієї війни мають не менше, а інколи і більш руйнівні наслідки для економіки слабшої сторони, ніж військові напади. Яскравим прикладом успішного проведення економічної війни є розпад Радянського Союзу, коли не військова міць країни, а її економічний потенціал зіграв головну роль.

Як показує світовий досвід, забезпечення економічної безпеки – це, насамперед, гарантія незалежності країни, умова ефективності життєдіяльності суспільства. Одним з головних завдань економічної безпеки є збереження і зміцнення позиції країни у світовій економічній системі. У США, країнах Західної Європи, Японії розробляються і реалізуються концепції національної безпеки з урахуванням власних економічних інтересів. Постає ця проблема і перед новими пост-індустріальними країнами, і постсоціалістичними державами, і країнами СНД до яких належить і Україна.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням з економічної безпеки в дослідженнях відомих науковців приділено достатньо уваги. Вони розкриваються у працях О. Бодрука, М. Єрмошенка, В. Манілова, В. Мунтіяна, Г. Пастернак-Таранушенка, Г. Ситника та інших фахівців. Ці вчені розглядають основи економічної безпеки держави і створюють підґрунтя для подальших досліджень у даній сфері. Наразі є цікаві напрацювання з питань митної безпеки та зростання її ролі в умовах глобалізації серед яких варто відзначити роботи Т. Єдинак, П. Пашка, Л. Письмаченко, Т. Тоцької. Проте в більшості публікацій не має чіткого визначення переліку економічних небезпек і загроз, аналізу чинників їх виникнення та напрямів рішення існуючих та виникаючих економічних проблем в умовах мінливого світу. Тому визначення зовнішніх та внутрішніх загроз економічній безпеці України, їх природи та особливостей розвитку на сьогодні є актуальним.

Постановка завдання. Метою даної статті є розкриття особливостей та оцінка сучасного стану організації роботи митних органів України у напрямі боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, що забезпечує захист економічних інтересів держави в умовах глобалізації.

Виклад основного матеріалу. Уже на початку 90-х років ХХ століття низка вчених з різних країн світу виступали з припущенням про те, що з поглибленням глобалізації *економічні аспекти безпеки* в значній мірі превалюватимуть над традиційними політичними і військовими аспектами [1; 3; 5, 6; 7; 8]. Зв'язок економіки з безпекою проявляється, насамперед, у взаємозв'язку економіки з військовою потужністю держави. Слабкий

економічний стан як причина загрози ззовні і, як внутрішня загроза сама по собі частіше використовується при дослідженні міжнародних економічних відносин стосовно країн, що розвиваються і країн третього світу.

Теоретичні викладки з визначення та тлумачення категорій «безпека», «загроза», «небезпека» «ризик», «виклик» у контексті національної безпеки досить докладно розглянуті у роботі Г. Ситника [7, с. 497]. Автор на прикладі подій пов'язаних з військовою безпекою дає своє розуміння та класифікацію даних понять, показує їх взаємозв'язок та взаємозалежність. Визначаючи основні категоріальні субстанції національної безпеки Г. Ситник наголошує на доцільності використання терміну «фактор», який «... завжди є причиною, рушійною силою будь якого процесу чи явища ... виступає як реалізовані причини, що вже існують у реальних явищах і процесах, з наявністю всіх необхідних для цього умов ... та потребує наукового дослідження і аналізу» [7, с. 498].

За останні двадцять років економічні злочини придбали міжнародний вимір, змінилася структура кримінальних організацій, які стали транснаціональними. Процеси глобалізації та інтеграції зумовили взаємозалежність між державами і народами, зростання кількості міжнародного пасажирського, товарного та інформаційного потоків, зникнення національних кордонів, глобалізація міжнародних фінансових мереж, зробили можливим здійснення законного і незаконного товарообігу, в тому числі наркотичних засобів, зброї, людей. За підрахунками ООН, в світі наркозалежними є 185 млн осіб, що складає 4,3 % населення світу від 15 років і старше. Згідно даних доповіді Управління з питань наркотиків і злочинності в 2010 році у всьому світі хоча б один раз заборонені речовини вживали близько 210 млн осіб, або 4,8 % населення у віці 15-64 років. Загальний показник поширеності споживання наркотиків, включаючи проблемне споживання наркотиків (0,6 % населення у віці 15-64 років), залишався стабільним [2]. Інститут з дослідження міжнародної злочинності при ООН оцінює щорічний дохід міжнародних злочинних організацій, що отримується тільки від контрабанди жінок і дітей, приблизно в 7 млрд дол [3, с. 333].

Таким чином, процвітання транснаціональних кримінальних організацій ставить під загрозу ефективність колективних спроб держав забезпечити не тільки національну, але також і міжнародну безпеку.

Економічна ситуація, що склалася в Україні за останні роки, і особливо на сучасному етапі її розвитку, дозволяють нам виділити основні фактори (рис. 1), що представляють реальну загрозу економічній безпеці країни і вимагають прийняття на державному рівні кардинальних рішень направлених на їх усунення.

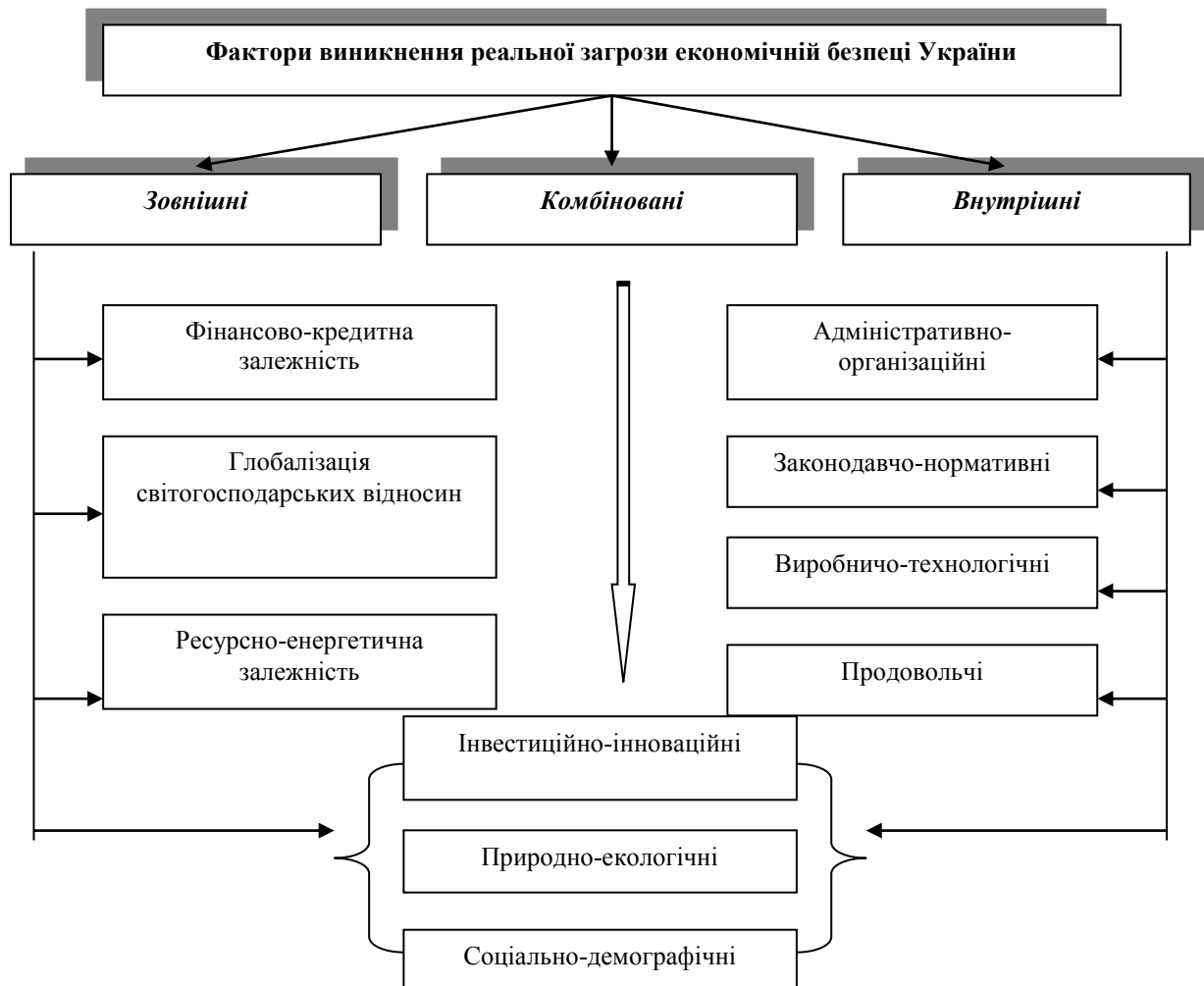


Рис. 1. Основні чинники виникнення загроз економічній безпеці держави

На сьогодні найбільш необхідним і суттєвим є аналіз впливу зовнішніх факторів на стан економічної безпеки та виявлення причин виникнення реальної небезпеки економічному розвитку країни. Тому на факторах зовнішніх загроз: фінансово-кредитної залежності, глобалізації економіки та ресурсно-енергетичної залежності й чинників, що спричинили їх виникнення зупинимося більш докладно.

Надмірна залежність економік різних країн від іноземного капіталу, глобальне зростання нестійкості (змінності, непередбачуваності) світової фінансової системи, зростання інтенсивності трансакцій, високий ступінь мобільності та взаємозв'язку фінансових ринків на базі новітніх інформаційних технологій та неспроможність сучасних фінансових інститутів ефективно їх контролювати, посилення процесів глобалізації та конкуренції між державами в економічній сфері, використання потужними економічними суб'єктами агресивних стратегій завоювання світового економічного простору, тінізація світової економічної системи (вплив капіталу, прокручування різних фінансових афер) загострюють увагу на проблемі глобалізації світогосподарських відносин.

І в цьому зв'язку перед митними органами світу постає низка нових невідкладних завдань.

Українські митники виконують далеко не останню роль у зборі необхідної інформації та налагодженні як двостороннього, так і міжнародного співробітництва в цілях боротьби з контрабандою зброї, наркотиків, людей, викорінення міжнародного тероризму, і рішення проблем, що стоять в цій галузі перед сучасним людством.

Діяльність митної служби України в частині захисту економічних інтересів держави свідчить, що однією із значних загроз, за своїми масштабами, обсягами та наслідками, є контрабанда [4]. Останнім часом контрабанда переміщується у сферу кримінальної діяльності різноманітних угруповань, координація якої, особливо в сфері наркобізнесу, відбувається на глобальному рівні.

На сьогодні можна констатувати, що контрабанда – це загроза національній та міжнародній безпеці, яка втілюється в її основних рисах та характері і наслідках прояву, а саме:

- контрабанда є одним з видів транснаціональної організованої злочинності;
- високий рівень контрабанди як форми організованої злочинності створює атмосферу суспільної недовіри до урядів та державних установ;
- існування контрабанди уповільнює процес розвитку правової ринкової економіки;

– суспільна небезпека контрабанди полягає в тому, що при незаконному переміщенні через митний кордон товарів та предметів порушується порядок державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності;

– контрабанда тісно пов'язана з іншими видами злочинності (зокрема, з хабарництвом і корумпованістю державних чиновників, тероризмом і відмиванням грошей);

– контрабанда сприяє незаконному обігу в Україні та світі наркотичних засобів, психотропних речовин, завдає шкоди здоров'ю людей, а також відносиною співпраці держав у боротьбі з міжнародним наркобізнесом;

– контрабанда зброї є однією з особливо небезпечних її видів, неконтрольоване поширення й нагромадження зброї призводить до дестабілізації політичної ситуації в світі;

– особливості й небезпеки контрабанди ядерних матеріалів обумовлюють важливість захисту безпеки ядерних об'єктів.

Боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил є одним з основних завдань Державної митної служби України, в рамках виконання якого здійснюється численна кількість заходів в межах компетенції митників з метою якомога значної мінімізації наслідків цієї загрози для держави.

Так, за підсумками роботи митних органів за 2011 рік було порушено 390 кримінальних справ про контрабанду. Вартість товарів та транспортних засобів, які були незаконно переміщені через митний кордон України склала 538,5 млн грн, з них на промислові товари припадає до 42 %, наркотичні засоби – 29 %, транспортні засоби – 10 %. Крім того за цей період митними органами заведено більше 28 тисяч справ про порушення митних правил на суму 2,2 млрд грн. Із вказаної кількості справ реально вилучено предметів правопорушення на суму 1,3 млрд грн, розглянуто митними органами 4876 справ та застосовано адміністративне стягнення у вигляді штрафу на суму 5,5 млн грн. Стягнуто та перераховано до Державного бюджету 3,5 млн грн [4, с. 27].

Одним з ключових напрямів боротьби з контрабандою в Україні є створення єдиного інформаційного простору. Відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» та Постанови Кабінету Міністрів України від 10.12.03 № 1896 «Про Єдину державну інформаційну систему у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму» розроблено ескізний і робочий проекти Єдиної інформаційної системи, введено зазначену систему в дослідну експлуатацію та розпочато поетапне впровадження системи в промислову експлуатацію.

На виконання Указів Президента України від 18.01.01 № 22 «Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією», від 09.02.04

№ 175 «Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам корупції» створюється автоматизована інформаційна система перетину державного кордону Україна і банк даних міжвідомчого користування.

З метою впровадження автоматизованого ведення баз даних інформації про контрабанду та порушення митних правил у центральній базі даних Держмитслужби та надання можливості отримання актуалізованої статистичної звітності наказом Держмитслужби від 28.03.01 № 217 введено в дослідну експлуатацію I чергу Програмно-інформаційний комплекс «Боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил».

У Держмитслужбі функціонує Єдина автоматизована інформаційна система (ЄАІС) як сукупність окремих автоматизованих інформаційних систем різного функціонального призначення, об'єднаних за допомогою телекомунікаційних мереж і безліч інформаційних об'єктів, якими обробляється. ЄАІС Держмитслужби містить в собі засоби для накопичення, обробки, зберігання та передачі даних, необхідні для діяльності митних органів.

У напрямі покращення стану інформаційного забезпечення митних органів розпочато масштабний процес реформування. Так, створена Регіональна інформаційна митниця (наказ Держмитслужби від 06.10.06 № 845), однією з головних завдань якої є створення «електронної митниці».

Відповідно до змісту ст. 563-565 Митного кодексу України від 13.03.2012 № 4495 та Положення про Державну митну службу України (Указ Президента України від 24.08.2000 № 1022) одним з основних завдань, покладених на Держмитслужбу України, є розвиток міжнародного співробітництва в галузі митної справи. Держмитслужба представляє Україну у Всесвітній митній організації, інших міжнародних митних організаціях, а також забезпечує виконання міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку.

Договірно-правова база міжнародного митного співробітництва Держмитслужби України регулює різноманітні аспекти співробітництва та включає в себе: міжнародні конвенції з митних питань; міждержавні угоди про взаємну допомогу в митних справах; угоди міжвідомчого характеру (у формі протоколів) про співробітництво у певних сферах митної справи.

На разі Держмитслужбою України укладено більше 40 двосторонніх міждержавних угод про співробітництво та взаємодопомогу в митних справах, а також понад 70 міжвідомчих угод про співробітництво між митними адміністраціями. В рамках співробітництва з митними адміністраціями зарубіжних країн з метою попередження, припинення та розслідування випадків контрабанди та порушень митного законодавства Державна митна служба України здійснює обмін інформацією на підставі міждержавних угод і міжвідомчих протоколів. На сьогодні здійснюється обмін

інформацією з митними адміністраціями майже 70 країн світу.

З метою реалізації євроінтеграційного курсу Держмитслужба України бере активну участь у виконанні положень базових документів щодо співробітництва між Україною та ЄС, зокрема положень Плану дій Україна – ЄС, документальному та технічному забезпеченні засідань органів, створених на виконання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством та їх державами-членами: Ради та Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС (зокрема, Держмитслужба координує роботу Української частини Підкомітету № 5 «Митне та транскордонне співробітництво» Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС).

Виходячи з досвіду роботи митної служби України, а також з урахуванням сучасних тенденцій функціонування світового співтовариства, які поставили низку нових завдань перед митною службою України, виникла нагальна потреба в проведенні модернізації її діяльності та реформуванні її структури.

Реформування структури спрямоване на покращення керованості й контрольованості митних органів та їх діяльності, посилення протидії порушникам митного законодавства. У результаті реформування структури, яке вже завершується, система управління діяльністю митної служби стане багаторівневою, матиме змогу оперативно реагувати на регіональні особливості та при цьому залишатися простою, гнучкою і контрольованою по вертикалі на всіх рівнях.

На рівні оперативної діяльності буде забезпечено автономне виконання митними органами функцій із застосування в межах визначених повноважень законодавства з питань митної справи та контролю за його дотриманням при переміщенні товарів і транспортних засобів через митний кордон України або розпорядження ними, з одночасним дотриманням однаковості застосування положень нормативно-правових актів при здійсненні митних процедур. При цьому з боку вищестоящих органів забезпечуватися якісний контроль за виконанням функцій, покладених на митні органи, оцінка ефективності прийнятих управлінських рішень, а також оперативне реагування на отримані результати.

Крім того, для підвищення ефективності діяльності митної служби України необхідна система стратегічного планування у сфері національної безпеки, яка повинна базуватися на трьох взаємопов'язаних елементах:

- аналіз видів потенційних та реальних загроз національній безпеці України в залежності від сфери та сили їх прояву, та визначення способів їх нейтралізації;
- визначення реальної спроможності (кадрової, технічної, технологічної, ресурсно-фінансової) митної служби України щодо виявлення, розпізна-

вання та нейтралізації таких загроз, втілених у конкретних транспортних засобах та предметах, які є об'єктами контролю з боку митних органів;

- аналіз результатів діяльності з виявлення, розпізнавання та нейтралізації таких загроз.

На основі аналізу наявної ситуації і перспектив розвитку митної служби України можна підсумувати.

Місце митної служби в моделі сектору національної та міжнародної безпеки визначається безсумнівними особливостями щодо виявлення носіїв реальних або потенційних загроз для об'єктів безпеки – людини і громадянина, суспільства і держави. Для митної служби України такими носіями є транспортні засоби та предмети, що переміщуються, вже переміщені або щодо яких є наміри переміщення через митний кордон країни. Контроль за переміщенням таких носіїв або розпорядженням ними і визначає межі компетенції митної служби в загальній моделі сектору безпеки.

Головним завданням митної служби в секторі безпеки є виявлення, розпізнавання та нейтралізація загроз, носіями яких є транспортні засоби та предмети. Такі виявлення, розпізнавання та нейтралізація здійснюються митною службою в рамках виконання правозастосовної та правоохоронної функцій.

Враховуючи традиційне місце митних служб світу у національних системах державних органів, визначаються два різновиди діяльності, щодо яких світовою практикою встановлюються певні стандарти.

Перший з них – діяльність із застосування встановлених державами митних правил та процедур у транспортних засобах та вантажів, які переміщуються законно. Визнанням міжнародним стандартом організації такої діяльності є Міжнародна конвенція зі спрощення та гармонізації митних процедур (Київська конвенція, 1999), до якої 15 червня 2011 приєдналася і Україна. Зовсім новим для світової практики стандартом взаємодії митних служб та учасників міжнародної торгівлі є прийняті Всесвітньою Митною Організацією у 2005 році Рамкові стандарти безпеки та спрощення світової торгівлі. На досягнення вимог, встановлених цими документами, вже сьогодні спрямована діяльність митної служби України.

Другий – діяльність, пов'язана з протидією порушенням встановлених державами митних правил та процедур. Така діяльність митних служб на світовому рівні побудована на їх безпосередній взаємодії (інформаційний обмін, правова допомога), що і закріплено в основних міжнародних документах, що регламентують цю діяльність. Такими документами, зокрема, є Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу в запобіганні, розслідуванні та припиненні митних правопорушень (Найробіська Конвенція) та Конвенція про адміністративну допомогу у сфері митних відносин (Йоганнесбурзька Конвенція). Одним з головних ознак митної служби України, що визначають відповідність її діяльності

визнаним міжнародним стандартам, є відсутність (сьогоднішній стан) або наявність визначеного законодавством права на здійснення оперативно-розшукової діяльності.

З урахуванням викладеного, одним з пріоритетних на сьогодні завдань Державної митної служби України є імплементація міжнародних стандартів у галузі митної справи та впровадження їх у практичну діяльність митних органів. При цьому ключовим аспектом в цьому ракурсі виступає оперативне, якісне та збалансоване досягнення в рамках діяльності митної служби двох міжнародних вимог: спрощення митних процедур з одночасним забезпеченням національної безпеки України в умовах, коли обсяги та наслідки загроз вже мають глобальні масштаби та становлять значну небезпеку для суверенної держави з власними національними інтересами.

Вищезазначене безумовно не вичерпує всього різноманіття піднятих проблем і швидше свідчить про наступне.

Світове співтовариство в світлі активізації глобальних зрушень потребує формування нових підходів до діагностування, оцінювання, послідовного вирішення назрілих проблем. А це передбачає глибинне освоєння методології модернізованого системного аналізу та адаптації його інструментарію [5], в тому числі при оцінці митних ризиків та визначенні державних механізмів регулювання та контролю ЗЕД. При цьому кожна, особливо посткомуністична, країна має свою національну, географічну, національно-культурну і релігійну специфіку, які повинні враховуватися при організації митної справи.

Висновки. Успіх митної діяльності в царині забезпечення національної безпеки в умовах глобалізації може бути досягнутий при дотриманні наступних обов'язкових умов.

По-перше, саме державні митні інститути, інструменти і механізми профілактики та попередження тероризму та його матеріальної основи повинні бути розвинені на необхідно-достатньому рівні і з урахуванням попередження на здатність адекватного розгляду можливих загроз. Тут принципову роль відіграють митні органи національних держав і міжнародні інституції та організації, покликані об'єднувати зусилля кожної суверенної країни.

По-друге, специфіка національних митних органів, які від імені й під егідою держав

вирішують комплексні завдання в контексті даної теми повинна проявлятися в першу чергу в здатності до адекватного поєднання аналітичної компетенції з організаційною та внесення виваженої раціональності у процеси і результати діяльності.

По-третє, реальна реалізація принципу «економіка і закон» у загальнодержавній і безпосередньо митної діяльності більшості всіх посткомуністичних країн істотно залежить від якості саме національного, а не нав'язаного ззовні, вибору кожної країни, ступеня зрілості національної ідеї, і найголовніше – виважено-продуманих граней або масштабів лібералізму у внутрішній та зовнішньоекономічній діяльності.

Варто також особливо підкреслити, що промислово розвинені країни Західної Європи, що мають сьогодні реальний соціально-орієнтований ринок і зрілу демократію, як правило, поступово – еволюційно і без значних втрат частково послабили державні механізми, інститути та організації з регулювання всіх видів економіко-господарської діяльності через наявність розвинених в цих країнах інституційно-ліберальних систем із законним мотиваційним, правовим, інвестиційним, банківським, кредитним, податковим, митним полем. Іншими словами, саме поступово-еволюційно, з урахуванням специфіки національних моделей в цих країнах сформувалися умови і фактори необхідної й достатньої законослухняності, що є орієнтованим не тільки на офіційні обмеження, а й на традиції, національну свідомість, релігійні норми і т. д. Підкреслимо, що певною інституційною базою такого стану справ в Європі послужили європейський прагматизм, пуританська етика, європейський гуманізм, субординовані більш ніж 250-річним відрізком часу в національній та міжнародній історії цих країн.

Відзначене є особливо важливим в умовах розвитку глобалізації цих процесів і з метою осмислення межі адаптації чужого досвіду до національних реалій нашої країни, і з метою посилення фундаментальних та прикладних наукових досліджень й практичних дій з підвищення інституційної спроможності митних органів забезпечувати відстоювання економічної безпеки країни, в тому числі і в аспекті попередження будь-яких проявів підготовки терористичних актів та інших незаконних дій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бжезинский З. Великая шахматная доска. Господство Америки и ее геостратегические императивы / З. Бжезинский. – М. : Международные отношения, 2005. – 256 с.
2. Всемирный доклад о наркотиках [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org.ua/ua/publications-and-reports/global-publications>.
3. Гулиев А. Д. Международно-правовой контекст внешних сношений в условиях глобализации : [монографія] / А. Д. Гулиев. – К. : Изд-во Нац. авиац. ун-та, 2011. – 464 с.
4. Державна митна служба України: чесність, відданість, ефективність // Підсумки роботи за 2011 рік. – К. : Вид-во Держмитслужби України, 2012. – 36 с.
5. Пашко П. В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : [монографія] / П. В. Пашко. – Одеса : АТ ПЛАСКЕ, 2009. – 628 с.

6. Пісьмаченко Л. М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю України: механізми регулювання і контролю : [монографія] / Л. М. Пісьмаченко. – Донецьк : Вид-во «Юго-Восток», 2008. – 366 с.
7. Ситник Г. Оцінка небезпек щодо реалізації національних інтересів у процесі державного управління / Г. Ситник // Вісник Національної академії державного управління при президенті України. – 2005. – № 2 – С. 495–503.
8. Цивилизационная структура современного мира / под ред. Ю. Н. Пахомова, Ю. В. Павленко. – К. : Наукова думка, 2008. – 640 с. – Книга II.

Рецензенти: Корецький М. Х., д.держ.упр, професор;
Ємельянов В. М., к.т.н., доцент.

© Івашова Л. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії: 06.04.2012 р.

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.

ЗАХОДИ ДЕРЖАВНОЇ СЕЛЕКТИВНОЇ ПІДТРИМКИ ОКРЕМИХ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Визначено механізми державного управління в рамках реалізації регіональних програм. Узагальнено досвід розробки і реалізації регіональних програм стабілізації та стійкого розвитку економіки. Удосконалено заходи державної селективної підтримки регіонів України.

Ключові слова: державне управління, заходи, механізм, регіональні програми, стабілізація, стійкий розвиток.

Определены механизмы государственного управления в рамках реализации региональных программ. Обобщен опыт разработки и реализации региональных программ стабилизации и устойчивого развития экономики. Усовершенствованы мероприятия государственной селективной поддержки регионов Украины.

Ключевые слова: государственное управление, мероприятия, механизм, региональные программы, стабилизация, устойчивое развитие.

The mechanisms of state administration are certain within the framework of realization of the regional programs. Experience of development and realization of the regional programs of stabilization and steady development of economy is generalized. The measures of state selective support of regions of Ukraine are improved.

Key words: The government, measures, mechanisms, regional programs, stabilization, sustainable development.

Вступ. Для успішної реалізації стратегії стійкого розвитку економіки держави необхідна відмова від традиційних бюджетно-витратних підходів у ресурсно-фінансовому забезпеченні процесу реалізації системи заходів, передбачених програмою. На рівні держави важливий також підхід до управління, що поєднує виконання функцій випереджаючого стратегічного керівництва з функціями реагуючого управління, що припускає оптимальний режим динаміки, забезпечуваний введенням керованих координат. Адаптація до технології реагуючого управління є дуже складною через інерцію менталітету управлінських структур, що збереглися, які часто не здатні приймати на основі ринкових сигналів оперативні управлінські рішення і оцінювати глибину і спрямованість змін, що відбуваються, в контексті стратегічних цілей розвитку економіки регіону.

Аналіз останніх наукових досліджень. На сьогодні стратегічний підхід до державного регулювання регіонального розвитку в Україні лише починає застосовуватися на практиці, тому існує чимало невирішених теоретико-методологічних, правових та організаційних питань, практичних проблем запровадження напрацьованих технологій та методик, розробки нових, які були б адекватні реаліям дня. Різні аспекти стратегічного планування та окремі методологічні підходи до реалізації регіональних стратегій розвитку

висвітлені у працях вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема О. Алексєєва, О. Анісімова, І. Ансоффа, В. Богущького, Д. Брайсона, В. Вакулєнка, В. Дергачова, Г. Дробєнка, М. Кларка, Б. Крозбі, В. Коломийчука, В. Мамонової, Л. Масловської, Ю. Орловської, А. Стрикленда, Дж. Стюарта, В. Тертички, А. Томпсона, О. Топчієва, Ю. Шарова, А. Чандлера. Проте чимало найсуттєвіших аспектів залишаються недостатньо розробленими.

Постановка завдання.

- визначити механізми державного управління в рамках реалізації регіональних програм;
- узагальнити досвід розробки і реалізації регіональних програм стабілізації та стійкого розвитку економіки
- удосконалити заходи державної селективної підтримки регіонів України.

Викладення основного матеріалу. Метою формування організаційно-адміністративних структур управління процесом реалізації Програми є створення передумов для великомасштабного залучення вітчизняних і закордонних інвестицій і прискореного просування ринкових реформ, а також вдосконалення механізму взаємовідносин управлінських і господарських структур держави як регіонів України, так і державних органів виконавчої влади [1, с. 88].

Система управління поширюється на підприємства-учасники Програми і регулюється

правовими нормами законодавства України і регулюючими актами регіонів.

Управління реалізацією програми здійснює Адміністративний комітет при Головному управлінні економіки облдержадміністрації, який призначається головою обласної державної адміністрації. Облдержадміністрація розробляє і затверджує положення про Адміністративний комітет Програми і його склад.

Учасниками Програми є українські та іноземні юридичні й фізичні особи, зареєстровані як учасники Програми. Реєстрацію учасників Програми здійснює Адміністративний комітет Програми або уповноважений ним орган. Для реалізації Програми Адміністративний комітет засновує особливе підприємство-корпорацію «Розвиток» у формі акціонерного товариства.

Для стимулювання ділової активності інвесторів на території регіонів за пропозицією адміністрації можуть бути створені локальні вільні економічні зони, а також міжнародний офшорний центр відповідно до законодавства України.

З метою створення сприятливого режиму господарювання для підприємств-учасників Програми Адміністративний комітет Програми засновує страхову компанію для страхування і перестрахування ризиків учасників Програми.

З метою впорядкування контролю за діяльністю учасників Програми планові перевірки кожного з підприємств-учасників повинні проводитися одночасно державними, регіональними структурами і місцевими органами самоврядування. Підприємства-учасники Програми надають перевіряючим органам єдину впорядковану звітність відповідно до функцій контролюючих органів. Проведення позапланових перевірок діяльності учасників Програми допускається за узгодженням з Адміністративним комітетом Програми.

Порівняльний аналіз вивчення досвіду організаційних технологій і механізмів мобілізації ресурсів для реалізації регіональних програм показує, що вони потребують значного удосконалення. Разом з усуненням істотних недоліків необхідний ряд заходів, які можливо здійснити в короткий час [3, с. 17; 4, с. 23].

По-перше, слід значно скоротити кількість державних програм регіонального розвитку, що приймаються, щоб уникнути повної девальвації цього ексклюзивного за своєю природою інструменту державного регулювання. В ситуації крайньої обмеженості бюджетних ресурсів повинні прийматися тільки програми, без яких не можна обійтися, тобто якщо їх неприйняття матиме значні негативні наслідки. Особливо повинна зменшитися кількість державних програм для регіонів; переважна частина областей може розробляти власні програми без цільового залучення коштів державного бюджету (цьому має сприяти збільшення кількості регіонів з достатньою бюджетною забезпеченістю). Уряду, мабуть, доцільно зосередитися на міжрегіональних програмах, що розробляються і фінансуються

спільно з асоціаціями економічної взаємодії, а також на програмах проблемних територій, що не співпадають з межами областей.

При розробці регіональних програм необхідно посилити вимоги до цілей, структури, складу заходів, позбуваючись непрограмних надмірностей, зосереджуючись на заходах, що дають найбільші мультиплікуючі ефекти для економіки регіону. Слід прагнути того, щоб програма у міру її розгортання переходила на режим самофінансування і саморозвитку, тобто реалізовувани заходи (які мають швидку окупність витрат) повинні створювати кошти для подальших заходів програми.

Неакцентованість будь-яких форм державної підтримки територій на досягненні конкретних і кінцевих цілей негативно позначається на ефективності рішення задач територіального розвитку через те, що за рахунок дуже малого обсягу коштів намагаються зняти гостроту надмірно широкого кола регіональних проблем. До того ж «географія» охоплення територіальних труднощів, вибраних як об'єкт дії тих чи інших форм державного регулювання, є надмірно укрупненою. З географічної точки зору, об'єктами державної підтримки вибираються, як правило, регіони України в цілому. Проте в соціально-економічному відношенні територія практично будь-якого з них (особливо великих регіонів) не є гомогенною. Для різних населених пунктів (міст, селищ та ін.) дуже неоднаковий склад і структура проблем, їх гострота тощо [5, с. 4].

Тому державна селективна підтримка окремих регіонів, що претендує на результативність, повинна бути гранично локалізованою, конкретно адресною і мати своїм об'єктом не стільки регіони України в цілому, скільки найбільш потребуючі, депресивні, стагнаційні та інші частини їх території, конкретні населені пункти. Чим більш «точковою» є державна підтримка, тим вона за інших рівних умов результативніша і тим успішніше може реалізовуватися відповідно до наявних у край дефіцитних ресурсів. І, навпаки, чим більш безадресною, територіально розмитою є ця підтримка, тим менша її орієнтація на рішення конкретних проблем населених місць і тим більше спокуса використовувати її не на цілі стійкого регіонального розвитку, а в кон'юктурних політичних інтересах, для ліквідації наслідків недбайливого господарювання для нечесного привласнення і корупції.

Тим часом нераціональна практика державної «розпиленості» фінансових ресурсів, у тому числі й при підтримці програм регіонального розвитку, не викорінена.

Різноманіття форм державної підтримки територій зумовлює і безліч паралельно діючих каналів, по яких державні кошти надходять в той чи інший регіон. При цьому неузгодженість у прийнятті рішень на державному рівні доповнюється тим, що регіональна влада контролює і може впливати на результативне використання лише малої частини цих коштів (головним чином

трансфертів), не маючи навіть реального уявлення про сукупний обсяг фінансових ресурсів, що надходять по всіх каналах кінцевим одержувачам, розташованим на даній території. Наслідками цього є нераціональне витрачання гостродефіцитних коштів, їх розпиленість, неможливість концентрації на рішенні пріоритетних проблем, перш за все, соціального розвитку територій.

Заходи державної селективної підтримки окремих регіонів України торкаються інтересів як цих регіонів, так і всієї держави, яка виражає сукупні інтереси всіх територіальних частин держави. Проте практика прийняття рішень щодо державної підтримки конкретних територій не визнає цієї принципової обставини. Значного поширення набули індивідуальні рішення щодо «комплексної підтримки соціально-економічного розвитку» окремих регіонів. Кількість подібних рішень на сьогодні налічує кілька десятків. Такого роду дії не узгоджуються і не дістають схвалення інших регіонів, хоча використовують загальні ресурси і мають якщо не загальнодержавний, то міжрегіональний характер. Стала поширеною практика закулісних домовленостей, в контексті яких дії здійснюються не за прозорою і узаконеною схемою і відповідно до загальноприйнятих принципів, а виходячи з політичних упереджень і суб'єктивізму. Таке становище не можна визнати за нормальне, і потрібні заходи для його виправлення.

Держава в особі Уряду реалізує різні форми підтримки регіонів, у тому числі у сфері часткового фінансування програм регіонального розвитку.

Пряма участь держави в розвитку об'єктів економіки і соціальної сфери в регіонах – це один з інструментів адресного регулювання ситуації. Найтипівіший приклад такої діяльності держави в регіонах – здійснення інвестиційних проектів, що мають державну значущість: будівництво і реконструкція за рахунок державного бюджету залізниць, автомагістралей, наукових, освітніх і медичних центрів і т. д. Держава фінансує також проекти, що роблять сильний позитивний вплив на зростання зайнятості, збільшення податкової бази, якість соціального обслуговування в конкретних регіонах. На сьогодні значна кількість інвестиційних проектів здійснюється на пайовій основі з використанням коштів регіональних бюджетів і приватних інвесторів (так званий «револьверний» принцип фінансування).

Держава надає селективну підтримку діючим підприємствам у формі дотування вироблюваної ними продукції. В першу чергу, це стосується підприємств державного сектора. З погляду регіональної економічної Програми важливо, де розміщуються такі підприємства, в якій ситуації знаходяться. Фінансова підтримка особливо доцільна, коли вона запобігає більш значним економічним і соціальним витратам в регіоні від зниження виробництва, зайнятості або банкрутства підприємства [2, с. 39].

Іншими формами є:

Розміщення державних замовлень на поставку для загальнодержавних потреб. Держава як найбільший покупець може істотно впливати на завантаження виробничих потужностей, зайнятість і доходи в різних регіонах, реалізуючи певні задачі регіональних економічних програм. В умовах економічного спаду особливо важливо забезпечувати замовленнями градоутворювальні підприємства, щоб знизити безробіття та інші негативні соціально-економічні наслідки. Розміщення держзамовлення може стимулювати економічний підйом у відповідних регіонах і містах.

Організаційна, правова, інформаційна підтримка регіонів в особливих сферах діяльності. Найважливішою такого роду підтримка регіонів є в тих видах діяльності, де можливості і компетенція регіональної влади обмежені або недостатні. Перш за все, це зовнішньоекономічна діяльність. Держава надає допомогу регіонам у встановленні контактів із зовнішньоторговельними й іноземними інвесторами, в отриманні міжнародних кредитів і позик, в розповсюдженні регіональних цінних паперів на світових фінансових ринках, у включенні в міжнародні програми і проекти технічного сприяння. Як правило, ці форми міжнародної участі регіонів реалізуються на основі угод, що укладаються Урядом України; він же виступає гарантом повернення кредитів і завершення проектів.

Держава здійснює ряд спеціальних організаційно-господарських функцій там, де вони виходять за рамки можливостей окремого регіону.

Держава приходить на допомогу регіонам при ліквідації наслідків надзвичайних екологічних і технічних ситуацій (землетруси, повені, радіоактивне зараження територій тощо) [2, с. 42].

Повертаючись до досвіду рішення одного з головних питань – фінансового забезпечення Програми, пошлемося на її відповідні положення, що пройшли апробацію на практиці.

При визначенні джерел фінансування Програми необхідне чітке розмежування коштів, що інвестуються, по інституціональних структурах і напрямках. Необхідно визначити власні кошти підприємств з виділенням сум амортизаційних відрахувань, накопичення населення як основні джерела формування внутрішніх інвестиційних ресурсів.

Виходячи з їх оцінки, Адміністративний комітет Програми формує потребу в інвестиційних коштах за рахунок бюджетних ресурсів, власних коштів підприємств, позабюджетних фондів та іноземних інвестицій, а також комерційних кредитів.

Джерела фінансування:

1. Основне джерело фінансування Програми – бюджетний кредит.

2. Виділення коштів з державного бюджету на цілі реалізації Програми у розмірі сплачених юридичними особами сум митних платежів при експорті і випуску для вільного обігу товарів на території держави.

3. Кошти, що передбачаються Державною інвестиційною програмою для фінансування інвестиційних проектів.

4. Бюджетні кошти регіону.

5. Реінвестовані кошти підприємств-учасників Програми.

6. Приватні інвестиції і заощадження населення.

7. Іноземні інвестиції.

8. Комерційні кредити.

9. Кошти, одержані від випуску цінних паперів, облігацій та ін., випущених під заставу коштів, накопичених корпорацією «Розвиток».

10. Кошти, що надходять від реєстраційної діяльності і зборів з підприємств, зареєстрованих як учасники Програми.

З метою посилення контролю за витрачанням інвестиційних коштів Адміністративному комітету Програми делегуються права по використанню коштів позабюджетних фондів, амортизаційних відрахувань і заставних прав.

Всі вищезгадані кошти акумулюються на рахунках Адміністративного комітету і спрямовуються строго на реалізацію цільових програм.

Капітальні вкладення на модернізацію, реконструкцію і нове будівництво різних об'єктів фінансуються з державного бюджету відповідно до Державної інвестиційної програми.

У міру реструктуризації економіки структура фінансування зміниться у бік підвищення частки власних коштів бюджету держави і коштів підприємств при поступовому зменшенні частки державної допомоги.

На першому етапі реалізації Програми кошти державного бюджету більш, ніж на 70 % покривають загальну потребу в інвестиціях, при цьому майже 60 % припадає на безвідплатне фінансування.

До кінця другого етапу реалізації Програми зростає значення власних коштів підприємств у фінансуванні відтворення основного капіталу. Кошти державного бюджету становлять близько 55 % обсягу капітальних вкладень, у тому числі на безповоротній основі – близько 40 %.

З поступовим відновленням економіки держави і зростанням прибуткової бази державного бюджету зростає його роль у фінансуванні інвестиційних проектів і формуються умови для зміни фінансування з державного бюджету на поворотній і безповоротній основі.

Використання коштів позабюджетних фондів, іноземних інвестицій та інших джерел має значення на всіх етапах реалізації програми. Це пов'язано із зміною пропорцій фінансування інвестиційної діяльності за рахунок зростання частки іноземних інвестицій, а також вторинної емісії цінних паперів.

Для проведення розрахункових депозитних, кредитних та інших банківських операцій з метою

фінансування заходів Програми визначається уповноважений банк (уповноважені банки) або створюється акціонерний комерційний банк, в статутному капіталі якого з метою контролю за банківською діяльністю підприємств-учасників Програми Адміністративний комітет володіє контрольним пакетом акцій.

Висновки. В цілому, узагальнюючи досвід розробки і реалізації регіональних програм стабілізації та стійкого розвитку економіки, можна зробити такі висновки.

1. Державна програма регіонального розвитку, будучи зорієнтована на рішення стратегічних задач державного значення, повинна розроблятися для обмеженого кола проблемних регіонів, забезпечуючи в центрі і на місцях злагоду підходи і довготривалі орієнтири спільного регулювання ходу соціально-економічних процесів, спрямованих на вирішення виниклих проблем.

2. В умовах ринкової економіки, що значно укріпила господарський статус регіонів, саме на останні виявилася покладеною вся відповідальність за організаційне рішення найважливішого питання про фінансово-ресурсне забезпечення реалізації програм їх розвитку.

3. Діалектика суперечності ситуації в цьому питанні полягає в тому, що, з одного боку, самі програми спрямовані на забезпечення поступового досягнення умов відтворювальної самодостатності, а з другого – основний тягар фінансування цих програм поступово (ще до отримання ефекту від їх реалізації) перекладається на дефіцитні фінансові ресурси проблемних регіонів.

4. Вирішення цієї суперечності слід шукати на шляхах внутрішньої мобілізації регіональних ресурсів і територіальних факторів розвитку, вживання нестандартних схем і технологій, що дають великий мультиплікаційний ефект при правильно побудованій стратегії співвідношення пріоритетів програми, використання моделі пов'язаних, суміжних, сполучених інвестицій, що особливо ефективно при вкладенні активів у підприємства-ланки одного виробничо-вартісного ланцюжка або при інвестиціях у галузі виробничої інфраструктури, коли ефект їх розвитку відчують багато галузей регіону. Значним є потенціал «револьверної» моделі інвестиційного процесу в регіоні, коли ефект від реалізації попередніх інвестицій використовується для вкладення в нові проекти, що також в перспективі мають значний конкурентний потенціал.

5. Алгоритм досягнення цілей програми дозволяє поступово вирішувати поставлені задачі в порядку реалізації стратегії пріоритетів, виходячи з принципу нарощування конкурентних переваг.

Такими є основні принципи побудови Програм стабілізації економічного розвитку регіонів, а також формування механізмів їх реалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Біла С. Структурна політика в системі державного регулювання трансформаційної економіки / С. Біла. – К. : Вид. УАДУ, 2001. – 407 с.
2. Горська О. В. Регіональне структурне регулювання індустріальної економічної системи / О. В. Горська. – К. : Науковий світ, 2003. – 275 с.
3. Горячек І. Стратегічне планування як функція менеджменту / І. Горячек // Економіка. Фінанси. Право. – 2008. – № 2. – С. 16–20.
4. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : [навч. посіб.] / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін. / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
5. Кучеренко О. Регіональна політика / О. Кучеренко, М. Пилипчук, А. Матвієнко // День. – 2007. – 15 квіт. – С. 4.
6. Паламарчук В. Регіональні пріоритети державної політики / В. Паламарчук // Стратегічна панорама. – 2008. – № 1/2. – С. 65–68.

Рецензенти: Корецький М. Х., д.держ. упр., професор;
Ємельянов В. М., к.т.н., доцент.

© Сорока М. П., 2012

Дата надходження статті до редколегії 15.04.2012 р.

СОРОКА Микола Петрович – кандидат економічних наук, доцент, Рівненський гуманітарний університет.

Коло наукових інтересів: державне управління соціально-економічним розвитком регіонів, конкурентоспроможність регіонів.

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ПРОВЕДЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ НА ЗАСАДАХ МИТНОГО ПОСТАУДИТУ

Розглянуто основні проблеми системи фінансового контролю на засадах митного постаудиту, як одного із пріоритетних напрямів вдосконалення діяльності митної служби. Визначено методичні підходи до проведення і оцінки результативності фінансового контролю на засадах митного постаудиту.

Ключові слова: фінансовий контроль, митні органи, технології, зовнішньоекономічна діяльність, система управління, декларування, держава.

Рассмотрены основные проблемы системы финансового контроля на принципах таможенного постаудита, как одного из приоритетных направлений совершенствования деятельности таможенной службы. Определены методические подходы к проведению и оценке результативности финансового контроля на принципах таможенного постаудита.

Ключевые слова: финансовый контроль, таможенные органы, технологии, внешнеэкономическая деятельность, система управления, декларирование, государство.

The main problems of financial control system based on customs postaudytu as one of the priorities the improvement of the customs service. Defined methodological approaches to conducting and evaluating the effectiveness of financial controls on the basis of customs postaudytu.

Key words: financial control, customs authorities, technology, foreign trade, management system, declaration of the state.

Вступ. На сьогодні діяльність митних органів здійснюється в умовах, які значною мірою обумовлені кризовим станом світової та української економіки, і істотними змінами в обсягах і структурі зовнішньої торгівлі, посиленням протиправної діяльності в галузі митної справи, посиленням загроз національній безпеці у зовнішньоекономічній сфері, ускладненням завдань, покладених на митну службу. Контроль за дотриманням учасниками зовнішньоекономічної діяльності встановленого порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон виступає одним із пріоритетних завдань митних органів. У той же час, в світлі інтеграції України в систему міжнародних господарських відносин, створення умов, що сприяють прискоренню товарообігу і розширенню зовнішньоторгівельних зв'язків також слід розглядати в якості одного з основних напрямів діяльності [1]. Разом з тим спрощення процедур, пов'язаних з переміщенням товарів через митний кордон, і скорочення часу митного оформлення не дозволяють здійснювати достатньо повний митний контроль на етапі попередніх операцій та

безпосередньо під час переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України. У цих умовах зростає роль митного контролю після випуску товарів.

Аналіз останніх наукових досліджень. Питанням фінансового контролю присвячені роботи таких авторів, як Клімова С. М., Єгоров К. І., Дефліз Ф. Л., Ірвін Д., Ллойд Д., Дороша Н. І., Лейлі О., Хірш М. Б., Хан Д.

Постановка завдання

– розглянути основні проблеми системи фінансового контролю на засадах митного постаудиту, як одного із пріоритетних напрямів вдосконалення діяльності митної служби;

– визначити методичні підходи до проведення і оцінки результативності фінансового контролю на засадах митного постаудиту.

Виклад основного матеріалу. Система фінансового контролю на засадах митного постаудиту є одним із пріоритетних напрямів вдосконалення діяльності митної служби і одним з найбільш ефективних заходів перевірки сумлінності учасників зовнішньоекономічної діяльності, дотримання законодавства та виявлення порушень, пов'язаних

з митною вартістю. Дана форма контролю є також частиною фінансового контролю, спрямованої на дотримання фінансового законодавства та фінансової дисципліни учасниками ЗЕД. Фінансовий контроль на засадах митного постаудиту передбачає проведення перевірок та аудиту зовнішньоекономічної діяльності після виробництва митного оформлення.

Система ефективного фінансового контролю на засадах митного постаудиту, яка дозволяє оптимізувати ресурси митної служби, спрямована на вирішення наступних завдань: контроль повноти сплати митних платежів; застосування заходів щодо стягнення сум заборгованостей зі сплати митних платежів та податків; визначення форм і методів ухилення від сплати митних платежів та податків; спрощення та прискорення митних процедур; розкриття злочинів і правопорушень у сфері митної справи [3].

Проблема розмитості кордонів між застосованими формами митного контролю після випуску товарів також ускладнюється відсутністю детальних методик проведення аналітичної роботи, використання можливостей аналізу фінансово-господарської діяльності, чітких рекомендацій щодо проведення попередньої аналітичної роботи.

В існуючій нині системі митного контролю після випуску невирішених завдань, що перешкоджає його подальшому розвитку, є недостатнє методичне забезпечення митного контролю після випуску.

Світовий досвід свідчить, що активний розвиток дій фінансового контролю на засадах митного постаудиту передбачає можливість трансформації митної ревізії з форми подальшого контролю на інструмент превентивних дій, спрямованих на розмежування об'єктів контролю на групи ризику, що дозволять забезпечити збільшення виявлених порушень митного законодавства. Необхідність концентрації зусиль контролерів на методах аналізу ризиків, які дозволяють розділити сукупність осіб, які підлягають перевірці на тих, які мають невисоку ймовірність ризику порушень, і тих, які можуть мати помилки та фінансові порушення високого ступеня ймовірності, визначається розвитком в митних органах системи управління ризиками.

У сучасних методах митного контролю процес управління ризиками є одним з найважливіших аспектів. Він допомагає визначити, де існують області найбільшої схильності ризику, і підтримати управлінські рішення з питання розподілу контрольних процедур. У той же час українська система ще далека від показників ефективності системи управління ризиками, що функціонує в США і країнах ЄС. З одного боку, це пов'язано з переходом від ідеології тотального митного контролю, яка застосовується в Україні протягом багатьох років, до ідеології точкового вибіркового митного контролю, заснованого на

використанні аналітичних даних і новітніх інформаційних технологій, а з іншого боку, в Україні є унікальна можливість перейняти багатий досвід зарубіжних країн і при цьому уникнути помилок і труднощів, з якими зіткнулися розробники системи управління ризиками [3].

Система управління ризиками (СУР) ґрунтується на наступних базових принципах:

- цільової спрямованості, що полягає в підпорядкуванні всіх завдань митних органів і способів їх вирішення цілям забезпечення дотримання митного законодавства;
- цілісності, що полягає у розробці та використанні структурними підрозділами митних органів функціональних підсистем управління ризиками за напрямками роботи, як елементів єдиної системи митних органів;
- інформаційної єдності, яка полягає в сумісності інформаційних джерел і єдиних підходів до процедур обробки та аналізу інформації, а також її взаємозв'язку, як по вертикалі, так і по горизонталі, на всіх рівнях митного адміністрування;
- законності, що забезпечує відповідність прийнятих заходів щодо запобігання або мінімізації ризиків чинному законодавству.

Застосування СУР при організації митного контролю, дозволяє:

- ефективно використовувати ресурси митних органів шляхом переходу від тотального митного контролю при переміщенні товарів через митний кордон до цілеспрямованого вибіркового контролю, що спрямоване на забезпечення прискорення переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон;
- скоротити час проведення процедур митного оформлення та контролю, і звільнити учасників ЗЕД від зайвих форм митного контролю при переміщенні товарів;
- ефективно проводити митний контроль з використанням методів аудиту.

Для визначення профілів ризику та здійснення управління ризиками необхідними умовами є:

- повнота, оперативність (своєчасність) і достовірність інформації, яка використовується для розробки і реалізації заходів щодо запобігання та мінімізації ризиків;
- системність і комплексність заходів зі збору, узагальнення та аналізу інформації, наявність незалежних джерел інформації, а також технологія збору інформації, періодичність оновлення, поповнення баз даних і рух (оборот) інформації, що забезпечують максимальну достовірність та об'єктивність отриманих результатів, а також прийняття оптимальних рішень для визначення необхідних заходів щодо запобігання та мінімізації ризиків [4].

Необхідність перегляду підходів до здійснення контролю на засадах митного постаудиту пов'язана також з тим, що митним органам належить зайнятися побудовою та впровадженням

системи аналізу управління ризиками для планування перевірок учасників ЗЕД. Крім того, необхідно законодавчо орієнтувати роботу підрозділів контролю на засадах митного постаудиту не тільки на безумовне виявлення порушень митного законодавства, а також проводити контроль на засадах митного постаудиту для підтвердження добросовісного статусу учасників зовнішньоекономічної діяльності. Схематично методичні підходи до проведення контролю на засадах митного постаудиту на сучасному етапі

можна структурувати по блокам, представленим на рис. 1.

Ключовим етапом при проведенні митного контролю після випуску товарів є вибір об'єктів митного контролю. Даний етап має бути, результатом комплексного аналізу діяльності учасників ЗЕД, митних брокерів та інших осіб, пов'язаних із зовнішньоторговельними операціями, що вказує на значний ступінь ризику порушення митного законодавства, в першу чергу фінансового, при митному оформленні.

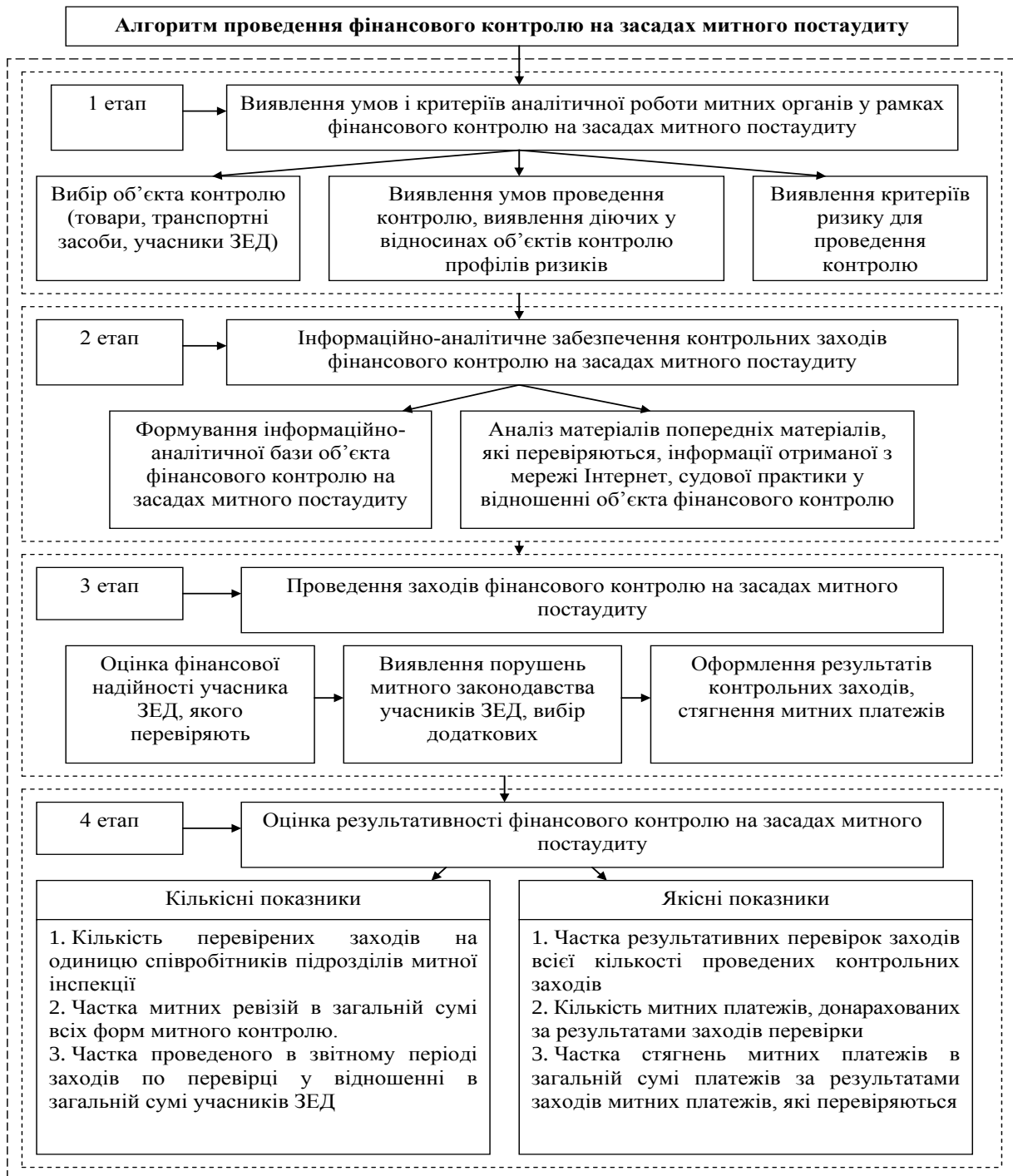


Рис. 1. Методичні підходи до проведення і оцінки результативності фінансового контролю на засадах митного пост аудиту

Даний етап постконтролю можна розбити на кілька підетапів.

Перший етап – виявлення умов і критеріїв аналітичної роботи. Мета даного етапу – визначення області передбачуваного ризику недотримання митного законодавства. З цією метою проводяться: вибір об'єкта аналізу (товари і транспортні засоби, що знаходяться під митним контролем або випущені для вільного обігу, діяльність митних брокерів, осіб, що здійснює оптову або роздрібну торгівлю ввезеними товарами і т. д.); визначення умов проведення аналізу (підбір необхідних для аналізу правових актів, визначення діючих щодо товарів профілів ризику); визначення критеріїв ризику для проведення аналізу (номенклатура і країна походження товару, маршрути її доставки, фінансове становище учасника ЗЕД).

Другим етапом є систематизація відомостей, необхідних для аналітичної роботи. На даному етапі відповідно до заданих параметрів аналізу здійснюється збір необхідної інформації. На даному етапі за результатами проведеної роботи необхідне узагальнення отриманих відомостей: формування бази даних результатів аналітичної роботи для створення резерву об'єктів митного контролю після випуску товарів, складання аналітичної довідки містить відомості про мету аналізу та критерії відбору інформації, аналізованому періоді, оцінку діяльності учасників ЗЕД, результати проведеного аналізу пропозиції щодо проведення перевірочних заходів в розрізі місця, часу і конкретних виконавців та оцінку очікуваної результативності постконтрольних заходів.

Третій етап – безпосередньо проведення аналізу митного оформлення товарів відповідно до певним напрямом роботи і виявлення індикаторів ризику. На даному етапі відбувається виявлення ризиків порушення митного законодавства при декларування товарів і транспортних засобів, виявлення додаткових об'єктів митного контролю. Для цього здійснюється зіставлення даних щодо обсягів митного оформлення в розрізі вартості товарів, які оформляються, митного оформлення, порівняння даних за аналізованим об'єктом з даними по митному оформленню аналогічних товарів і транспортних засобів, за якими вже виявлялися порушення митного законодавства.

Особливу цінність на даному етапі набувають відомості, пов'язані з фінансово-господарською діяльністю учасника ЗЕД в цілому, оскільки аналіз даних відомостей дозволяє зробити висновок про можливість проведення відносно учасника ЗЕД контрольних заходів.

Одним, який найбільш часто зустрічається в наукових дослідженнях, напрямом методичного удосконалення та підвищення результативності митного контролю після випуску товарів є використання при проведенні інспекційних заходів методів аудиту.

У той же час на сьогоднішній день не розроблено жодних нормативних документів, методичних вказівок, що дозволяють координувати дії співробітників митних органів, які здійснюють митний контроль з використанням методів аудиту, не визначені основні методи, прийоми і способи здійснення таких перевірок. Тому виникає не вирішене протиріччя між необхідним і існуючим рівнем методичного забезпечення контролю митної вартості після випуску товарів [2].

Методично аудит не аналогічний контролю митних органів після випуску товарів. Цілі аудиту та митного контролю, який здійснюється митними органами, розрізняються. Так, метою проведення митного контролю після випуску товарів є виявлення і припинення правопорушень, пов'язаних з недостовірною заявою відомостей про митну вартість, а мета проведення аудиту – формування думки про достовірність відомостей, що відображаються у фінансовій та бухгалтерській документації. Аудитором можуть бути дані обґрунтовані рекомендації в разі виявлення порушення законодавства, але він не має права змусити приймати рішення. Однак на підставі таких рекомендацій учасник ЗЕД може самостійно змінити заявлені відомості, доплатити невірно нараховані митні платежі, тим самим уникнувши наявності правопорушення. У той же час використання можливостей професійного аудитора може істотно підвищити ефективність митного контролю.

У зв'язку з вищевикладеним є доцільним не стільки використовувати методи аудиту в контрольній практиці, скільки, в першу чергу, залучати до інспекційних заходів професійних аудиторів, що володіють спеціальними знаннями та навичками, необхідними для надання сприяння митним органам.

Залучати професійного аудитора при проведенні постконтрольних заходів доцільно в наступних випадках: при перевірці щодо великих організацій, для яких характерні значний обсяг зовнішньоторгівельних операцій і фінансово-бухгалтерського документообігу; при проведенні перевірок щодо великої кількості товарів, що ввозяться з наданням пільг по сплаті митних платежів.

Залучення аудиторів повинно бути спрямоване на виявлення фінансових і бухгалтерських операцій при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності, що містять ризики фальсифікації або недостовірного відображення облікових даних та бухгалтерської звітності, невірного обчислення вартості товарів, які переміщуються через кордон, отримання доказів достовірності або недостовірності звітності [5].

Напрями перевірки, що здійснюються в рамках завдання митного органу з виявлення фінансових та інших порушень при проведенні контролю на засадах митного постаудиту, представлені на рис. 2.



Рис. 2. Напрями перевірки, яка здійснюється аудиторами в рамках завдання митного органу з виявлення фінансових та інших порушень при проведенні контролю на засадах митного постаудиту

Результатом роботи має стати експертний висновок, звіт, рекомендації або інший документ, який надається керівнику ревізійної комісії для включення в акт або робочу документацію за результатами перевірочних заходів. Крім того, залучення таких фахівців доцільно також і при проведенні роботи, пов'язаної з аналізом фінансово-господарської діяльності учасників ЗЕД. Дана діяльність може бути спрямована на перевірку якісного стану майна, ефективність використання капіталу та інших питань, безпосередньо пов'язаних з фінансово-господарською діяльністю.

Висновки. Виявлено, що вказані методичні підходи можуть стати успішним поєднанням

форм, методів і цілей митного контролю та аудиту, які спрямовані на підвищення ефективності контролю на засадах митного постаудиту. При цьому необхідно зазначити, що для успішного вирішення завдань щодо підвищення ефективності діяльності митної служби проведення детальної результативності «зовнішнього» митного контролю за діяльністю учасників зовнішньоекономічної діяльності, має здійснюватись з одночасним посиленням «внутрішнього» фінансового контролю та проведенням оцінки результативності, аудиту ефективності діяльності самих митних органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гребельник О. П. Основи митної справи / О. П. Гребельник. – Київ, 2003. – 256 с.
2. Клімова С. М. Державний фінансовий контроль в системі державного управління / С. М. Клімова // Актуальні проблеми державного управління. – Х. : УАДУ ХФ, 2001. – № 3. – С. 106–112.
3. Егоров К. И. Соотношение государственных и негосударственных видов финансового контроля / К. И. Егоров // Право и образование. – 2007. – № 10. – С. 124–131.
4. Науменко В. П. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні / В. П. Науменко, П. В. Пашко, В. А. Руссков. – К. : Знання, 2004. – 238 с.
5. Guidelines for internal control standards for the public sector. INTOSAI, 2004 / [Електронний ресурс]. Режим доступу : – http://intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1_guicspubsece.pdf.

Рецензенти: Івашова Л. М., д.держ.упр., професор;
Лазарева О. В., к.е.н., доцент.

© Шкуратова І. І., 2012

Дата надходження статті до редколегії 15.03.2012 р.

ШКУРАТОВА Ірина Іванівна – кандидат наук з державного управління, ст. викладач кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України

Коло наукових інтересів: фінансовий контроль, митний постаудит.

ОЦІНКА МЕХАНІЗМІВ ПІДТРИМКИ ТЕХНОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ СВІТОВОГО СУДНОБУДУВАННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

Надано оцінку механізмів підтримки технологічного розвитку світового суднобудування в умовах глобальної конкуренції. Досліджено потребу в державній підтримці технологічного розвитку галузі суднобудування в Україні.

Ключові слова: Аспект, механізм, суднобудування, технологічний розвиток, умови глобальної конкуренції.

Дана оценка механизмов поддержки технологического развития мирового судостроения в условиях глобальной конкуренции. Исследована потребность в государственной помощи технологического развития судостроительной отрасли Украины.

Ключевые слова: аспект, механизм, судостроение, технологическое развитие, условия глобальной конкуренции.

Provided evaluation mechanisms to support technological development of the world shipbuilding industry in the global competition. Investigated the need for government support of technological development shipbuilding in Ukraine.

Key words: mechanism, shipbuilding industry, technological development, global competition.

Вступ. Потужним стимулом технологічного розвитку суднобудування в умовах глобальної конкуренції стають вартісні фактори, такі як ціни на паливе та необхідність зниження витрат при будівництві і експлуатації суден. Для суднобудівних компаній в умовах надлишку тоннажу щоб отримати замовлення на проектування і будівництво нового судна майже обов'язковою стає вимога зниження на 10-15 % вартості будівництва і експлуатаційних витрат порівняно з існуючим рівнем для суден аналогічних типів.

Суттєвий вплив на технологічний розвиток суднобудування здійснюють міжнародні і національні організації, підвищуючи вимоги до екологічності і безпеки судноплавства.

Таким чином, технологічний розвиток в галузі суднобудування, як і в інших видах економічної діяльності стає провідним фактором підвищення конкурентного рівня виробництва. Проте швидкість змін, масштабність і багатогранність вимог до суден вже не можуть бути задоволені у традиційний спосіб, шляхом часткового або поступового технологічного вдосконалення.

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 завдання

– надати оцінку механізмів підтримки технологічного розвитку світового суднобудування в умовах глобальної конкуренції;

– дослідити потребу в державній підтримці технологічного розвитку галузі суднобудування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Прогрес науки, техніки, технологій і взагалі зміна характеру розвитку світової економіки від індустріальної до постіндустріальної і знаннєвої передбачають прийняття неадекватних технологічних рішень інноваційного характеру на всіх ланках виробничої діяльності, в тому числі і в суднобудуванні.

Навіть найбільш прості складальні стадії суднобудування на сьогодні набувають ознак високотехнологічності, а готове судно, як комплекс енергетичного, технологічного і навігаційного обладнання дедалі стає все більш наукоємним і високотехнологічним спорудженням.

Щоб судно відповідало сучасним вимогам технологічності і конкурентоздатності процес інноваційності має охоплювати не тільки судно-

будівну галузь. Зростаючу інноваційну активність мають проявити галузі суміжні із суднобудуванням – електроніки, електротехніки, інформаційно-комунікаційних технологій, матеріалознавства та ін. Саме вони мають стати одним з провідних детермінантів (за М. Портером) в отриманні конкурентних переваг [4, с. 67].

Технологічний досвід світового суднобудування останніх років засвідчує, що одним з таких інноваційних напрямів є створення і використання у будівництві суден нових матеріалів. Такими є зокрема композиційні матеріали, сталі, алюмінієві, титанові сплави, нові теплоізоляційні матеріали та ін. Їх якісні характеристики дають можливість не тільки вдосконалювати технологію обробки самих матеріалів, а й підняти на якісно новий рівень технологію суднобудування, зокрема:

- впроваджувати принципово нові ефективні методи формування корпусів суден зі зниженням витрат ручної праці;
- підвищувати антикорозійний захист суден без нанесення захисних покриттів;
- забезпечувати високоефективну теплову ізоляцію, запобігаючи температурним деформаціям корпусу і ємкостей для транспортування і зберігання зрідженого природного газу;
- істотно підвищувати міцність і надійність ємностей нового покоління для транспортування нафти і природного газу [5].

Досить вагомим чинником інноваційного розвитку технологій суднобудування лишається розмір суден. Хоча пік зростання розмірів суден, принаймні для транспортного флоту, вже майже минув, цей фактор необхідно враховувати при виборі стратегії підвищення конкурентоспроможності суднобудівної галузі в умовах глобальної конкуренції.

Починаючи з 80-х років у світовому суднобудівництві намітилася тенденція стабілізації і навіть зниження розмірів суден. Але це не зняло питання щодо майбутнього великотоннажних суден. На сьогодні існують два майже рівні погляди як «за», так і «проти» зростання розмірів суден.

Наприклад, за збільшення наводяться такі аргументи:

- великотоннажне судно краще протистоїть морській стихії;
- має більш комфортні умови для розміщення вантажу та здійснення поточної експлуатації;
- дозволяє більш економічно вирішувати транспортні завдання [5].

Останній аргумент вважається основним в обґрунтуванні збільшення розмірів суден. Так, за даними А. А. Нарусбаєва при збільшенні дедвейту танкера з 25 до 250 тис. т собівартість перевезення однієї тонни нафти знижується в 1,7 рази, а для будівництва танкера дедвейтом 550 тис. т металу потрібно майже у 2 рази менше, ніж на будівництво 22 танкерів до 25 тис. т, загальний дедвейт яких дозволить би перевезти таку ж кількість вантажу. Крім того в 20 разів зменшується потреба в

чисельності екіпажу і в 4 рази менше витрати пального.

Проте не менш вагомі аргументи висувуються і проти збільшення розмірів танкерів. Вважається, що зі збільшенням розмірів суден починають діяти такі чинники:

- обмежуються можливості суден щодо проходження морськими каналами, основними протоками та користування більшістю портів світу;

- посилюється тенденція падіння економічного ефекту, особливо після дедвейту у 500 тис. т;

- зростають потенційні збитки в разі загибелі великотоннажних суден через аварію. Цей аргумент набуває особливої ваги оскільки загибель супертанкера викликає екологічну катастрофу [2, с. 78].

Не зважаючи на досить рівні і переконливі аргументи обох сторін на сьогодні серед експертів переважає думка, що у ХХІ столітті навряд чи можна очікувати на збільшення максимальних розмірів танкерів [5]. Але це припущення не стосується плаваючих споруд, які будуть створюватися для освоєння ресурсів Світового океану.

Плаваючі острови із засобами видобутку і первинної переробки мінеральних ресурсів, з енергетичними модулями, житловими приміщеннями та іншими елементами інфраструктури вже за існуючими проектами оцінюються у 1,5-2 млн т водотоннажністю і більше.

Розробка прогнозів щодо зростання розмірів суден це окрема тема. В нашому випадку ми обмежимося припущенням, що розміри майбутніх плаваючих споруд будуть істотно більшими, ніж сучасні великотоннажні судна.

Ще один аспект, який заслуговує на увагу при оцінці механізмів підтримки технологічного розвитку світового суднобудування в умовах глобальної конкуренції, та й при виборі конкурентної стратегії вітчизняного суднобудування пов'язаний з енергозабезпеченням суден. Найбільш поширеним засобом енергетичного живлення і забезпечення руху суден поки що лишається двигун внутрішнього згорання – дизель. Їх частка в загальній потужності енергетичних установок світового транспортного флоту складає 60 %, інші 40 % – це в основному паротурбінні і газотурбінні двигуни, які використовуються переважно на кораблях військово-морських сил [5].

Основні переваги дизеля в його економічності як за типом пального (важке органічне пальне), так і за питомими витратами (до 200 г/кВт. ч). Паротурбінні і газотурбінні судові установки поступаються дизелям, оскільки потребують високоякісного легкого пального, та й споживають його на 15-20 % більше. Проте швидкість і кращі малогабаритні характеристики дають їм перевагу у використанні на швидкісних транспортних суднах.

У середньостроковій перспективі співвідношення у використанні між дизелем і паро-газотурбінними

двигунами навряд чи зміниться. Але якщо формувати конкурентну стратегію на більш віддалену перспективу, то пошук більш ефективних енергетичних джерел лишається досить актуальним. Необхідно враховувати можливості більш широкого застосування в суднобудуванні як атомної енергетики, особливо термоядерної, так і водневого палива, сонячної енергії і навіть енергії вітру. Не виключно, що саме інноваційний прорив в енергетичному забезпеченні суден стане суттєвою конкурентною перевагою на ринку суднобудування.

Набуває все більшої ваги тенденція підвищення багатофункціональності суден. У технологічному плані це передбачає більш щільну насиченість суден спеціальними механізмами і устаткуванням, що забезпечують виконання широкого спектру робіт. В організаційному плані галузь суднобудування значно розширює палітру коопераційних зв'язків із суміжними галузями, особливо машинобудуванням, утворюючи умови для формування територіально-виробничих кластерних систем господарської взаємодії [3, с. 57].

Одним з найважливіших і перспективних напрямів технологічного розвитку суднобудування стає використання комп'ютерної інформації у всіх процесах життєвого циклу об'єктів морської техніки. Цей напрям отримав назву CALS – технології. Її основу складають комплекс єдиних інформаційних моделей, стандартні засоби доступу до інформації та коректні форми її інтерпретації, а також програмні засоби обробки інформації у форматі CALS. Вони утворюють єдину інтегровану модель судна або любого іншого виробу, яка стає джерелом інформаційного забезпечення майже всіх операцій – проектування, будівництва, ремонт, експлуатація – протягом всього життєвого циклу виробу [1, с. 97].

Комп'ютерні технології у світовій практиці суднобудування перебирають на себе функції управління якістю продукції; зниження її собівартості і підвищення конкурентоспроможності. В країнах НАТО, наприклад, використання CALS – технологій в процесах розробки, виробництва, експлуатації і утилізації виробів розглядається як обов'язкова умова отримання замовлення на розробку новітніх видів озброєння і військової техніки [1, с. 97-98].

Ця умова має враховуватися і вітчизняною практикою суднобудування, оскільки без відповідної технічної і експлуатаційної електронної документації вийти на світовий ринок з вітчизняними товарами буде майже неможливо, а це призведе до втрат як в науково-технічному співробітництві, так і в економічному. Подолання цієї загрози можливо, якщо якнайшвидше будуть розпочаті та прискорені роботи по створенню нормативної, науково-методичної і програмно-технічної бази.

Останнім часом в світовому суднобудуванні підвищилася увага до технічного стану верфей і технологічного оформлення процесу будівництва суден. Ми вже звертали увагу на те, що багато

країн, особливо нової хвилі економічного розвитку – Бразилія, Філіппіни, Індія, Китай – вкладають значні інвестиції у будівництво сучасних верфей. Країни – традиційні лідери суднобудування віддають перевагу модернізації існуючої виробничої бази, як умови підвищення їх конкурентоспроможності.

З літературних джерел досить наочно проглядаються три можливих сценарії технологічного розвитку світового суднобудування:

- перший – еволюційний, сутність якого можна визначити як збереження в основному досягнутого економічного і технологічного рівня розвитку галузі при незначному покращенні окремих показників;

- другий – революційний, передбачає істотне зниження (в разі) вартості будівництва суден при суттєвому зростанні інноваційності технологічних рішень, що забезпечують значні покращення економічних, технологічних і функціональних характеристик суден;

- третій – проміжний, який хоча і робить помітний крок у забезпеченні зростаючих вимог суспільства до економічності, екологічності і безпеці судноплавства та зниження собівартості будівництва, але не вносить радикальних змін у функціональні можливості суден і технологію суднобудування [1, с. 99].

Найбільша конкуренція сьогодні точиться за сценарієм еволюційного розвитку суднобудування. Тут представлені майже всі країни, які досить недавно постали на шлях індустріального розвитку переймаючи традиції розвинутих країн – це передусім Китай, В'єтнам, Бразилія, Індія, Філіппіни, Іран.

Маючи необхідний комплекс факторних умов – сприятливий клімат, відносно дешева робоча сила, наявність сприятливих для організації верфей великих прибережних територій – вони вже досить щільно посіли в сегменті суднобудування, переважно великого тоннажу та інженерних споруд шельфового призначення.

Їх успіх буде підтримуватися експансією провідних суднобудівних корпорацій, які володіють передовими технологіями і будуть намагатися реалізувати власні суднобудівні проекти, використовуючи сприятливі національні умови країн – реципієнтів.

Європейські країни, Південна Корея і Японія за цим сценарієм, спираючись на свій науково-технологічний потенціал, можуть зосередитися на виробництві наукоємного і високотехнологічного устаткування для суден, а також на будівництві суден підвищеної комфортності і спеціалізації – пасажирських лайнерів, науково-дослідних і спеціальних суден, вартість внутрішнього обладнання яких буде складати більш як 90 % від вартості судна або платформи в цілому.

Революційний сценарій поки що чекає своїх лідерів. Його реалізація потребує великих інвестицій в наукові дослідження за широким спектром природничих і гуманітарних наук.

Технологічні зміни революційного характеру мають охопити не лише суднобудування, а увесь комплекс промислових виробництва, створюючи науково-технологічний базис революційних змін у будівництві суден. Значний внесок у реалізацію революційного сценарію може дати конверсія науково-технологічних досягнень оборонно-промислового комплексу. Лише в такий спосіб можна очікувати кардинальних змін інноваційного характеру, які забезпечать якісно новий технологічний рівень як устаткування для суден, так і технології суднобудування.

Проміжний сценарій також може мати досить щільне коло конкурентів, оскільки він спирається не тільки на досягнутий технологічний рівень суднобудівних потужностей, а й на можливості країни до масштабного інвестування в інтелектуальний капітал і науково-технологічний розвиток галузі, передусім у створення високо-технологічного судового устаткування і обладнання.

З огляду на сценарний розвиток світового суднобудування не можуть не цікавити перспективи України в цій галузі. Наявність в Україні таких наукоємних і високотехнологічних галузей як: ракетно-космічна, авіаційна, електро-технічна, механічного устаткування, виробництво електричного, електронного та оптичного устаткування та інші, дозволяє розраховувати на їх участь у створенні складних машин, механізмів і систем для суднобудування. Тобто навіть часткова конверсія цих галузей у бік суднобудування може забезпечити вітчизняним кораблям інноваційний прорив і отримання конкурентних переваг. Ще одну перевагу, хоча і тимчасову, дає Україні вартість робочої сили порівняно із розвиненими країнами. Поєднання цих умов може стати наріжним каменем національної стратегії суднобудування.

Проведене дослідження засвідчує досить широкі перспективи технологічного розвитку світового суднобудування. Проте яким шляхом піде та чи інша суднобудівна країна залежить від її національних цілей і можливостей, а також від рівня соціально-економічного і технологічного розвитку як країни в цілому, так і її суднобудівної галузі.

Забезпечення Військово-Морських Сил Збройних Сил, загонів Морської охорони Держприкордонслужби та плавскладу МНС сучасними кораблями та плавзасобами, у тому числі допоміжними, проектування та будівництво нових типів кораблів вітчизняними розробниками та виробниками перебуває на рівні, що не дасть можливість в перспективі провести оновлення корабельного складу на сучасні зразки. Це зумовлено відсутністю виробничих потужностей, які мають сучасне технологічне обладнання для їх будівництва, а низький рівень фінансування державою вітчизняних розробок у галузі кораблебудування та закупівлі корабельного

складу не дає змоги забезпечити їх технологічний розвиток.

Нагальна потреба в державній підтримці технологічного розвитку галузі суднобудування в Україні зумовлена:

- необхідністю удосконалення державної політики у галузі суднобудування та механізму її реалізації;

- застарілістю корабельного складу Військово-Морських Сил та завершенням строку експлуатації значної його частини протягом найближчих п'яти років;

- фінансовими і технологічними проблемами, що обмежують можливості держави оновлювати корабельний склад;

- специфікою кораблебудування, яке відрізняється від цивільного суднобудування як технологічно, так і за умовами функціонування;

- закриттям або зміною профілю продукції підприємств, які належать до сфери кораблебудування;

- незначним обсягом замовлення та незадовільним станом фінансування науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, високою вартістю та строками їх проведення, а також темпами підготовки виробництва та будівництва нових кораблів для Військово-Морських Сил та інших військових і спеціальних формувань;

- необхідністю налагодження (відновлення) коопераційних зв'язків між значною кількістю підприємств, закладів та установ – учасників робіт із суднобудування (кораблебудування);

- відсутністю в Україні замкненого циклу створення військово-морських озброєнь та досвіду прийняття на озброєння військово-морської техніки та зразків зброї іноземного виробництва.

Висновки. Отже, для виявлення пріоритетних напрямів розвитку суднобудування України потрібне проведення комплексного аналітичного дослідження з використанням підходу, заснованого на оцінці перспективних обсягів перевезень, структури і прогнозованих перспектив ринкової сегментації суднобудування, що складається з таких основних підрозділів:

- оцінка перспективних морських вантажопотоків України на міжнародному ринку перевезень;

- аналіз загальносвітового стану і тенденцій використання різних видів морського флоту;

- оцінка сучасної і перспективної світової сегментації ринку судів різного призначення;

- оцінка конкурентного середовища і положення України на міжнародному ринку суднобудування;

- оцінка внутрішньодержавних резервів розвитку галузі.

Проведення такого аналізу стосовно суднобудування разом з економічними методами зв'язане з використанням досягнень географічних, історичних, військових, технічних і інших наук.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ганущак-Єфіменко Л. М. Концепція управління розвитком високотехнологічних галузевих кластерів / Л. М. Ганущак-Єфіменко // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 3 (117). – С. 95–101.
2. Нарусбаев А. А. Судостроение – XXI век / А. А. Нарусбаев. – Л. : Судостроение, 1988. – 144 с.
3. Онишко С. В. Державне регулювання кластеризації економіки як напрямок розбудови національної інноваційної моделі / С. В. Онишко // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 11. – С. 55–61.
4. Портер М. Международная конкуренция. Конкурентные преимущества стран : Пер. с англ. / М. Портер ; Под ред. В. Д. Щетинана. – М. : МО, 1993. – 896 с.
5. Official site Fairplay. The leading international maritime news source [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fairplay.co.uk/>.

Рецензенти: Корецький М. Х., д.держ.упр, професор;
Козлова Л. В., к.держ.упр.

© Беглиця В. П., 2012

Дата надходження статті до редколегії 18.02.2012 р.

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.

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ АВТОТРАНСПОРТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИ УХВАЛЕННІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

У статті визначено напрямки інформаційного забезпечення автотранспортної діяльності в Україні. Розроблено методичні рекомендації щодо підготовки інформаційної доповіді з метою регулювання автотранспортного ринку.

Ключові слова: автотранспортна діяльність, автотранспортний ринок, інформаційна політика.

В статье определены направления информационного обеспечения автотранспортной деятельности в Украине. Разработаны методические рекомендации по подготовке информационного доклада с целью регулирования автотранспортного рынка.

Ключевые слова: автотранспортная деятельность, автотранспортный рынок, информационная политика.

In the article identified directions of information support of motor transport activity in Ukraine. Developed methodical recommendations on the preparation of the information report with the purpose of regulating motor transport market.

Key words: motor transport activity, motor transport market, information support

Постановка проблеми. Регулювання конкретних місцевих ринків автотранспортних послуг знаходиться в компетенції місцевих органів влади. Проте, враховуючи ситуацію, що склалася, єдиним джерелом інформації для підготовки регулюючих заходів можуть бути тільки міжрайонні реєстраційно-екзаменаційні відділи Державтоінспекції Міністерства внутрішніх справ МВС.

Потенційно міжрайонні реєстраційно-екзаменаційні відділи (МРЕВ) можуть виконувати наступні функції: інформаційну, контрольну, регулюючу і аналітичну.

Інформаційна функція полягає в наданні Мінінфраструктури України, а також місцевим адміністраціям статистичних даних про стан справ на автотранспортних ринках. Вивчення складу статистичної звітності, що направляється в Мінінфраструктури України і відсутність в більшості випадків у місцевих органів влади інтересу до стану автотранспортного обслуговування в регіоні показує, що інформаційний потенціал МРЕВ використовується ще дуже слабо.

Основа інформаційної функції – аналіз інформації, що накопичується в ході державної реєстрації транспортних засобів. Крім того, МРЕВ регулярно звіряють свої дані з даними статистичного управління, державтоінспекції, податкової інспекції. Аналітична робота МРЕВ перебуває поки що у стадії становлення, оскільки не існує ще ряду статистичних показників більше,

ніж за три-чотири квартали; не затвердився ще остаточно склад показників, на постійній фіксований основі (моніторинг); у стадії розробки і налагодження знаходиться програмне забезпечення для автотранспортної вибірки показників із комп'ютерних баз даних. Звичайно, всі вони є на папері в «справах», але за наявності декількох тисяч суб'єктів, що проводять автотранспортну діяльність, фондоемність не дозволяє виконувати цю роботу вручну.

Регулююча функція МРЕВ реалізується в діяльності з держреєстрації транспортних засобів. Проте в ході накопичення інформації і проведення спеціальних досліджень стану місцевих ринків регулюючі дії МРЕВ повинні стати різноманітнішими (у співпраці та за дорученням місцевих органів влади).

Самі МРЕВ також підійшли до такого етапу свого розвитку, коли освоєння нових функцій потребує систематизації накопиченої інформації і доповнення наявних даних за допомогою проведення спеціальних досліджень про положення на автотранспортних ринках.

Питанням державного регулювання діяльності в галузі транспорту присвячено праці В. М. Бесчастного, І. В. Лисенко, С. А. Матійко, В. Й. Развадовського, А. Ткаченко [1-5]. Але все ще актуальною темою є наукова розробка питань інформаційного забезпечення державного регулювання автотранспортної діяльності.

Метою статті є визначення напрямків інформаційного забезпечення автотранспортної діяльності в Україні та розробка методичних рекомендацій щодо підготовки інформаційної доповіді з метою регулювання автотранспортного ринку.

Виклад основного матеріалу. Відомі всього два основні первинні джерела інформації про конкретний автотранспортний ринок: авторанспортні підприємства (АТП) і їх клієнти. На регулярній основі дані про автомобільний транспорт збираються статуправлінням і ДАІ. Таким чином, інформація про автомобільний транспорт акумулюється в декількох центрах, кожен з яких виконує певну функцію.

Основними банками інформації, використовуваними для цілей регулювання, будуть створювані в Мінінфраструктури і МРЕВ. Уявлення про порядок їх формування (склад показників, джерела, періодичність і форма надання і т. ін.) знаходяться на стадії розробки загальних концепцій, а поки вони формуються стихійно, наприклад, у МРЕВ за рахунок інформації, що надходять при держреєстрації транспортних засобів.

Тим часом, проблема принципів формування інформаційної основи регулювання доволі складна. Взагалі, інформаційне забезпечення процесу ухвалення рішень є однією з найскладніших проблем управління. Найбільші американські і європейські корпорації мають багаторічний (часто обчислюваний десятиріччями) досвід збору інформації про зовнішнє середовище компанії з метою ухвалення стратегічних рішень. За цей час були виявлені типові труднощі і помилки при організації цієї функції корпоративного управління [6; 7].

Унікальний досвід (як позитивний, так і негативний) накопичений в Україні за час існування централізованої системи управління народним господарством. В організаційній структурі (від підприємства до Держплану) існувала ціла ієрархія інформаційних потоків в різні органи управління. При ухваленні управлінських рішень, в принципі, можливо було отримати будь-яку інформацію про об'єкт дії, що стосується технічного стану і потенційних можливостей, вичерпний опис зовнішніх зв'язків, у тому числі і споживачів, і так далі. Проте об'єми цієї інформації перевершували можливості її переробки і величезну кількість збираних даних ніколи не було затребувано. Економічних обмежень на процес збору статзвітності не існувало, тому в деяких випадках потрібні були відомості про функціонування окремих агрегатів об'ємом у декілька сотень показників щодоби. У цій ситуації єдиним дефіцитним ресурсом був час.

Основним позитивним аспектом в діяльності центральних органів управління у старому господарському механізмі була принципова можливість ухвалення рішень в умовах повної визначеності за рахунок відсутності ресурсних обмежень на збір інформації; адміністративної

підлеглості об'єкта управління; доступності будь-якої інформації для органів управління. Проте здійснення цього природного для усіх управлінців прагнення натрапляло на обмежені людські можливості з обробки інформації, тимчасові обмеження і недоліки в оргструктурі управління народним господарством.

Нова система управління складається в абсолютно інших умовах. Сьогодні треба бути готовим до того, щоб ухвалювати рішення в умовах невизначеності; що прогнозовані результати регулюючих дій досягатимуться не повною мірою: несподівано побічні ефекти, що виникають при цьому, не завжди будуть позитивними і, отже, бути готовими до оперативного коригування ухвалених рішень.

Процес отримання і використання інформації з метою розробки регулюючих дій можна представити таким, що складається з чотирьох етапів, кожен з яких розбитий на декілька стадій.

1. Збір інформації.
2. Аналіз та інтерпретація інформації.
3. Використання інформації для розробки регулюючих заходів.
4. Реалізація зворотного зв'язку.

Основними формами збору інформації про ринок автотранспортних перевезень є сканування і моніторинг. У рамках сканування (чи пошуку) проводиться загальне спостереження за станом ринків з метою ранньої фіксації ознак ситуацій, що потребують регулюючої дії державних органів управління і виявлення змін, що вже відбуваються. Зазвичай сканування є самою слабоструктурованою і невизначеною діяльністю, оскільки потенційно необхідні дані, по суті, необмежені, їм властиві розкиданість, неясність і неточність, а їх джерела численні й різноманітні. Характерною рисою сканування є те, що ранні сигнали часто виявляються в найнесподіваніших місцях. Отже, з одного боку, межі пошуку мають бути широкими, а з іншого – не існує показників, де варто фокусувати пошук.

Одним з результатів сканування є визначення об'єктів для уважнішого вивчення – моніторингу. Наприклад, якщо метою вивчення є ситуація зі здійсненням соціально значущих перевезень у регіоні, то такими об'єктами можуть бути вибрані АТП усіх форм власності, що здійснюють соціально значущі види автотранспортної діяльності; автотранспортні засоби, використовувані для виконання таких перевезень; замовники транспортних послуг, пов'язані з виконанням соціально значущих видів автотранспортної діяльності.

Моніторинг як систему заходів щодо збору та аналізу інформації з метою вивчення та оцінки якості професійної підготовки і прийняття рішень про розвиток навчально-виховного процесу на основі аналізу виявлених типових особливостей та тенденцій [8]. Результатом моніторингу є всебічна інформація про певні об'єкти, на основі якої можна визначити наявні тенденції і прогнозувати майбутні, а також визначити тенденції для

наступного моніторингу і області, що потребують подальшого сканування.

Сканування і моніторинг дають картину того, що вже сталося і що відбувається. Проте регулювання впливатиме на майбутню ситуацію, тому потрібна картина того, що, ймовірно, відбуватиметься. Таким чином, прогнозування є необхідним елементом процесу підготовки регулюючих заходів і пов'язане з підготовкою проєкцій напрямів, розмаху, швидкості й інтенсивності змін.

Сканування, моніторинг і прогнозування не є самоцілью. Якщо їх результати не оцінювати з точки зору необхідності регулюючих дій на ринку автотранспортних перевезень, то вони просто забезпечують інформацію, яку «добре було б знати». Оцінка полягає у визначенні негативних, з точки зору державної політики і регулюючих органів, ситуацій на ринку. Останні можуть полягати, наприклад, в монополізації ринку або, навпаки, зайвій конкуренції (переінвестуванні), неприйнятному рівні соціальних витрат і т. ін.

На підставі проведеного аналізу визначається об'єкт регулювання. Потім за допомогою моніторингу збирається відповідна інформація, оцінюються результати прийнятих заходів і, якщо необхідно, здійснюється їх коригування. На цьому цикл завершується.

Збір і аналіз інформації повинні мати прикладне значення, використовуватися при ухваленні рішень у галузі регулювання транспортної діяльності на різних рівнях (територіальному і державному). Для використання отримані результати мають бути представлені відповідним чином. Однією з можливих форм надання аналітичної інформації про стан регіонального ринку автотранспортних послуг повинні стати періодичні стандартні інформаційні доповіді, яким Мінінфраструктури України відводиться роль одного з найважливіших зворотних зв'язків у діяльності Міністерства. Також подібні доповіді можуть використовуватися і органами місцевої влади у своїй діяльності.

Пропонується відповідні методичні рекомендації за змістом і структурою інформаційної доповіді, які визначаються його метою, задачами і кінцевими користувачами. Мета полягає в систематизації та узагальненні наявних даних про стан регіональних ринків автотранспортних послуг і надання їх у формі, придатній для ухвалення рішень з регулювання автотранспортних ринків.

У різний час на конкретних автотранспортних ринках або в автотранспортній галузі в цілому можуть виникати проблеми розвитку і функціонування, що потребують застосування певних регулюючих дій. Задачами подібних доповідей є своєчасне привертання уваги до цих проблем.

Залежно від того, для кого складається доповідь (Мінінфраструктури України, органи державної влади і регіонального управління або місцева (міська, районна) адміністрація) може мінятися рівень агрегації тощо. Інформацію, використовувану в процесі підготовки доповіді можна поділити на вхідну, проміжну і вихідну.

Зовнішня – вхідна інформація надходить у МРЕВ з незалежних центрів збору даних про автотранспортну галузь (статуправління, ДАІ та ін.) – вторинні дані. Внутрішня вхідна інформація акумулюється і зберігається безпосередньо органами МРЕВ (отримувані при реєстрації) – первинні дані.

Доповідь, що є вихідною інформацією, містить аналіз стану автотранспортної галузі в регіоні, визначає, у разі потреби, види діяльності, які потребують регулювання, і може формулювати пропозиції з удосконалення діяльності, регулюючої автотранспорт регіону.

Усі розділи доповіді можна згрупувати в три категорії: постійні, тимчасові і спеціальні.

Постійні розділи відбивають результати моніторингу тих характеристик ринку або проблем розвитку автомобільного транспорту, які є об'єктом першочергової уваги держави.

Тимчасові розділи відбивають результати і ефективність реалізації яких-небудь державних заходів, що реалізуються, програм, проєктів і т. ін. на автомобільному транспорті регіону, що тривають протягом декількох років або завершених у звітному періоді.

Спеціальні розділи мають превентивний (застережний) характер. У них відбиваються проблеми автомобільного транспорту, виявлені в результаті сканування і які потребують втручання держави.

Наведена вище класифікація не є догматичною і будь-який розділ може містити проблеми начебто «приписані» до іншого типу.

Основою Доповіді повинні стати наступні (постійні) розділи:

розділ 1. «Основні результати роботи автотранспорту регіону» (у даний період);

розділ 2. «Безпека дорожнього руху і екологія»;

розділ 3. «Положення на ринках автотранспортних послуг регіону»;

розділ 4. «Технічний стан парку автотранспортних засобів»;

розділ 5. «Праця на автомобільному транспорті»;

розділ 6. «Види автотранспортної діяльності, що потребують регулюючих дій»;

розділ 7. «Пропозиції з удосконалення регулювання регіонального ринку автотранспортних послуг».

Висновки.

Таким чином, визначено, що процес отримання і використання інформації з метою розробки регулюючих дій складається з чотирьох етапів: збір інформації; аналіз та інтерпретація інформації; використання інформації для розробки регулюючих заходів; реалізація зворотного зв'язку. Основними формами збору інформації про ринок автотранспортних перевезень є сканування і моніторинг, на основі яких формується аналітична інформація про стан регіонального ринку автотранспортних послуг, яка повинні стати періодичні стандартні

інформаційні доповіді, яким Мінінфраструктури України відводиться роль одного з найважливіших зворотних зв'язків у діяльності Міністерства.

Запропоновано методичні рекомендації щодо змісту і структури інформаційної доповіді, мета

якої полягає в систематизації та узагальненні наявних даних про стан регіональних ринків автотранспортних послуг і надання їх у формі, придатній для ухвалення рішень з регулювання автотранспортних ринків.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бесчастний В. М. Державне управління в сфері безпеки дорожнього руху : [монографія] / В. М. Бесчастний. – Донецьк : ДЮІ ЛДУВС. – 2011. – 473 с.
2. Лисенко І. В. Реформування управління системами міського пасажирського транспорту / І. В. Лисенко [Електронний ресурс] // Збірник наукових праць НТУ. – 2009. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Vntu/2009_19_2/pdf/34.pdf.
3. Матійко С. А. Правові методи державного регулювання в національному транспортному комплексі / С. А. Матійко // Розвиток продуктивних сил України: від В. І. Вернадського до сьогодення. Матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 20 березня 2009 р.: У 3-х частинах. – Ч. 3. – К. : РВПС України НАН України, 2009. – С. 12–13.
4. Развадовський В. Й. Зміст державного управління безпекою дорожнього руху та визначення складових системи управління / В. Й. Развадовський // Вісник Одеського юридичного інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 2. – С. 97–101.
5. Ткаченко А. Державне регулювання діяльності в галузі транспорту / А. Ткаченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – № 2. – С. 271–277.
6. Бойченко О. В. Політика інформаційної безпеки в системі інформаційного забезпечення ОВС України / О. В. Бойченко // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 50–55.
7. Гнатцов О. Політико-управлінські аспекти інформаційних ресурсів у системі забезпечення державної безпеки / О. Гнатцов // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – № 3. – С. 485–492.
8. Теоретико-методологічні засади моніторингу якості професійної підготовки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://prof.osvita.org.ua/uk/career/articles/2.html>.

Рецензенти: Смельянов В. М., к.т.н., доцент;
Штиргов О. М., к.держ.упр.

© Грабельніков В. А., 2012

Дата надходження статті до редколегії 05.04.2012 р.

ГРАБЕЛЬНИКОВ Володимир Анатолійович – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри організації служби та дізнання підрозділів ДАІ Донецького юридичного інституту МВС України.

Коло наукових інтересів: регулювання автотранспортної діяльності.

КОМПЛЕКСНА ОЦІНКА СТАНУ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В ДЕРЖАВІ

Досліджено актуальність екологічного управління у глобалізації екологічних проблем та їх катастрофічне ускладнення. Визначено поняття «екологічне управління».

Ключові слова: глобалізація, державне управління, забезпечення, екологічна безпека, екологічне управління, катастрофічне ускладнення.

Исследована актуальность экологического управления в глобализации экологических проблем и их катастрофическое осложнение. Определено понятие «экологическое управление».

Ключевые слова: глобализация, государственное управление, обеспечение, экологическая безопасность, экологическое управление, катастрофическое осложнение.

Actuality of ecological management is explored in the globalizations of ecological problems and their catastrophic complication. A concept is certain «ecological management».

Key words: Globalization, governance, security, environmental security, environmental management, catastrophic complications.

Постановка проблеми. Стан екологічної безпеки потребує комплексної оцінки з урахуванням багатоаспектності та складності її змісту. А ступінь об'єктивності та достовірності такої оцінки виступає чинником успішності використання потенціалу системи державного управління з метою забезпечення екобезпечних умов для життя українських громадян.

Визнаючи значущість та масштаби проблематики екологічної безпеки, її рівневість доцільно зосередити на рівні її державного забезпечення. Для цього, насамперед, необхідно з'ясувати зміст та співвідношення основних понять, що віддзеркалюють сутність процесу державного управління екологічною безпекою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми досягнення та підтримання стану екологічної безпеки як одного з аспектів загальної теорії та практики державного управління були предметом наукових досліджень Г. Бачинського, В. Білоуса, В. Богдановича, Ф. Канака, М. Кисельова, В. Князева, Н. Нижник, Ю. Пахомова, О. Стегнія, Г. Ситніка, Р. Скулімовського.

Постановка завдання.

– дослідити актуальність екологічного управління у глобалізації екологічних проблем та їх катастрофічне ускладнення;

– визначити поняття «екологічне управління».

Виклад основного матеріалу. Найчастіше використовується у науковому обігу термін «управління», що характеризує упорядкування

взаємозв'язків і взаємодії певної множини елементів або складових частин природи, суспільства чи самої людини. При цьому «управління» трактується як родове поняття. Упорядкування взаємозв'язків елементів будь якої системи відбувається двома способами – управлінням та саморегулюванням. Принципова відмінність між цими способами полягає у тому, що саморегуляція не передбачає застосування зовнішніх сил, а управління – це завжди вплив ззовні [2, с. 53].

З точки зору М. І. Гаврилова управління – це «така форма прояву влади, що в заданих умовах оптимально використовує наявні засоби для реалізації поставленої мети» [7, с. 191]

Цілком слушним видається розподіл управлінських процесів залежно від об'єктів управління на:

а) технічне управління, де об'єктом виступають машини та механізми;

б) біологічне, де об'єктами стають рослини, тварини, або продукти тваринного чи рослинного походження (наприклад, селекція нових сортів рослин, виведення нових порід тварин тощо);

в) соціальне, що розуміється, насамперед, як суспільне та передбачає управління людьми (людським потенціалом, людськими ресурсами). За ступенем складності соціальне управління є найбільш складним й тому, що саме людина, як головний об'єкт суспільного управління у свою чергу залучається до управління технічними та

біологічними об'єктами. Проте головною причиною ускладнення процесів соціального управління виступає наявність широкого спектру індивідуальних та групових інтересів людей та об'єктивна потреба їх узгодження.

Саме за цих умов управління притаманне людській спільноті та виступає об'єктивною закономірністю функціонування суспільства на усіх етапах його розвитку.

Соціальне управління покликане узгодити та забезпечити ефективну спільну діяльність людей для досягнення поставленої спільної мети. У цьому сенсі управління, з точки зору Д. П. Іванюка та І. В. Шульги – це безперервний, інформаційний, цілеспрямований процес впливу на об'єкти управління (колективи людей, технічні та техно-природні системи), обумовлений необхідністю практичного використання об'єктивних природних, економічних та соціальних законів, що забезпечує цілеспрямоване керівництво цими об'єктами при зовнішніх та внутрішніх умовах, які змінюються [11, с. 199].

Не можна зводити функції управління до тільки технологічних аспектів чи економічних перетворень, вимагаючи максимальної узгодженості в забезпеченні загальної організованості, раціональності усіх без винятку елементів, з яких складається цілісна функція управління. Він підкреслював, що розвиток управління як специфічного виду діяльності, зростання його ролі, постійне розширення мережі органів управління є закономірним вираженням суспільно-громадського прогресу.

З урахуванням специфіки суб'єктів та об'єктів процесів управління виокремлюються такі види управління, як:

- а) державне управління;
- б) громадське управління;
- в) управління виробництвом;
- г) управління технікою;
- ґ) управління економікою;
- д) управління науково-технічним прогресом;
- е) екологічне управління [11, с. 5-8].

А на засадах виділення такого критерію як характер діяльності суб'єктів соціального управління, на думку М. Х. Корецького, виділяються такі його види як:

- а) державне управління (суб'єкт управління – держава та її органи);
- б) самоврядне або муніципальне управління (суб'єкт управління – органи місцевого самоврядування);
- в) громадське управління (суб'єкт управління – органи громадських організацій, інших об'єднань громадян);
- г) корпоративне управління (суб'єкт управління – органи господарських товариств та об'єднань підприємств) [12, с. 40].

Глобалізація екологічних проблем та їх катастрофічне ускладнення обумовили актуальність екологічного управління (управління у сфері взаємодії суспільства та природи) в сучасних умовах.

Але таким, що найбільше відповідає меті даного дослідження, на наш погляд, є визначення управління в галузі екології (екологічного управління): урегульовані правовими нормами суспільні відносини, в яких реалізується діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, спрямована на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони довкілля, екологічної безпеки юридичними і фізичними особами, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень та захист екологічних прав громадян [4, с. 280-282].

У сучасній літературі часто використовується в контексті екологічного управління термін «екологічний менеджмент». Разом з тим, багатьма вітчизняними і закордонними дослідниками терміни «управління» і «менеджмент» сприймаються як синоніми. Підґрунтям для таких заперечень виступає їх розбіжність за змістом. Але, як вважає В. В. Берега, при справжній наявності розбіжностей між цими поняттями, суттєвими вони стають тільки під час теоретичного аналізу. У практиці сучасного соціального управління така розбіжність сприймається як несуттєва, що дозволяє використання цих понять, як однопорядкових. «Менеджмент» як різновид управлінської праці виступає більш вузьким поняттям ніж «управління», особливо у його технологічному аспекті, що пов'язаний із управлінням машинами, різного роду пристроями та знаряддям. У сучасних умовах «менеджмент» розглядається як один із жанрів «управління». При цьому він зорієнтований на інноваційну діяльність, пов'язану з удосконаленням управлінської системи, підвищенням її ефективності. Саме ці міркування, виходячи з практичних аспектів розгляду такого питання, створюють підстави для використання термінів «управління» та «менеджмент», як однорядкових понять [5, с. 72].

Проте, заслуговує на увагу позиція Н. І. Глазунової, яка, визначаючи державне управління як цілеспрямований організуючо-регулюючий вплив держави (через систему її органів та посадових осіб) на суспільні процеси, відносини та діяльність людей, заперечує проти використання понять «менеджмент» і «управління» як синонімів у контексті державного упорядкування. На її думку, відмінність даних понять зумовлена цільовими пріоритетами. Менеджмент, як складова ринкової економіки, зорієнтований на прибуток, рентабельність та вигоду. А державне управління зорієнтоване на реалізацію загальнонаціональних, соціальних інтересів, прав – тут не існує прямого зв'язку між комерційним успіхом і якістю послуг, що надаються суспільству [9, с. 13-18].

Незважаючи на різноманіття підходів до визначення поняття «екологічне управління» їх значною мірою поєднує широка понятійна база. Тобто воно включає в себе такі поняття, як «природоохоронне управління», «управління природокористуванням», «управління екологічною безпекою» тощо.

Разом з тим, слід звернути увагу на той факт, що для різних підходів до визначення сутності та змісту екологічного управління існує загальна риса, що проявляється у визнанні у якості суб'єкта управління – держави та її уповноважених органів.

Саме це, а також розуміння того факту, що усі види управління органічно пов'язані між собою, на наш погляд, дає можливість розглядати проблеми екологічної безпеки у контексті державного управління.

Поняття «державне управління» у свою чергу також не має сталого та загальновживаного визначення. Це проявляється в існуванні широкого і вузького розуміння поняття «державне управління», що у свою чергу зумовлюється теоретико-пізнавальним рівнем його використання.

Так, за В. Авер'яновим, на рівні розгляду загальносоціальної системи управління доцільно застосовувати широке трактування державного управління як сукупності усіх видів діяльності органів держави, тобто усіх форм реалізації державної влади загалом [1, с. 52].

Це дає змогу відмежувати державні суб'єкти управлінського впливу від недержавних. Для такого тлумачення вважається доцільним використання терміну «державне впорядкування (або регулювання) суспільних процесів», оскільки не передбачає визначення всієї сукупності напрямів і форм реалізації влади з боку держави та в інтересах організуючого впливу на життєдіяльність суспільства.

Вузьке розуміння державного управління розглядається як сукупність державних органів, між якими розподілено різні види діяльності держави. Виходячи з такого тлумачення державного управління у вузькому значенні воно відображає відносно самостійний вид діяльності держави, що здійснюється певною частиною державних органів.

Власне, фахівці з адміністративного права не бачать різниці між державним управлінням та державним регулюванням за їх цільовим призначенням, вважаючи її умовною. Державне управління за таких умов є здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві [13, с. 20].

Як достатньо вдалу спробу поєднання широкого та вузького значень слід навести визначення державного управління, дане Г. В. Атаманчуком: «державне управління – це практичний, організуючий та регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну та приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження, або перетворення, який спирається на її власну силу» [3, с. 62].

Таким чином визнається, що управління неможливе без регулювання (спрямування

діяльності), а регулювання не може існувати без предмета управління, суб'єкта управлінської діяльності, що виступає регулятором поведінки суб'єкта. Регулювання, як і управління, спрямоване на розвиток та зміну системи, тому в цьому сенсі воно рівноцінне поняттю управління. На думку Ю. Боковикової, державне регулювання-управління слід розглядати як єдиний системний процес. А регулювання виступає за таких умов як системний вплив держави на суспільно-економічну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження, ефективного функціонування та розвитку шляхом діяльності всіх гілок державної влади з використанням усіх форм, методів та інструментів, що є у розпорядженні держави [4, с. 327].

Близькими за змістом до визначення державного управління, що зроблене Н. І. Глазуновою, є визначення А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенського, А. Ю. Васіної, Л. Ю. Гордієнко: «Власне, здійснення влади відбувається в процесі державного управління під яким розуміється цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан та і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [10, с. 31-32].

У такому підході до змісту державного управління, регулювання виступає як своєрідна складова, що спрямовується на вирішення загальних завдань. Проте найчастіше державне регулювання розглядається у практиці економічного життя, як одна з форм участі держави у прямому, або опосередкованому впливі на розподіл ресурсів. При цьому регулювання розглядається як складова системи економічного регулювання разом із корпоративним, або ринковим регулюванням. Західна традиція державного управління економікою передбачає розуміння регулювання, як адміністративно-правової регламентації ділових стосунків. Дж. Гелбрейт відзначає можливості регулювання, головним чином, у плануванні державою розвитку економічного процесу й побудови відносин з великими корпораціями на контрактних засадах [8, с. 8].

Наведені визначення поняття «державне управління» презентують тільки невелику частину спроб визначення сутності та змісту цього важливішого суспільного явища. Термін «державне управління» використовується ще з 1887 року, коли він був уперше введений В. Вільсоном для позначення конкретної сфери практичної діяльності.

Сьогодні те, що розумілося під державним управлінням, може бути зведене до наступних позицій.

По-перше, це сукупність наділених певною компетенцією і певним чином структурованих і

супідрядних суб'єктів держави, діяльність яких спрямована на певні об'єкти суспільства.

По-друге, це розвинута система управлінських зв'язків, відносин і організацій як суб'єктів, так і об'єктів. Вони мають вигляд каналів, якими здійснюється комунікація, реалізується влада.

По-третє, державне управління являє собою діяльність з її сукупними механізмами забезпечення активності суб'єктів управління, що включає систему політичних, правових, моральних норм, стратегій і процедур. Діяльність виступає одночасно основою технологізації управління і його креативності.

По-четверте, державне управління виступає як сукупність управлінських функцій, пов'язаних з підтримкою рівноваги і розвитку суспільної системи, дотриманням режиму законності, прав і свобод людей, наданням суспільству різних послуг.

По-п'яте, державне управління немислиме без відповідних об'єктів. Ними виступають ті чи інші об'єкти держави або суспільства, на які спрямовується компетенція суб'єктів державного управління та за якими реалізується їх діяльність.

По-шосте, державне управління важко уявити собі без складної і суперечливої сукупності ідей, теорій, поглядів, що використовують суб'єкти управління для обґрунтування, побудови і реалізації управління. Вони становлять духовну оболонку управління, що пов'язує його з наукою, освітою і культурою.

По-сьоме, державне управління являє собою систему, що саморозвивається, найважливішою складовою якої є система її відтворення. У цій системі найважливішу роль відіграє підсистема професійного навчання, перепідготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів, що сформувалася в суспільстві.

Разом з тим доцільною видається спроба акцентувати увагу й на визначенні державного

регулювання як системи заходів для здійснення підтримуючої, компенсаційної та регулюючої діяльності держави, спрямованої на створення нормальних умов ефективного використання її потенціалу, вирішення складних соціально-економічних проблем суспільства.

Майже не вбачає відмінностей між змістом управління та регулювання В. Є. Воротін, який вважає, що державне регулювання – це свідомо та цілеспрямована діяльність, пов'язана з реалізацією державно-владних повноважень суб'єктами публічної влади та регламентована правовими нормами економічна діяльність. Державне регулювання – це певна сукупність дій, яка приводить до конкретного результату, а його сутність розкривається й реалізується у взаємодії держави із суспільством [6, с. 30].

Аналіз вищенаведених позицій переконує у певній потребі визначення також і розбіжностей між поняттями «державне управління» і «державне регулювання». Така потреба зумовлена як складністю об'єктів державного управління, так і необхідністю адекватного підходу до них в процесі управління.

Висновки.

Отже, така проблема може бути вирішена, якщо врахувати, що державне управління за своєю правовою сутністю є регулятивною діяльністю і може характеризувати регулювання як невід'ємний елемент управлінської діяльності, одну із загальноуправлінських функцій. З таких позицій сутність регулювання полягає в упорядкуванні, спрямуванні руху і розвитку, підпорядкуванні процесів і явищ певному порядку, у встановленні певної взаємодії елементів й створенні умов нормальної діяльності. В такому трактуванні регулювання близьке до управління, що є природним і зрозумілим, адже частина не може відображати основні ознаки цілого.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юридична думка, 2004. – 534 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.
4. Боковикова Ю. Визначення поняття «державне регулювання» // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (Київ, 28 травня 2004 р.). – Т. 2 / Ю. Боковикова. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 416 с.
5. Бурега В. В. Социально-адекватное управление: концептуализация модели : [монографія] / В. В. Бурега. – Донецк : Норд-Компьютер, 2005. – 171 с.
6. Воротін В. Е. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : [монографія] / В. Е. Воротін. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 392 с.
7. Гаврилов М. І. Філософія демократичної державності / М. І. Гаврилов. – Донецьк : Вебер, 2007. – 380 с.
8. Гелбрейт Дж. Экономические теории и цели общества / Дж. Гелбрейт. – М., 1979. – С. 8.
9. Глазунова Н. И. Система государственного управления : [учеб. для вузов] / Н. И. Глазунова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с.
10. Державне управління : [навчальний посібник] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко / за ред. Л. Ф. Мельник. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Знання, 2004. – 324 с.
11. Іванюк Д. П. Управління природоохоронною діяльністю : [навчальний посібник] / Д. П. Іванюк, І. В. Шульга. – К. : Алеута, 2007. – 368 с.
12. Корецький М. Теоретичні засади державного управління / М. Корецький // Персонал. – 2007. – № 5. – С. 35–41.
13. Нешик С. Регіональна екологічна політика в Україні / С. Нешик // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: матеріали наук.-практич. конф. за міжнародною участю (Київ, 28 травня 2004 р.). – Том 1. – К., 2004. – С. 19–21.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г., д. держ. упр., в. о. професора;
Палагнюк Ю. В., к. політ. н., доцент.

© Поворозник Р. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 23.03.2012 р.

ПОВОРОЗНИК Роман Володимирович – здобувач, Академія муніципального управління.
Коло наукових інтересів: проблеми забезпечення екологічної безпеки

УПРАВЛІННЯ ДИНАМІЧНИМ ПРОЦЕСОМ РИНКУ ПРАЦІ

У статті визначено місце і роль системи інформації про стан ринку праці і функціонування служби зайнятості, маркетингу та аудиту ринку праці.

Ключові слова: ринок праці, служба зайнятості, маркетинг та аудит ринку праці.

В статье определены место и роль системы информации о состоянии рынка труда и функционирования службы занятости, маркетинга и аудита рынка труда.

Ключевые слова: рынок труда, служба занятости, маркетинг и аудит рынка труда.

The article defines place and role of information systems about conditions of labor market and functioning of the employment services, marketing and audit of the labor market

Key words: labor market, the employment services, marketing and audit of the labor market

Постановка проблеми. Управління динамічним процесом ринку праці – комплекс державних, ринково-кон'юнктурних, громадських і приватних функцій, спрямованих на встановлення національних пріоритетів зростання добробуту, на підтримку пропорційності поєднання живої і матеріалізованої праці, на планомірне керівництво, контроль і стимулювання відносин, що виражають інтереси агентів господарювання з приводу праці і зайнятості, а також – на цілі ринкової технології і способи їх досягнення.

Це управління як чинник запобігання, пом'якшення або усунення протиріч системи відносин на ринку праці, є найважливішим резервом підвищення ефективності сукупних громадських витрат на життєзабезпечення. Національно-територіальний український ринок праці ще формується, що диктує необхідність своєчасного визначення, уточнення і коригування механізмів регулювання.

Початковим постулатом урядової стратегії на ринку праці повинен стати принцип досягнення і підтримки ефективної зайнятості. Що допускає безробіття в соціально прийнятних межах. Виникаючих же реальних відносин між працездатними людьми, господарюючими суб'єктами господарювання (працедавцями) і державою відбивають зміст комплексу дослідження ринку праці, його суть.

Нові світоглядні орієнтири підготувала революція комунікаційних та інформаційних ресурсів людства. Наше мислення (не раціональне, а, швидше, ідеалоутворююче) на рівні утопій

XIX століття, власне соціоекономіка, «зупинилась» десь в індустріальній епосі на екстенсивних технологіях виробництва і одно-двоцільового (дохід, збагачення, фінансове благополуччя) механізму ринкової економіки, не здатні дотепер перекласти і функціонально використовувати новітні технології, кібернетику, генетику, синергетику, єдину теорію взаємодій та екологічні науково-технічні досягнення безвідходних виробництв.

Пройшовши за це століття три основні етапи становлення (самоорганізації) – доктрину «відносин з громадськістю» (30-ті роки), доктрину «людських ресурсів» (50-60-ті роки), доктрину «організаційного гуманізму» (80-90-ті роки) – світовий менеджмент (у розвинених країнах) зупинився поки що на доктрині «добробуту для всіх» [1]. Але при управлінні багатоскладовими системами вироблення оптимальних рішень потребує таких економіко-математичних розрахунків, які за обсягом (з урахуванням дефіциту часу) людині не під силу.

Збільшилася частка інформаційного сектору у ВВП і частка працівників, зайнятих обробкою і передачею інформації, в загальній чисельності зайнятих. Особливостями виробництва в інформаційному комплексі є: предмети праці – первинна інформація; засоби праці – способи перетворення, зберігання, передачі інформації; мета виробництва – задоволення інформаційних потреб.

Насилу пробивають собі дорогу нові прогресивні тенденції в розвитку земної цивілізації: зростання пріоритету загальнолюдських цінностей та ідеалів, природозбереження, роззброєння та інтеграція

держав (їх економік і культур). Нові соціоекономічні технології виникають у процесі подолання протиріч між технократичним і гуманітарно орієнтованим підходами до громадської еволюції. Впровадження цих технологій пов'язане зі змінами ціннісних настанов і мотивацій різних соціальних груп і веде до трансформації їх поведінки.

Значний внесок у розробку теоретичних і практичних проблем управління ринком праці зробили зарубіжні та вітчизняні науковці Д. Баланда, А. В. Казановський, О. В. Мельник, О. Пономарьова, В. Г. Федоренко, В. Шевчук, І. М. Пришєнцько та ін.

Успіхи біологічних наук і дослідження при створенні складних технологічних систем ще в 1950-ті роки розширили видиму сферу управлінських процесів. О. І. Опарін, Г. Г. Меллер, Х. Кун, П. К. Анохін, І. І. Шмальгаузен, Х. Н. Гіза-тулін та інші вчені показали, що механізм управління не придуманий людьми, а сформувався в процесі еволюції живої природи, цілеспрямовано перетворюючи інформацію для збереження стабільної стійкості керованого об'єкта.

Метою статті є визначення місця і ролі системи інформації про стан ринку праці і функціонування служби зайнятості, маркетингу та аудиту ринку праці.

Виклад основного матеріалу. Людина тільки високоорганізує механізм управління в процесі життєдіяльності. Величезний потенціал ефективності, закладеної в організації, реалізується у міру технічної оснащеності процесів управління. Оргтехніка, упорядковуючи і полегшуючи працю людини, дозволяє економити час, підвищуючи ефективність управління. В основі гігантських втрат часу соціумом – відносини власності і низький рівень організації та управління. Тому, обов'язком будь-якого (за рівнем) керівника (працедавця, особливо), кожної працездатної особи (зайнятого або безробітного) покликане (сучасною епохою) стати виявлення, де і як навколо нього втрачається час, чого це коштує для суспільства і його особисто [2, с. 184-185].

З необхідністю мають бути реалізовані заходи щодо формування системи інформації про стан ринку праці і дії служби зайнятості, що дозволить гнучко реагувати на швидкі зміни регіональної кон'юнктури. Основними елементами системи інформації про ринок праці тоді стануть: інформування громадськості про стан ринку праці і тенденції розвитку його сегментів; інформування населення і працедавців про послуги з працевлаштування, що надаються посередницькими структурами; збір інформації для ухвалення управлінських рішень і планування діяльності інститутів ринку праці [3-6].

Основним механізмом регуляції управління є визначення і оптимізація моніторингових витрат, що припускають аудиторські, комісійні та інші види витрат у ринкових умовах. Моніторингові витрати – витрати на контроль за персоналом

управління з тим, щоб заходи на ринку праці відбувалися відповідно до угод, укладених із замовниками досліджень, які, у свою чергу, передають першим повноваження на ухвалення рішень в надії і з розрахунком, що менеджери забезпечать дотримання інтересів сторін працеринкових відносин.

Будь-яке управлінське рішення з фінансових витрат на етапі проведення дослідницької (аудиторської) роботи і формування для кожного економічного агента – довгострокова ризикова справа. Потрібні всі дані (інформація) про економічного агента від кожного з експертів. При цьому перевірка буде виправдана тільки, коли є зв'язок між дослідницькою роботою і формуванням або експлуатацією економічного агента. Законодавчий процес становлення аудиту в Україні затягнувся, тому чіткого механізму регулювання аудиторської діяльності немає. Створювана Комісія з аудиторської діяльності при Уряді України повинна взяти на себе розробку і управління проведенням оцінно-перевірочних заходів специфічними економічними агентами на ринку праці.

Умови ринку праці припускають повну відповідальність працедавця (власника робочих місць) і найнятого робітника (носія робочої сили) за результати своєї діяльності. Але при аудиті з площини «наймач – найнятий робітник» акцент варто перенести в площину «керівник – виконавець». Для визначення наявності асиметричних відносин влади і авторитету доцільно використовувати терміни типу «ресурсної залежності» у формі контрактної взаємодії сторін, кожна з яких переслідує свої власні інтереси.

Увесь комплекс послуг, що надаються кваліфікованим аудитором, безпосередньо впливає, з одного боку, на економічний стан підприємства, оскільки дозволяє значно підвищити ефективність менеджменту, з іншого – на прибутки трудящих, оскільки дозволяє зіставити прагнення і можливості. Таким чином, можна сказати, що аудиторська фірма через специфіку своєї діяльності на ринку праці стає якоюсь мірою її безпосередньою учасницею, конструюючи і оцінюючи економічних агентів. Оцінювач визначає факт, який не може ігноруватися при завершальному аналізі: чи може цей економічний агент стати таким при відповідній ціні.

Система ведення політики на ринку праці припускає створення і функціонування експертної ради, до задач якої входить розгляд довгострокових виробничих, ресурсно-сировинних, науково технологічних, екологічних, продовольчих, соціальних програм і проектів, програм регіонального соціоекономічного управління процесом ринку праці, обґрунтованих окупністю витрат і обліком можливості зміни ціни на кожну конкретну працю.

Замовники в нових умовах господарювання повинні приділяти особливу увагу залученню приватних інвестицій і системі «управління – контроль» (за виконанням програм і проектів), а

також – не розглядати державний (та і місцевий) бюджет як джерело безповоротного фінансування.

Аксіома маркетингу ринку праці полягає в тому, що товаром можна назвати все, що здатне надати платну послугу, задовольнити потребу. Крім виробів і послуг, це можуть бути особи, місця, організації, види діяльності та ідеї. Маркетинг ринку праці – універсальний засіб дії на домагання як ринку робочої сили, так і ринку робочих місць. Основна його задача, у вузькому значенні, постачання, або забезпечення, ринку покупця (робочої сили, або робочого місця) кадрами, або вакансіями. У широкому значенні – це активна форма соціально-економічного процесу обміну між підприємцем (власником робочого місця) і носієм робочої сили [7; 8].

До маркетингу починають звертатися у міру загострення конкуренції, зростання витрат, уповільнення зростання або зниження трудової активності, або продуктивності праці, погіршення якості трудових послуг. Найбільш ефективна комплексна концепція маркетингу, що передбачає:

а) вивчення і прогнозування ринку праці економічних агентів);

б) розробку методів дії на ринок праці (просування трудових послуг);

в) визначення ефективної ціннісно-вартісної політики;

г) систему інформаційного забезпечення. Важлива відмінність ринку робочої сили від ринків інших товарів – трудова послуга не існує до її надання: неможливо порівняти два майже ідентичні носія робочої сили або два робочих місця, запропонованих на ринку праці покупцеві. Порівняння можливе тільки після отримання трудової послуги як зіставлення очікуваних вигод і отриманих.

Специфіка маркетингу на ринку праці також полягає в тому, що:

– висока міра невизначеності пропонованих трудових послуг ставить покупця (працедавця) в невідоме положення;

– вибір відповідного продавця (економічного агента) і оцінка якості його послуг – велика трудність для покупця;

– інерція – головний чинник у забезпеченні повторюваності контрактів;

– погляди, компетентність, прихильність покупця (працедавця) робить можливими підвищення вартості (ціни) та інші дії продавців (економічних агентів);

– основний конфлікт між покупцем і продавцем на ринку праці виникає з приводу гарантованих трудової участі і ціни праці: гарантії важливіші, ніж якість;

– власникові важко підтримувати постійні контакти з особами, які приймають рішення про купівлю економічного агента;

– контроль якості до і після надання трудових послуг – серйозна проблема для продавця (власника економічного агента ринку праці).

Змінити ситуацію купівлі-продажу робочої сили можна шляхом зміни підходу до побудови системи сприяння зайнятості і професійної підготовки населення, перетворивши систему «Робоче місце – покупець» зміною місць і акцентів, що сприятиме інтеграції праці і ринку праці з іншими чинниками виробництва і ринками, сприяючи доцільному задоволенню потреби в товарах і послугах. Єдина служба (нова структура кадрового центру підприємства) з усіма повноваженнями у сфері управління персоналом могла б підпорядкувати собі керівників лінійних виробничих ланок. У функції подібної служби можна ввести:

– дорадчі і виконавчі повноваження в системі управління персоналом на підприємстві;

– вивчення проблем кадрового маркетингу і вироблення науково обґрунтованих методів їх рішення, рекомендацій і політики раціональної зайнятості на підприємстві;

– участь як сполучну ланку в системі регіонального маркетингу робочої сили в дослідженнях цієї галузі діяльності з урахуванням їх результатів при ухваленні рішень.

Маркетингові заходи з боку працедавця торкаються і відносин з власними працівниками:

1) назріла потреба в раціональному використанні внутрішньофірмових трудових ресурсів;

2) оптимальному розподілі людей за робочими місцями;

3) забезпеченні сприятливих умов для розкриття їх природних талантів удосконаленні технології і техніки з метою підвищення ефективності виробництва, конкурентоспроможності продукції.

В умовах залучення робочої сили до товарного обміну, критерієм оптимізації її споживання стає максимум прибутку. Це і повинно визначати вибір способів ведення виробництва, стимулювати пошук максимально ефективної комбінації застосування ресурсів. Людина на ринку праці характеризується чинниками культурного порядку, соціальними, особистими і психологічними чинниками.

Особливо варто розукрупнити характеристики основних «громадських класів» за їх соціальним станом. Нова робоча сила, як і нове робоче місце проходять процес сприйняття ринком праці їх якостей:

1) обізнаність;

2) інтерес;

3) оцінка;

4) проба;

5) сприйняття (прийняття повністю, частково або відмова).

Ще одне правило маркетингу, яке з особливою ретельністю повинно застосовуватися на ринку праці: працедавець, як правило, «стає в позу». Тому, пошуки роботи доцільно починати задовго до зустрічі з працедавцем і, зокрема, з рекламних дій на ринку праці.

В умовах швидких змін працедавці не бажає і економічно не може наймати людину, яка тільки частково задовольняє його потребу у робочій силі. Прогностичною цінністю моделі фахівця є якраз виявлення відповідних очікуванням працедавця ефективних способів, методів навчання і виховання кожного конкретного працівника і внутрішньо-фірмового колективу в цілому. Формування персоналу за принципом команди припускає не лише сумісність, взаємодоповнювану і націленість на групову роботу. Такий підхід, з невідмінним дотриманням принципу омолодження колективу (ротації), породжує ініціативу, створює сприятливе організаційно-психологічне, високопродуктивне середовище, розвиває взаємодопомогу і змагальність, підвищує престиж плідної роботи.

Увага керівника має бути спрямована на забезпечення постійного залучення працівника до трудового процесу, складання резервних завдань, прийнятне усунення монотонності праці. Рівень розвитку сукупної робочої сили, що дозволяє при

її поєднанні з капіталом забезпечити повніше задоволення потреби ринку в товарах і послугах (у такий спосіб максимізувати прибуток), тим вище, чим «технологічніше» взаємозв'язки працівників із засобами виробництва і чим розвиненіша система розподілу і кооперації праці.

Висновок. Таким чином, науково-технічні і соціокультурні інновації так чи інакше торкаються трудових процесів і тому припускають застосування професійних знань з аудиту, менеджменту і маркетингу. Інформаційна база (знання про людський чинник) і основні задачі (проекування робочих місць, складних систем і організацій) безпосередньо пов'язані з проявом людського чинника в системах «людина – навколишній світ». Реалізовані заходи щодо формування системи інформації про стан ринку праці і дії служби зайнятості, впровадження аудиту та маркетингу ринку праці дозволять гнучко реагувати на швидкі зміни регіональної кон'юнктури.

ЛІТЕРАТУРА

1. Людвиг Эрхард. «Благосостояние для всех» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ek-lit.narod.ru/erhsod.htm>.
2. Абдеев Р. Ф. Философия информационной цивилизации / Р. Ф. Абдеев. – М. : ВЛАДОС, 1994. – 336 с.
3. Баланда Д. Новітні тенденції розвитку національних ринків праці в контексті інформатизації економіки / Д. Баланда // Україна: аспекти праці. – 2010. – № 1. – С. 10–15.
4. Пономарьова О. Реформування системи зайнятості в Україні для забезпечення конкурентних переваг національного ринку праці / О. Пономарьова, Т. Біденко // Україна: аспекти праці. – 2011. – № 2. – С. 11–17.
5. Федоренко В. Г. Державна служба зайнятості в ринковому вимірі функціональної ефективності / В. Г. Федоренко, О. В. Мельник, А. В. Казановський // Економіка та держава. – 2010. – № 2. – С. 4–6.
6. Шевчук В. Ринок праці як інструмент регулювання освітньої галузі у сфері підготовки висококваліфікованої робочої сили / В. Шевчук // Україна: аспекти праці. – 2010. – № 2. – С. 20–25.
7. Пришєдько І. М. Концепція маркетингу на ринку трудових ресурсів / І. М. Пришєдько // Інноваційна економіка: Всеукраїнський науково-виробничий журнал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/inek/2011_2/189.pdf.
8. Примак Т. О. Маркетинг : [навч. посіб.] / Т. О. Примак. – К. : МАУП, 2004. – 228 с.

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

© Шапоренко Д. Е., 2012

Дата надходження статті до редколегії 25.03.2012 р.

ШАПОРЕНКО Дар'я Едуардівна – здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування, Академія муніципального управління (м. Київ)

Коло наукових інтересів: державна політика зайнятості в Україні.

ІДЕЯ КООПЕРАЦІЇ В ТЕОРЕТИЧНІЙ ДУМЦІ ПЕРШОЇ ЧВЕРТІ ХХ СТОЛІТТЯ

У статті аналізується розвиток ідеї кооперації в творах О. Чаянова, М. Туган-Барановського, М. Бухаріна, В. Леніна, О. Рикова та інших представників політико-економічної думки. Їх праці дають можливість розібратися з сутністю кооперації в певній історичній ретроспективі.

Ключові слова: кооперація, селянство, економіка, державна політика.

В статье анализируется развитие идеи кооперации в произведениях А. Чаянова, М. Туган-Барановского, Н. Бухарина, В. Ленина, А. Рыкова и других представителей политико-экономической мысли. Их труды дают возможность разбираться с сущностью кооперации в определенной исторической ретроспективе.

Ключевые слова: кооперация, крестьянство, экономика, государственная политика.

In the article development of idea of co-operation is analyzed in works A. Chayanova, M. Tugan-Baranovskogo, N. Bukharina, V. Lenin, A. Rykova and other representatives of politiko-ekonomicheskoy idea. Their labors enable to understand with essence of co-operation in a certain historical retrospective view.

Key words: co-operation, peasantry, economy, public policy.

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

Об'єктивна необхідність вивчення кооперативних процесів в Україні нині крім економічних факторів зумовлюється чинниками державно-політичного характеру. Становлення політичних партій і громадських рухів в Україні відбувається в умовах стрімкого зростання соціальної напруженості. Це призводить до деякої дискредитації демократичних цінностей в очах значної частини населення. Українська кооперація є демократичною інституцією, з глибоко вкоріненими національними традиціями і до того ж аполітичною, такою, що орієнтується на задоволення потреб простих людей, тому вона виступає і виступатиме в майбутньому природним союзником і однією з головних опор демократичних процесів в Україні. Кооперація тісно пов'язана з вирішенням соціальних потреб суспільства. Кооперативний рух за своєю природою спрямований на поліпшення життя членів кооперації, він органічно поєднує ефективне господарювання, дієву конкуренцію з принципами соціальної справедливості. Отже, кооперативний рух залишається саме тією інституцією, яка сполучає демократичні ідеї з ідеалами соціальної справедливості і соціального захисту населення. Кооперація як система, що спрямована на інтеграцію, життєво зацікавлена у зміцненні господарських, політичних і культурних зв'язків між різними країнами.

Тому, дослідження ідеї кооперації в теоретичній думці України дає можливість розібратися з сутністю кооперації в певній історичній ретроспективі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Аналіз ідеї кооперації здійснено в працях українських науковців: Л. Горкіної [6], С. Кульчицького [7; 8], В. Марочка [11]. В них досліджується історико-економічний аспект проблеми.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Однак, до цього часу недостатньо дослідженими є особливості теоретичного розуміння сутності кооперації в політико-економічній думці першої чверті ХХ ст. з точки зору державного управління.

Формулювання мети статті. Автор статті ставить за мету, спираючись на праці теоретиків економічної думки висвітлити сутність ідеї кооперації в першій чверті ХХ ст., що стали основою для здійснення державної нової економічної політики на території України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Кооперація – один із найцікавіших феноменів людської культури. Один із найпопулярніших і найпоширеніших у світі її видів – кооперація споживча, завдання якої задовольнити потреби і прагнення людей як споживачів та захистити їх економічні інтереси. Кооперація дає можливості для розвитку процесів концентрації та

спеціалізації господарств на виробництві якогось конкретного виду продукції поза вказаними рамками, шляхом об'єднання їхніх зусиль у формі взаємовигідного співробітництва з метою одержання максимального ефекту від використання ресурсів кожного з учасників кооперації. Кооперація тісно пов'язана з вирішенням соціальних потреб суспільства. Кооперативний рух за своєю природою спрямований на поліпшення життя членів кооперації, він органічно поєднує ефективне господарювання, дієву конкуренцію з принципами соціальної справедливості.

Ідею кооперації в теоретичному плані досліджувало багато різних вчених. На діяльності деяких з них, ми зупинимося в нашому дослідженні.

О. Чаянов – видатний радянський економіст та письменник. Основні його наукові дослідження було зроблено в галузі економіки сільського господарства, кооперації, планування, організації сімейного селянського господарства і переходу від політики «військового комунізму» до нової економічної політики. О. Чаянов обґрунтував висновок про граничність процесів кооперування, ставив проблему визначення оптимальних розмірів сільськогосподарських підприємств. Вчений поглибив ідею так званої вертикальної концентрації, яка знайшла більш закінчене вираження у його праці «Організація селянського господарства» [16]. О. Чаянов розробив також концепцію «кооперативної колективізації» селянського господарства. Процес кооперування за О. Чаяновим, дозволяв, не знищуючи дрібного селянського господарства, виділити та організувати на базі великого виробництва ті галузі його роботи, де це давало необхідний економічний ефект. Створювалась така система кооперативного господарства, де самі селяни у власних інтересах і в міру реальних можливостей визначали ступінь і форми використання великого суспільного виробництва. «Кооперативна колективізація», як вважав О. Чаянов, являла собою найкращий шлях внесення в селянське господарство «елементів великого господарства, індустріалізації і державного плану» [24, с. 15-16]. Судячи з версії М. Бухаріна, чаяновські ідеї «самоколективізації» селянських господарств через кооперацію ввійшли в ленінський кооперативний план соціалістичного розвитку села [2, с. 146-230; 3, с. 89-90].

Г. Архіпов – спеціаліст з питань цукрового виробництва в Україні, прихильник ідей О. Чаянова, був переконаний, що земельна реформа при всіх змінах політичного ладу повинна піти «в одному й тільки одному напрямку: докінчена селянізація землі і рішучий поворот сільського господарства в бік його інтенсифікації. Кооперація повинна зробити цю форму практично здійснюемою, інакше вона залишиться поза цією епохою» [6, с. 182-183].

Головним ідеологом і діячем українського кооперативного руху був М. Туган-Барановський. У 1918 р. вийшли друком три його фундаментальні книги і близько десяти статей, у яких викладена

теорія і частково історія кооперації. Найважливішими його працями були: «Соціальні основи кооперації», «Соціалізм, як позитивне вчення», «Кооперація, соціально-економічна природа і мета» [11, с. 87]. Заслуга М. Туган-Барановського полягає в тому, що йому вдалося узагальнити і з'ясувати найсуперечливіші проблеми кооперативного руху з точки зору наукового аналізу. Він дав вичерпне визначення кооперації, як господарської системи дрібних виробників. Кооперативи, вважав М. Туган-Барановський, з'являються для задоволення господарських інтересів виробників. Кооперативне об'єднання на його думку, це не організація і навіть не робоча спілка [14, с. 57]. Воно є господарським об'єднанням задля економічної вигоди окремих груп людей. Для його створення, окрім матеріальних коштів, необхідна передусім добровільна згода безпосередніх учасників виробничого процесу. Товариство можна вважати кооперативним лише тоді, якщо воно ставить за мету не одержання прибутку на витрачений капітал, а передусім покращення добробуту своїх членів шляхом спільного господарювання [14, с. 100].

М. Туган-Барановський, торкаючись соціально-класової та економічної природи самої кооперації, визначив три основні її форми: пролетарську, селянську і дрібнобуржуазну. Для селянина, за словами вченого, кооперація – єдино можливий засіб піднесення його економічного стану. Участь селянського господарства в кооперації зумовлюється не лише зовнішніми факторами, а насамперед внутрішніми потребами дрібнотоварного виробництва, його господарськими інтересами. Селянське господарство, об'єднане в кооперативи, залишалось дрібним, але за рахунок саме кооперації посилювало свою економічну сталість. Селянин відчував себе не ізольованим, а «осередком складної кооперативної організації». Селянська кооперація не руйнує самого селянського господарства, не перетворює його з індивідуального на колективне [14, с. 342-347].

Тому, за словами М. Туган-Барановського, кооперація не змінює соціально-економічної природи селянського господарства. Водночас, його участь в кооперації має визначальне і доленосне значення для кооперативної системи взагалі. «В сільському господарстві, без всякого сумніву, кооперативна організація праці буде пануючою формою суспільного господарства» [15, с. 10]. В кооперативах будуть працювати насамперед середні й заможні селяни, які забезпечать організаційно-господарську сталість кооперативної системи взагалі.

Для М. Туган-Барановського, який, незважаючи на прижиттєві політичні ярлики та звинувачення, залишався соціалістом, важливим науковим завданням якого було з'ясування перспектив соціалістичного ідеалу. Його теорія кооперації – це спроба вченого пристосувати соціалістичний ідеал на кооперативному ґрунті, у чому він не раз зізнавався. «Сучасний соціалізм і селянська

кооперація, – писав він, – йдуть не протилежними, але різними шляхами» [14, с. 347]. Кооперація не є базою концентрації селянського господарства і його підготовкою до соціалізму. Зазначимо, що М. Туган-Барановський покладав надії на кооперацію в галузі обміну, нехтуючи виробничими сільськогосподарськими кооперативами, точніше – не вірив у їх перспективу. Селянин, як дрібний товаровиробник, не поступиться власним господарством, ніколи не кооперує виробничу галузь, не сприйме і колективне господарство. Навіть, аби селянська кооперація досягнула свого логічного завершення, охопивши повністю обіг та виробництво, ми одержали б виробничу артіль. А їх злиття призвело б до створення «селянської виробничої асоціації», яка не мала б нічого спільного з колективізмом. Ця асоціація, на думку вченого, була б господарською системою, яку за усіма її ознаками, можна було б назвати кооперативним соціалізмом [14, с. 475-476]. Власником засобів виробництва була б асоціація, яка водночас керувала б суспільним виробництвом. Отже, кооперація не торує шлях до соціалізму, до колективізму, позаяк дрібний товаровиробник не погодиться розлучитися з власним господарством.

Суспільний ідеал М. Туган-Барановського відмінний від ідеалу більшовиків. «Все суспільство повинно стати кооперацією – ось що є найвищою метою суспільного розвитку і ми, кооператори, повинні розуміти, що ми працюємо задля здійснення найвищого суспільного ідеалу» [11, с. 96].

Дещо інший суспільний ідеал намагалися створити більшовики. І відповідно їх ставлення до селянства і проблем кооперації було зовсім не таким як у М. Туган-Барановського. Заходи радянської влади в галузі земельної політики: відміна приватної власності на землю, зрівняльне землекористування, всіляке сприяння спільній обробці землі, надання переваги трудовому комуністичному, артільному господарству перед одноосібним ... з метою найскорішого досягнення соціалізму [5, с. 334], були повністю перенесені у законодавство України. Програмними для радянських теоретиків у ставленні до селянства залишалось положення, сформульоване В. Леніним навесні 1921 р.: «Продукт соціалістичної фабрики, що обмінюється на селянське продовольство, не є товар у політико-економічному розумінні, у всякому разі не тільки товар, вже не товар, перестає бути товаром» [9, с. 245].

Нова економічна політика повинна була змінитися іншою – побудови комунізму. Останній публічний виступ В. Леніна 20 листопада 1922 р. закінчувався такими словами: «З Росії непевської буде Росія соціалістична». Це запевнення не залишало сумніву щодо головного вектору більшовицької політики – ліквідації приватної власності. Власність поміщиків і великих підприємців була ліквідована шляхом націоналізації. Власність так званої дрібної буржуазії, тобто мільйонів і десятків мільйонів селян, кустарів, ремісників мала бути ліквідована іншими засобами. Селянин-

власник і радянська держава були явищами не сумісними. Закликаючи партію більшовиків навчитися торгувати, щоб налагодити ринкову «змичку» з селянством, Ленін не робив таємниці з того, що вважає її тимчасовим явищем. Він ставив за мету відповідно до партійної програми змінити шляхом колективізації соціальну природу індивідуальних селянських господарств [8, с. 22].

Однак у своїх останніх творах В. Ленін змінив точку зору на перспективи взаємовідносин держави і селянства. У січні 1923 р. він продиктував статтю «Про кооперацію», яка перекреслювала його попередню концепцію. Цю статтю слід вважати не тактичним, а стратегічним відступом до непу від політики «воєнного комунізму», тобто відступом від програми РКП(б). В праці «Про кооперацію» В. Ленін зробив замасковану спробу ревізії комуністичної доктрини в її найбільш вразливому пункті – аграрних відносинах [7, с. 12]. Вписуючи кооперацію у створюваний ним суспільно-економічний лад, В. Ленін залишав у розпорядженні селян їх власність, тобто відмовлявся від доктринальної вимоги сконцентрувати селянську власність шляхом колективізації в рамках партійної олігархії. Інакше кажучи, йому в кінці життя здавалася достатньою проведена в добу «воєнного комунізму» експропріація власності поміщиків і буржуазії. У праці «Про кооперацію» В. Ленін заявив, що контрольовані державною партією «командні висоти» економіки (в його термінології – «суспільна власність на засоби виробництва») в поєднанні з «ладом цивілізованих кооператорів» утворюють соціалістичне суспільство [10, с. 351-358]. Це був замаскований, але цілком певний відхід від комуністичної доктрини. Адже кооператив, на відміну від усіх інших форм колективного господарювання, що відрізняється одна від одної тільки ступенем відчуження власності (комуна, артіль, товариство суспільного обробітку землі) не здатний існувати без ринку й товарно-грошових відносин.

Зі статті «Про кооперацію» для більшовицької партії випливав стратегічний висновок: замість того, щоб колективізувати селянина-власника попри його волю, треба створювати умови для розгортання на селі кооперативного руху. Розв'язувалася ситуація з селянином, яка у програмі комуністичного будівництва була безвихідною: всі розуміли, що власники на колективізацію добровільно не підуть.

Економісти-теоретики більшовицької партії М. Бухарін та О. Риков також розуміли згубність для села політики колективізації. В березні 1925 р. на Всесоюзних зборах колгоспників М. Бухарін свідомо торкнувся питання про співвідношення процесів кооперування і колективізації. «Ми не можемо почати соціалістичне будівництво на селі з масової організації колективних виробничих підприємств. Ми почнемо з іншого. Головна дорога піде по кооперативній лінії. Колективні господарства – це не головна магістраль, а одна із

додаткових, але надзвичайно важливих шляхів. Коли справа кооперування селянства отримає сильну підтримку з боку техніки, яка розвивається, електрифікації, коли ми будемо мати більше тракторів, тоді збільшаться і темпи переходу до колективного землеробства. Один бік руху буде доповнювати інший, один струмок зіллється з іншим у величезний потік, який приведе нас до соціалізму» [12].

У квітні 1925 р. М. Бухарін висунув гасло-звернення до селян: «Збагачуйтесь, накопичуйте, розвивайте своє господарство. Тільки ідіоти можуть говорити, що у нас завжди повинна бути біднота; ми повинні тепер вести таку політику, в результаті якої у нас біднота зникла б» [1, с. 136].

Офіційно гасло М. Бухаріна було дезавульоване, проте воно стало передумовою для висунутої на XIV з'їзді РКП(б) пропозиції О. Рикова про надання умов для вільного накоплення в куркульських господарствах [4, с. 15]. У своєму другому листі до села «Про кооперацію» О. Риков писав: «Через сільськогосподарську кооперацію лежить самий прямий шлях для трудових селянських мас до

кращого, ситнішого і більш спокійного життя... Хороший сільський кооператив може підняти на ноги ціле село, витягнути його із нестатків» [13, с. 382-383].

Таким чином, ідея кооперації знайшла своє вираження в цілому ряді робіт О. Чаянова, М. Туган-Барановського, М. Бухаріна, В. Леніна, О. Рикова та інших представників політико-економічної думки. Проте, про концепцію «кооперативного соціалізму» ми можемо говорити лише і теоретичному плані. Після смерті В. Леніна відбулося повернення до вимог програми РКП(б) про відчуження селянської власності шляхом колективізації, що призвело в кінці 20-х – на початку 30-х рр. XX ст. до таких трагічних наслідків як експропріація і депортація найбільш заможної верстви селянства, терору голодом при одночасному примусовому охопленні колгоспами основної маси жителів села. В цей же час наступила фізична та ідеологічна розправа над представниками економічної думки, пам'ять про яких на довгі десятиліття зійшла з наукового обрію.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бухарин Н. И. О новой экономической политике и наших задачах. Доклад на собрании актива Московской организации 17 апреля 1925 г. / Н. И. Бухарин // Избранные произведения. – М. : Политиздат, 1988. – С. 122–145.
2. Бухарин Н. И. Путь к социализму и рабоче-крестьянский союз. 1925 г. / Н. И. Бухарин // Избранные произведения. – М.: Политиздат, 1988. – С. 146–230.
3. Бухарин об оппозиции Сталину. Интервью с Б. И. Николаевским // Социалистический вестник. – 1965. – № 4. – С. 89–90.
4. Валентинов Н. (Н. Вольский). Новая экономическая политика и кризис партии после смерти Ленина: Годы работы в ВСНХ во время НЭП. Воспоминания / Н. Валентинов. – М. : Современник, 1991. – 367 с.
5. Великая Октябрьская социалистическая революция на Украине: февраль 1917 г. – апрель 1918 г.: в 3-х томах. – К.: Госполитиздат УССР, 1957. – Т. 3. – 771 с.
6. Горкіна Л. П. Нариси з історії політичної економії в Україні / Л. П. Горкіна. – К. : Наукова думка, 1994. – 244 с.
7. Кульчицький С. В. Непівська концепція «кооперативного соціалізму» / С. В. Кульчицький // Сутність і особливості нової економічної політики і українському селі (1921–1928 рр.). – К. : Інститут історії України НАН України, 2000. – С. 4–13.
8. Кульчицький С. В. Теоретичні аспекти нової економічної політики / С. В. Кульчицький // Сутність і особливості нової економічної політики в українському селі (1921–1928 рр.). – К. : Інститут історії України НАН України, 2000. – С. 14–28.
9. Ленін В. І. Наказ від РПО (Ради праці і оборони) місцевим Радянським установам / В. І. Ленін // Повне зібр. творів. – Т. 43. – С. 245–269.
10. Ленін В. І. Про кооперацію / В. І. Ленін // Повне зібр. творів. – Т. 45. – С. 351–358.
11. Марочко В. І. Українська селянська кооперація. Історико-теоретичний аспект (1861 – 1929 рр.) / В. І. Марочко. – К. : MP Kots Publishing, 1995. – 224 с.
12. Правда. – 1925. – 6 марта.
13. Рыков А. И. Избранные произведения / А. И. Рыков. – М. : Экономика, 1990. – 495 с.
14. Туган-Барановский М. И. Социальные основы кооперации / М. И. Туган-Барановский. – М. : Экономика, 1989. – 495 с.
15. Туган-Барановський М. І. Остання мета кооперації / М. І. Туган-Барановський // Українська кооперація. – 1918. – № 1. – С. 1–11.
16. Чаянов А. В. Организация крестьянского хозяйства / А. В. Чаянов. – М. : Центр Товарищество. «Кооп. издательство», 1925. – 215 с.
17. Чаянов А. В. Основные идеи и формы организации крестьянской кооперации / А. В. Чаянов. – М. : Издание Книгосоюза, 1927. – 412 с.

Рецензенти: Багмет М. О., д.і.н., професор;
Лазарева О. В., к.е.н., доцент.

© Скрипник В. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 15.04.2012 р.

СКРИПНИК Віктор Володимирович – кандидат історичних наук, державний службовець сьомого рангу.

Коло наукових інтересів: становлення ідеї кооперації.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ МАРКЕТИНГОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ АГРАРНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Наведено обґрунтування необхідності розробки шляхів вдосконалення управління маркетинговою діяльністю аграрних підприємств. Систематизовано та описано шляхи вдосконалення управління маркетинговою діяльністю аграрних підприємств.

Ключові слова: аграрні підприємства, управління маркетинговою діяльністю, шляхи вдосконалення.

Приведено обоснование необходимости разработки путей совершенствования управления маркетинговой деятельностью аграрных предприятий. Систематизированы и описаны пути совершенствования управления маркетинговой деятельностью аграрных предприятий.

Ключевые слова: аграрные предприятия, управление маркетинговой деятельностью, пути усовершенствования.

The ground of necessity of development of ways of perfection of management marketing activity of agrarian enterprises is Resulted. Systematized and described the way of perfection of management marketing activity of agrarian enterprises.

Key words: agrarian enterprises, management marketing activity ,ways of perfection

Вступ. Сучасна економічна ситуація, що характеризується стрімким вдосконаленням технологій, загостренням конкуренції і зростанням вимог покупців, визначає необхідність пошуку нових підходів до управління аграрними підприємствами.

Управлінські рішення в області маркетингу стають сьогодні однією з найбільш важливих складових управлінської діяльності. Ці рішення істотно впливають на функціонування аграрних підприємств, тому потрібно розглянути шляхи вдосконалення управління маркетинговою діяльністю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнометодологічні проблеми, пов'язані з необхідністю вдосконалення управління маркетинговою діяльністю аграрних підприємств, висвітлені в наукових працях російських та українських учених, таких як Адуков Р. Х., Азосв Г. Л., Алтухов А. І., Амбарцумов А. А., Артимонова І. В., Багієв Г. Л., Баклаженко Г. А., Балабанова Л. В., Беляевський І. К., Василенко В. А., Виханський О. С., Герасімчук В. Г., Глухов В. В., Гринькова В. М., Єрохін К. Я., Макін Г. І., Немцов В. Д., Пономаренко В. С., Семеняк І. В., Старостіна А. О., Семенова Е. І., Соколова І. В., Тігов А. Б. та інших. Ці проблеми широко розкриті зарубіжними авторами, такими як І. Ансофф, Р. Баззел, А. Вайсман, Е. Дихтль, Р. Картер, Р. Коллінз, Ф. Котлер, Ж.-Ж. Ламбен, До. Макконнелл, Т. Левит, Х. Хершген, Ш. Хант,

Дж. Еванс та іншими. Проте, незважаючи на значимість досліджень, важливі аспекти проблеми залишаються поки не вивченими. Так, зокрема, потрібно систематизувати шляхи вдосконалення управління маркетинговою діяльністю аграрних підприємств.

Постановка завдання

– Обґрунтувати необхідність розробки шляхів вдосконалення управління маркетинговою діяльністю аграрних підприємств;

– Систематизувати та описати шляхи вдосконалення управління маркетинговою діяльністю аграрних підприємств.

Виклад основного матеріалу дослідження. Докорінна перебудова аграрного сектору, створення ринкового середовища на основі розвитку різних форм власності, поширення нових методів господарювання, розширення зовнішньоекономічних зв'язків визначають ті першочергові завдання, розв'язання яких вимагає від підприємств підвищення ділової активності та прояву комерційної ініціативи.

Особливо актуальним нині є питання використання аграрними підприємствами маркетингового підходу до виробничо-збутової та комерційної діяльності, який дозволяє окреслити перспективи виходу підприємств з кризового стану, обрати необхідну стратегію і тактику результативного господарювання, визначити перспективні напрями подальшого розвитку.

Якщо звернутися до статистичних показників, то за даними Держкомстату України обсяг реалізованої аграрними підприємствами власно виробленої продукції у 2010 році скоротився на 9 % порівняно з 2009 роком. Зокрема обсяг реалізованої продукції скоротився у рослинництві на 21 %, а у тваринництві навпроти зріс на 9 %.

У 2011 році обсяг реалізованої аграрними підприємствами власно виробленої продукції у порівнянні з 2010 роком збільшився на 3 %, у т. ч. у тваринництві – на 10 %, а у рослинництві – скоротився на 2 % [1].

Певним чином відбувається зростання обсягів реалізації сільськогосподарської продукції аграрними підприємствами. Проте для утримання стійких позицій аграрних підприємств на ринку такий зріст вважаємо повільним. Отже, постає нагальна потреба у формуванні організаційних маркетингових структур, які забезпечували б збір, аналіз інформації та проведення маркетингових досліджень. А результати останніх є основою для розробки ефективних управлінських рішень.

Виходячи з цього, в аграрних підприємствах доцільно створювати спеціальні управлінські структури - служби маркетингу. Таким чином, створення повноцінних служб маркетингу виділяємо як один із шляхів вдосконалення управління маркетинговою діяльністю аграрних підприємств.

Проте, створення і організація діяльності служби маркетингу аграрних підприємств – необхідна, але недостатня передумова для забезпечення ефективного маркетингового обслуговування галузі.

Маркетингова діяльність традиційно передбачає здійснення процесів обґрунтування і розробки маркетингової стратегії. В той же час велика група проблем, що виникають в процесі здійснення цієї діяльності, пов'язані не лише з обґрунтуванням ефективних маркетингових заходів, а й також з необхідністю їх адекватної реалізації. Не буде помилковим твердження, що недостатньо ефективне управління процесом реалізації маркетингової стратегії може нейтралізувати можливості зміцнення конкурентних позицій підприємства, що були закладені в розробленій стратегії. Отже, розробка і здійснення маркетингової стратегії аграрних підприємств є ще однією необхідною передумовою вдосконалення управління маркетинговою діяльністю підприємства [3, с. 166].

Отже, до шляхів вдосконалення управління маркетинговою діяльністю аграрних підприємств відносимо:

- створення повноцінних служб маркетингу;
- розробку і здійснення маркетингової стратегії аграрних підприємств.

Як показує досвід аграрних підприємств України маркетингову службу доцільно формувати на основі постачальницько-збутових підрозділів. Причому, сукупність заходів, необхідних для трансформації служби постачання і збуту в маркетингову службу, залежить від рівня розвитку цих підрозділів [5, с. 174].

Одним з найбільш вдалих способів організації збуту та постачання в аграрних підприємствах є функціональний тип організації постачання і збуту. Згідно з вимогами організаційного алгоритму створення даного типу служб, в них передбачаються спеціальні підрозділи, відповідальні за виконання певних функцій: дослідження ринків, планування постачальницько-збутової діяльності, управління процесами постачання виробництва і збуту товарів, зберігання і облік ресурсів, стимулювання збуту та інше [8].

На думку окремих дослідників, служба постачання і збуту повинна розташовуватися на одному ієрархічному рівні з планово-економічною службою аграрного підприємства [2; 7]. Очолювати дану службу повинні професійно підготовлені фахівці-маркетологи. При цьому робота планово-економічної служби, а також служби постачання і збуту повинні тісно координуватися, а інформація, яку мають в своєму розпорядженні ці служби, має бути доступною для обох служб.

У разі ж відсутності професійно підготовлених маркетологів, очолювати в сучасних умовах службу постачання і збуту аграрного підприємства повинні фахівці, що знають економіку АПК, основи маркетингу, питання оперативного і стратегічного управління, а також правові основи функціонування комерційної організації в ринковій економіці. Як справедливо відзначає Баклаженко Г. А. та інші вчені, керівник служби постачання і збуту повинен підкорюватись безпосередньо керівникові аграрного підприємства або одному з його заступників [4].

Це дає можливість досить оперативно погоджувати найважливіші питання діяльності даної служби і приймати по ним зважені рішення.

Що стосується інших варіантів підпорядкування керівника служби постачання і збуту, то вони, на думку вказаних авторів, є менш ефективними, оскільки будь-яке збільшення числа рівнів в управлінській ієрархії аграрного підприємства або об'єднання помітно знижує результативність функціонування комерційної організації. І, чим істотніше сума операції, тим великими можуть бути фінансові втрати підприємства. На наш погляд, дана думка є сповна обґрунтованою.

Для ефективної роботи аграрного підприємства важливо також, щоб служба постачання і збуту, планово-економічна, бухгалтерська і інші служби і підрозділи тісно співпрацювали. До того ж трансформацію постачальницько-збутової служби аграрного підприємства в маркетингову доцільно здійснювати поступово. При цьому службу постачання і збуту необхідно орієнтувати на виконання наступних завдань:

1. Здійснювати аналіз існуючих і потенційних ринків збуту товарів, що виробляються аграрним підприємством.
2. Виконувати моніторинг і аналіз динаміки цін на ринках на товари, що реалізуються.
3. Визначати ємкість існуючих і перспективних ринків реалізації товарів.

4. Відстежувати, виявляти, а при необхідності сприяти створенню попиту на товари підприємства.

5. Постійно стежити за діяльністю існуючих і потенційних конкурентів, проводити аналіз їх дій (виявляючи їх сильні і слабкі сторони) і розробляти законні і етичні заходи протидії конкурентам з метою збереження позицій підприємства на ринку.

6. Розробляти рекомендації з придбання ресурсів, необхідних для виробництва, реалізації товарної продукції підприємства забезпеченню його конкурентоспроможності і іншим питанням, пов'язаним з постачальницько-збутовою діяльністю.

7. Розробляти рекомендації і здійснювати заходи щодо просування товарів підприємства до покупців.

В системі ринкової економіки постачальницько-збутова діяльність має надзвичайно важливе, а в окремих випадках первинне значення для адаптації і подальшого успішного функціонування аграрного підприємства.

Слід мати на увазі, що визначити універсальні нормативи по складу і чисельності персоналу маркетингових служб практично неможливо, оскільки вони залежать від великого числа чинників (кількості галузей; рівня розвитку системи інформаційного забезпечення підприємства, кваліфікації кадрів і так далі).

На сучасному етапі існує багато проблем, пов'язаних з формуванням служби маркетингу. Однією з головних є проблема підбору кадрів. Тому до найбільш виправданих підходів її комплектування відносяться:

- доручення функцій по маркетингу фахівцям служби з постачання та збуту;
- доручення функцій по маркетингу одному або двом фахівцям економічної і (або) бухгалтерської служби [7].

Наступне питання, яке ми розглянемо – розробка і здійснення маркетингової стратегії аграрних підприємств.

Спочатку визначимо цілі маркетингової діяльності і розробку заходів щодо їх досягнення.

На нашу думку, головні цілі маркетингової діяльності полягають в наступному:

- забезпечення виживання підприємства в умовах економічного спаду і високої інфляції;
- швидка адаптація маркетингової діяльності і всієї системи управління аграрних підприємств до мінливих зовнішніх і внутрішніх економічних умов.

Досягнення першої цілі передбачає виконання наступних завдань:

- активна участь у державних програмах розвитку і виробництва товарів і послуг, які дотуються за рахунок держбюджету;
- постійний пошук замовників на продукцію;
- поступове згортання малоефективних галузей виробництва;
- забезпечення реклами вироблених на підприємствах продуктів;

- активний розвиток комерційної діяльності, в тому числі здача в оренду власності, придбання і збут товарів інших виробників;

- зниження витрат на вироблену продукцію [8].

Адаптація маркетингової діяльності і всієї системи управління аграрних підприємств до мінливих зовнішніх і внутрішніх економічних умов може відбуватися за допомогою, наприклад, таких шляхів як підвищення агресивності маркетингової діяльності, прискорення темпів розробки нових видів продукції; підвищення достовірності ринкових прогнозів; перехід до мікросегментаційних стратегій, перехід від маркетингу одноразових трансакцій до маркетингу довгострокових відносин; пошук інформації щодо нових потреб споживачів та відповідна модифікація маркетингових стратегій та інших. Вибір одного з цих напрямів залежить перш за все від зміни, яка відбувається в економіці.

У рамках цих схем маркетингових стратегій в аграрних підприємствах ретельно аналізується динаміка кон'юнктури ринку, наявність і якісний склад робітників і спеціалістів, можливі джерела фінансових і матеріальних ресурсів. Здійснюється взаємодія з державними організаціями та підприємствами галузі АПК, виявляються основні конкуренти і т. д. В цілому, для цілей стратегічного планування в аграрних підприємствах обстежуються п'ять основних функціональних зон: маркетинг, фінанси (бухгалтерський облік), виробничий процес, персонал, організаційна культура і імідж підприємства [6].

При підготовці програм діяльності аграрних підприємств на перспективу пророчуються різні стратегічні альтернативи: зростання, обмеженого зростання, скорочення темпів розвитку (стратегія останнього засобу). Найефективнішою є реалізація маркетингової стратегії поєднання цих альтернатив.

Висновки. Актуальним на сьогодні є питання використання аграрними підприємствами маркетингового підходу до виробничо-збутової та комерційної діяльності, який дозволяє окреслити перспективи виходу підприємств з кризового стану. До того ж повільне зростання обсягів реалізації сільськогосподарської продукції аграрними підприємствами не дозволяє їм утримувати стійкі позиції на ринку. Отже постає нагальна потреба розробки шляхів вдосконалення управління маркетинговою діяльністю аграрних підприємств.

До основних шляхів вдосконалення управління маркетинговою діяльністю аграрних підприємств ми віднесли:

- створення повноцінних служб маркетингу;
- розробку і здійснення маркетингової стратегії аграрних підприємств.

Одним з найбільш вдалих способів організації збуту та постачання в аграрних підприємствах є функціональний тип організації постачання і збуту. Згідно з вимогами організаційного

алгоритму створення даного типу служб, в них передбачаються спеціальні підрозділи, відповідальні за виконання певних функцій.

Розробка та здійснення маркетингової стратегії аграрних підприємств передбачає поєднання різних стратегічних альтернатив.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аграрний сектор України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.agroua.net>.
2. Алиев В. Г. Основы эффективной экономики / В. Г. Алиев ; Махачкала : ИПЦ ДГУ 1996.
3. Артимонова І. В. Формування системи аграрного маркетингу на регіональному рівні / І. В. Артимонова // Формування ринкових відносин в Україні. – 2010. – № 4. – С. 166–170.
4. Баклаженко Г. А. Агропромышленные холдинги – основа хозяйственной иерархии экономики переходного периода / Г. А. Баклаженко // АПК: экономика, управление. – 2000. – № 11. – С. 65–68.
5. Бровко Е. М. Стратегическое планирование маркетинга для предприятий – объектов инвестирования / Е. М. Бровко // Тезисы для участия во Всеукраинской научно – практической конференции молодых ученых «Економіка підприємства : проблеми теорії та практики», Днепропетровськ: Наука і освіта, 2003. – С. 173–175.
6. Єрохін К. Я. Деякі аспекти забезпечення економічної ефективності агро маркетингової діяльності підприємств. «Ринкова трансформація економіки АПК» : Кол. монографія у чотирьох частинах / За ред. П. Т. Саблука, В. Я. Амбросова, Г. Є. Мазнева. Ч. 4. Стабілізація доходів сільських товаровиробників. – К. : ІАЕ, 2002.
7. Рабаданов А. Р. Инновационные процессы в развитии экономики / А. Р. Рабаданов. – М. : РГЗУ, 2004.
8. Рабаданов А. Р. Управление агромаркетингом в современных предприятиях АПК (Методические указания) / А. Р. Рабаданов. – М. : ФГОУДПОС РАКО АПК. 2004.

Рецензенти: Корецька С. О., д.е.н., в. о. професора;
Сорока С. В., к. політ.н., доцент.

© Туболец К. Г., 2012

Дата надходження статті до редколегії 22.04.2012 р.

ТУБОЛЕЦЬ Катерина Геннадіївна – аспірантка, Дніпропетровський державний аграрний університет.

Коло наукових інтересів: маркетингова діяльність аграрних підприємств.

СУПЕРЕЧНОСТІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті досліджено еволюцію об'єктивних суперечностей у сфері земельних відносин у контексті державного управління, здійснено конкретизацію основних ризиків у земельних відносинах. Обґрунтовано необхідність формування державного управління існуючими ризиками у сфері земельних відносин.

Ключові слова: земельні відносини, суперечності, ризики, державне управління.

В статье исследована эволюция объективных противоречий в сфере земельных отношений в контексте государственного управления, сделано конкретизацию основных рисков в земельных отношениях. Обоснована необходимость формирования государственного управления существующими рисками в сфере земельных отношений.

Ключевые слова: земельные отношения, противоречия, риски, государственное управление.

This article explores the evolution of the objective contradictions in the sphere of land relations in the context of public administration, by specification of the main risks in land relations. The necessity of forming the state of existing risks in the area of land relations.

Key words: land relations, contradictions, risks, public administration.

Постановка проблеми. Земля є основою екосистеми, територіальним базисом держави, універсальним засобом виробництва, умовою соціального прогресу та добробуту людини, яка надається людям як дар Природи. Функціонування людини на землі взаємопов'язане з духовними, екологічними, економічними, суспільними, політичними, правовими та іншими чинниками життєдіяльності суспільства. Сучасна земельна реформа в Україні не дала очікуваних результатів у жодному з її напрямів, оскільки будь-яких змін у продовольчій безпеці, зростанні економічних показників та й взагалі добробуті рядового українця не відбулося. Земельне питання залишається одним із факторів загострення соціально-політичної ситуації у країні, елементом зростання напруженості у суспільстві. Державному управлінню земельними відносинами в Україні в останні роки приділяється недостатньо уваги. Формування шляхів удосконалення системи державного управління земельними відносинами й визначає актуальність даної статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізом та дослідженням розвитку формування земельних відносин в Україні займалися такі вітчизняні вчені, як Л. Д. Греков [14], В. П. Горбулін, В. Ф. Мартиненко [1; 2; 9], Л. Я. Новаковський, П. Т. Саблук, А. М. Третяк [11; 16], В. В. Юрчишин, А. Д. Юрченко [14], А. М. Мірошніченко [14], І. А. Пашков, О. Д. Рябенко [13], М. В. Шульга [15]. В їхніх працях обґрунтовані методологічні,

нормативно-правові, соціально-політичні, фінансово-економічні, організаційні, екологічні, правові, духовно-моральні, та інші чинники державного регулювання земельних відносин. Однак об'єктивні суперечності досліджені недостатньо, що зумовлює подальшого поглиблення наукового дослідження земельних відносин.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Необхідність ефективного розв'язання земельних питань що стоять перед виконавчою гілкою влади, свідчить про своєчасність наукових досліджень глибинного змісту земельних відносин. Формування ефективного управлінського впливу на земельну сферу, а також теоретичне осмислення шляхів їх удосконалення необхідно здійснити аналіз об'єктивних суперечностей, які лежать в основі рушійних сил господарського розвитку на селі.

Мета статті та постановка завдання. Дослідити еволюцію об'єктивних суперечностей у сфері земельних відносин у контексті державного управління. Для досягнення цієї мети слід виконати наступні завдання: здійснити аналіз змісту об'єктивних суперечностей у сфері земельних відносин; здійснити характеристику основних ризиків у земельних відносинах.

Виклад основного матеріалу. Земельні відносини являють собою самостійний вид суспільних відносин і характеризуються істотними особливостями, які зумовлені предметом врегулювання – використанням та охороною земельних

ресурсів країни. Термін «земля» можна розглядати в різних аспектах: планета, земна куля, об'єкт природного походження, складовий елемент сонячної системи тощо [15, с. 6].

Землю можна також розглядати як середовище проживання людини і суспільства, що охоплює земну і повітряну оболонку земної кулі, надра, поверхню і ландшафт, тваринний і рослинний світ. У цьому значенні земля має бути об'єктом правового регулювання. У земельному праві земля як об'єкт правового регулювання виступає в іншому значенні. В ньому під терміном «земля» розуміється частина земної поверхні, що розташована над надрами і називається ґрунтовим шаром, у межах території, на яку поширюється суверенітет держави. Землі в такому значенні притаманні унікальні властивості, що використовуються людиною і суспільством. Характерними рисами землі як природного ресурсу є її незамінність, обмеженість у просторі, локальність за місцем розташування і нерухомість. Земля стає предметом земельних відносин у зв'язку з привласненням її продуктів і використанням її корисних властивостей. При цьому вона залишається неподільним об'єктом природи.

Особливості земельних відносин полягають у тому, що їх виникнення і розвиток безпосередньо пов'язані з об'єктивними закономірностями розвитку виробництва у людському суспільстві, тобто, земля існує у двох формах: як основа природного середовища, де проживає людина, і як засіб виробництва, який в свою чергу є всезагальним і має свої специфічні особливості. В першу чергу, слід сказати, що порівняно з іншими засобами виробництва, земля не є результатом людської праці, а виступає в якості дару Природи, який має різні властивості. У контексті сільськогосподарської діяльності земля виступає як незамінний засіб виробництва на основі її основної властивості – родючості, тобто без землі виробничий процес здійснюватися не може. Земля просторово обмежена і в процесі розвитку продуктивних сил сільського господарства її не можна заново створити або збільшити її розміри. За умов раціонального використання землі її продуктивні сили у сільськогосподарському виробництві мають постійно розвиватися. Ефективне і раціональне використання землі має місце в повному задоволенні потреб населення в продуктах харчування, галузей легкої промисловості в сільськогосподарській сировині. Практика господарювання в ринкових умовах підтверджує ту незаперечну істину, що результативність діяльності сільськогосподарських підприємств передусім залежить від ефективного використання землі в умовах специфіки її функціонування (різна тривалість екологічних і виробничих циклів, залежність від природного чинника тощо), що й має визначати форми власності на землю [15, с. 7-9].

Україна із наявними великими запасами земельних ресурсів, але з відсталим агропромисловим комплексом (застаріла інфраструктура,

зношена технологічна база), населенням, яке постійно скорочується, має будувати якісно нову стратегію її розвитку у ХХІ ст. на базі інтегральних прогнозів глобальних тенденцій, геополітичного, технологічного, демографічного, культурного, релігійного, військового та ін. векторів руху [1, с. 6].

Аналіз вивчення земельних відносин в Україні та в світі засвідчив, що вони досліджувались поверхнево, лінійно, без аналізу глибинних причинно-наслідкових зв'язків, мали констатуючий характер, що призвело до поглиблення об'єктивних і суб'єктивних суперечностей розвитку земельних відносин.

Предметом дослідження статті є природні основи функціонування землі та виробнича діяльність людини. Вивчення особливостей виробничої діяльності людини у сільському господарстві спрямовується на економічну поведінку людини, яка пов'язана в основному з ринковою системою господарювання, у результаті чого у процесі сільськогосподарського виробництва з'являється безліч проблем, розв'язати які без виходу за межі ринкової системи господарювання часто виявляється неможливим.

Поглиблення наукового дослідження земельних відносин, має забезпечити об'єктивність та достатність охоплення цілісного предмету дослідження. Кожен процес, об'єкт, предмет має у своїй основі систему об'єктивних суперечностей. Це зумовлює необхідність розглядати виробничу діяльність людини через призму об'єктивних суперечностей між природними засадами існування землі та ринковими формами її використання [9].

Для характеристики суті суперечностей слід розкрити зміст виробничої діяльності людини у природному середовищі (йдеться про сільськогосподарську діяльність людини). Природне середовище та виробнича діяльність людини мають однакову засаду – вони функціонують на базі відповідних циклів. Виробничий цикл діяльності людини на землі триває мінімум рік: від посадки насіння до збору врожаю. Функціонування землі як основної складової природного середовища триває протягом більш тривалого часу: 60-120 років (цикл відновлення одного сантиметру гумусу триває понад 100 р.; цикл від посадки дерева до його виробничої стиглості від 60 до 120 років). Різниця у тривалості природного циклу функціонування землі, виробничих циклів, пов'язаних, наприклад, із специфікою виробничого процесу чи специфікою вкладання фінансів, складає суть об'єктивної суперечності у тривалості циклів [9].

Дана суперечність зумовлює відповідні ризики, функціонування яких на практиці може мати різні форми – стихійну та свідому. Стихійна форма функціонування суперечностей діє циклічно: суперечності – ризики – проблеми – кризи – антагонізми – соціальні революції (форма розв'язання антагонізмів) – нові (ще складніші

суперечності). Соціальні революції, як стихійна форма розв'язання ризиків, утворюються шляхом негативної самоорганізуючої дії протилежних векторів процесу відтворення. У результаті функціонування стихійної форми розв'язання ризиків, окремі суб'єкти процесу суспільного відтворення за вирішують свої проблеми за рахунок незабезпечення інтересів інших суб'єктів. Ризики, які спричиняються відповідними суперечностями, не ідентифікуються, суспільством не контролюються, стихійно самовиявляються [3, с. 102-103].

Циклічне функціонування природи та виробничої діяльності людини на землі зумовлює необхідність його постійно контролювати, прогнозувати динаміку його руху, вивчати тенденції та закономірності і, на базі отриманих знань про цей процес, приймати рішення для гармонійного дотримання пропорцій, які мають забезпечити інтереси усіх учасників сільськогосподарського виробництва з урахуванням потреб функціонування природи [9].

Управління об'єктивними суперечностями передбачає їх усвідомлення, формулювання змісту суперечностей, конкретизацію ризиків, які спричинені даними суперечностями, формування механізмів управління ризиками та розробку інструментів контролю за динамікою суперечливих процесів, які зумовлюють відповідні ризики. Свідома форма управління суперечностями здійснюється циклічно: суперечності – ризики – механізми управління ризиками (форми контролю за ризиками) – нові (менші суперечності) [3, с. 103].

Стихійна форма функціонування суперечностей в процесі становлення земельних відносин в Україні створила ряд серйозних проблем державного рівня. Криміналізована система земельних відносин, виступила підґрунтям для виникнення та існування таких вкрай негативних явищ, як тотальна корупція в сфері земельних відносин, тіньовий обіг земель різних категорій та різного цільового призначення. Політизація державного управління земельними ресурсами (неконкретизований та неконтрольований ризик), відсутність стратегічного планування земельних відносин спричинили неконтрольовану реалізацію низки ризиків: зменшення капіталовкладень у землю; припинення державного фінансування землеохоронних заходів призвело до відсутності землевпорядних робіт з раціоналізації землекористування та охорони земель; відсутність дієвої дозвільної та наглядової діяльності призвело до самовільного зайняття земельних ділянок.

Стихійна форма функціонування суперечностей і відсутність державного управління землями сільськогосподарського призначення призвела до реалізації неконтрольованого ризику розпорошеності та зростаючої парцеляції сільськогосподарських угідь, внаслідок чого унеможливила повноцінне застосування комплексних багатofункціональних інформаційних систем управління земельними ресурсами (геоінформаційні, земельно-інформа-

ційні, інформаційно-комунікаційні технології), основними функціями яких є створення систем багатocільового кадастру, ландшафтного проектування та інших важливих навігаційних технологій [16].

Державне управління земельними ресурсами усіх форм та типів має базуватися на аналізі об'єктивних суперечностей. Провідною суперечністю, як було вище зазначено, є *суперечність між природою функціонування землі та формами її використання людиною*, які зумовлені ринковою системою господарювання. Земля – це поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднанні та функціонують разом з нею.

У свою чергу земельні ресурси – сукупний природний ресурс поверхні суші, як просторового базису розселення і господарської діяльності, оснований засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві. Ґрунт – це природно-історичне органо-мінеральне тіло, що утворилося на поверхні земної кори за мільйони років існування нашої планети і є осередком найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки найціннішій своїй властивості – родючості [3].

Дана суперечність породжує цілий ряд ризиків, які зумовлені негативним впливом виробничої діяльності людини: радіоактивне та хімічне забруднення ґрунтів (тільки офіційно зареєстровані звалища та полігони твердих побутових відходів сьогодні займають 4,2 % території України, тоді як заповідники та національні парки 5 %, в Україні накопичено 18 млрд тонн відходів на території площею 56 тис. га); виснаженість родючого шару ґрунту; незадовільний екологічний стан земель та водних ресурсів та багато інших ін. Дані ризики мають управлятися макроекономічними механізмами [4].

У результаті стихійної дії ризиків негативний вплив виробничої діяльності людини виявляється у різноманітних формах. Так, наприклад, Україна володіє 8,7 % світових площ існуючих запасів найродючіших і найбагатших на вміст гумусу (органічної речовини) ґрунти – чорноземи. Чорноземи України займають 27,8 млн га. Вони становлять 67,7 % площ сільськогосподарських угідь України [5]. Поява приватної власності на землі сільськогосподарського призначення, створила несприятливі умови для використання великого дару Природи майбутніми поколіннями України, адже земля це в першу чергу територія, а на території знаходяться водні артерії, це річки, озера, ґрунтові води – з яких люди також черпають необхідність для існування, – воду, від якої залежить здоров'я кожної людини, здоров'я нації. Водні ресурси забезпечують існування людей, тваринного і рослинного світу і є обмеженими та уразливими природними об'єктами. Найгостріший екологічний стан спостерігається в басейнах річок Дніпра, Сіверського Дінця, річках Приазов'я, окремих притоках Дністра, західного Бугу, де

якість води класифікується як «дуже брудна» [6, с. 11-12]. Для екосистеми більшості водних об'єктів України властиві елементи екологічного та метаболічного регресу. Прикладом безглуздої і руйнівної діяльності людини, є екологічна катастрофа на Чорнобильській АЕС, в результаті якої, територія площею 2600 кв. км. перетворилася у мертву зону, через наявність радіації, яка у сотні разів вища норми. Вченими встановлено, що період розпаду радіоактивних елементів триває близько 25000 років, а повний розпад може бути завершений через 50000 років.

Провідна суперечність зумовлює систему інших суперечностей. Дана суперечність включає суперечності між категоріями земель в Україні і нормативно-правовими актами, що їх регулюють; між видами прав на земельну ділянку та формами власності на землю.

Суперечність між категоріями земель в Україні і нормативно-правовими актами, що їх регулюють. Ця суперечність містить у собі умови для виникнення і існування цілого ряду ризиків. Наведемо декілька з них.

- ризик порушення конституційних прав громадян (не виконання норм Конституції України, Земельного Кодексу та ін.), що створює загрозу національній безпеці;

- ризик низької ефективності державного контролю у сфері регулювання земельних відносин, провокує численні зловживання з боку посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що в свою чергу породжує умови для функціонування тіньового обігу земель, який є складовою тіньової економіки;

- ризик корупційних зв'язків в органах місцевого самоврядування, в територіальних органах державного агентства земельних ресурсів, державного агентства лісових ресурсів, державного агентства водних ресурсів тощо, створює криміналізований ринок земельних відносин;

- ризик порушення податкового та бюджетного законодавства, які спричинені відсутністю механізму адміністрування орендної плати та земельного податку, завдають величезних збитків державному та місцевим бюджетам, що призводить до економічної кризи.

Відповідно до головного законодавчого акту, який регулює і унормовує земельні відносини – Земельного Кодексу України існують 9 категорій земель. І деякі з цих категорій земель регулюються іншими законодавчими актами, такими як Лісовий Кодекс, Водний Кодекс, Кодекс України про Надра. Так, згідно до Земельного Кодексу України існують наступні категорії земель з відповідними для кожної з цих категорій видами цільового призначення [7]:

- а) Землі сільськогосподарського призначення, (містять 15 видів цільового призначення), площа яких 42791, 8 тис. га, що становить 70,9 % до загальної площі території.

- б) Землі житлової (містять 8 видів цільового призначення) і громадської (містять 15 видів

цільового призначення) забудови, площа яких 469, 3 тис. га., що становить 0,8 % до загальної площі території.

- в) Землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення (містять 11 видів цільового призначення) площа яких 3744,5 тис. га, що становить 6,2 % до загальної площі території.

- г) Землі оздоровчого призначення (містять 4 види цільового призначення) площа яких 282,3 тис. га, що становить 0,5 % до загальної площі території.

- г) Землі рекреаційного призначення (містять 5 видів цільового призначення) площа яких 745, 2 тис. га, що становить 1, 2 % до загальної площі території.

- д) Землі історико-культурного призначення (містять 4 види цільового призначення) площа яких 94,2 тис. га, що становить 0,2 % до загальної площі території.

- е) Землі лісгосподарського призначення (містять 3 види цільового призначення), площа яких становить 10601,1 тис. га, що становить 17,6 % до загальної території;

- е) Землі водного фонду (містять 12 видів цільового призначення) площа яких 2423, 5 тис. га, що становить 4 % до загальної площі території.

- ж) Землі промисловості (містять 5 видів цільового призначення), транспорту (містять 10 видів цільового призначення), зв'язку (містять 4 види цільового призначення), енергетики (містять 3 види цільового призначення), оборони (містять 11 видів цільового призначення) та іншого призначення. площа яких 921, 5 тис. га, що становить 1, 53 % до загальної площі території [8].

У правовому регулюванні вищезазначених категорій земель відбувається розсіювання, дублювання, незрозумілість повноважень і функцій регулюючих органів, органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Відсутня їхня ефективна взаємодія. Ці невизначеності зумовлюють ризик застосування суб'єктивного негативного (корупційного) впливу на громадян, підприємців, які беруть участь у земельних відносинах.

Землі вищевказаних категорії регулюються різними актами законодавства, безліччю кодексів, законів, постанов, указів, наказів тощо. Не запроваджені дозвільна та наглядова діяльність, низький рівень регламентації процесу ліцензування, залучення консультантів експертів і т. ін. Не налагоджено дієвий діалог органів влади з громадськістю, ефективно не працюють інститути врахування громадської думки під час прийняття важливих рішень. Так землі лісгосподарського призначення, можуть регулюватись і Земельним КУ і Лісовим КУ. Земельний КУ має поєднувати в собі всі норми права, щодо регулювання тієї чи іншої категорії земель. Адже на земній поверхні розміщені і ліси, і водойми, і відповідно і надра, і атмосферне повітря. Це все є складовими території, відповідно і землі. Це ж саме стосується і центральних органів виконавчої влади, які

здійснюють реалізацію державної політики у сфері земельних відносин. Колізії в правовому визначенні повноважень дивують своєю незрозумілістю.

При існуючих сьогодні Державному агентстві земельних ресурсів, Державному агентстві лісових ресурсів, Державному агентстві водних ресурсів – перше повинно бути головним, центральним, Саме консолідація всіх повноважень в єдиному органі виконавчої влади дасть змогу отримати високі результати, тобто зробить сферу державного управління земельними ресурсами ефективнішою, більш чіткою, зрозумілішою для пересічного громадянина, врешті решт більш цивілізованою і ближчою до західних моделей.

Державне управління дев'ятьма категоріями земель має здійснюватись на превентивних засадах, за допомогою процесів прогнозування, планування, контролю, фінансування, стимулювання, тощо.

Суперечність між видами прав на земельну ділянку та формами власності на землю. Відповідно до чинного земельного законодавства існує три види речових прав на земельну ділянку:

а) право володіння – засноване на законодавстві можливість ідентифікувати право, щодо земельної ділянки, як виключне право фізичного контролю щодо неї;

б) право користування – засноване на законодавстві можливість використовувати властивості землі, отримувати від неї плоди і доходи; в). право розпорядження – заснована на законодавстві можливість визначення юридичної долі об'єкта власності шляхом зміни його належності, стану або призначення (продаж, передача в оренду, під заставу, зміна цільового призначення тощо) [10].

Суперечність між видами прав на земельну ділянку та формами власності на землю провокує на виникнення наступних ризиків: дефіцит продуктів харчування; забруднення екології; зниження економічної ефективності; руйнування земель, лісів, водних ресурсів, природно-заповідного фонду та ін.; руйнування соціальної, культурної, фінансово-економічної структури села.

Наявність прав володіння, користування і розпорядження являє собою власність на землю. Відповідно до п. 3 ст. 78 Земельного Кодексу України Земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності.

Земельний фонд України за формами власності має наступну структуру: Приватна власність – 30920,1 тис. га (51,2 % від загальної території); Комунальна власність – 76,9 тис. га (0,1 %); Державна власність – 29357,8 тис. га (48,7 %).

Дещо інший відсоток приватної власності мають землі сільськогосподарського призначення: у приватній власності – 30557,7 (73,4 %); у колективній власності – 27, 6 (0,1 %); у державній власності – 11040,5 тис. га (26,5). Наведені дані свідчать проте, що держава майже втратила контроль за землями сільськогосподарського

призначення, що вкрай негативно може позначитись на продовольчій безпеці України [6].

Найважливішою сферою, де повинен здійснюватися регуляторний вплив держави на земельні відносини є сфера продовольчої безпеки країни. Якщо розглядати тенденції, які в останній час мають місце, то варто констатувати те, що великі корпорації не думають про збереження землі, а навпаки – про прибутки. В Україні починаючи з 2004 року спостерігається від'ємний баланс гумусу, тобто в ґрунт нічого не вноситься, сівозміни не витримуються, – відбувається виснаження землі [11]. Держава має визначитись що стоїть на першому місці соціальний аспект, чи прибутковість. Адже зруйнувавши екологію ми можемо втратити українське село.

За даними державної служби статистики України, рівень безробіття сільського населення (за методологією Міжнародної організації праці) у 2004-2010 рр. знаходився в межах 9,3-6,2 % (у 2010 р. – 8,1 %). Хоча середньомісячна заробітна плата у сільському господарстві поступово зростає, її рівень поступається заробітній платі в середньому по країні, і населення сільської місцевості надає перевагу працевлаштуванню в інших галузях економіки, що призводить до виїзду працездатного населення в міста.

В Україні вже налічується 8 тис. сіл, що втратили можливість самовідтворення населення. У 2001-2010 рр. з обліку знімалось по 20 населених пунктів щорічно, а на сьогодні 14 % сіл налічують до 50 жителів. Жителі багатьох сіл не забезпечені елементарними формами соціальної інфраструктури: за 2000-2009 рр. кількість дошкільних дитячих закладів зменшилась на 46 %, дільничних лікарень – на 41,5 %, магазинів – на 53,4 %, об'єктів ресторанного господарства – на 25,2 %. [12].

За висловом професора Мартиненка В. Ф. «Ринок не може саморегулюватися, а може тільки само руйнуватися». Тому ринкові механізми мають бути під жорстким контролем держав, а ідея перетворення землі в товар саме і передбачає, що забезпечення ефективності сільськогосподарського виробництва має забезпечити потреби ринку: конкуренції, вільні продаж-купівля землі тощо. Введення приватної власності на землю суперечить статті 13 Конституції України, де зазначено, що громадянин має право користуватися об'єктами права власності народу, а не володіти і розпоряджатися ними, а це означає, що розпаювання земель – антиконституційне. У Конституції України зазначено, що «власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству». Земля як товар може бути тільки в одному випадку: землю має право купувати тільки держава, тобто держава є господарським суб'єктом, який формує державний земельний фонд, а викуплену землю надає у довгострокову оренду, яка буде постійним джерелом постачання коштів державному бюджету. [9]. Свого часу, в XIX ст., ще К. Маркс першим в науковій

літературі підняв питання щодо специфічності «азіатського способу виробництва», написавши, що ключ до східного неба полягає саме у відсутності приватної власності на землю. У своєму листі до народниці Віри Засулич він назвав громаду, яка базується на колективному землеробстві, основною «точкою опори», «відправним пунктом тієї економічної системи, до якої ми прагнемо» [13].

Державне управління земельними відносинами повинно включати: визначення і реалізацію державної політики у сфері земельних відносин; інтеграцію функцій управління у сфері використання і охорони земельних ресурсів в єдину функціональну систему; державний контроль за використанням і охороною земель; державний моніторинг земель і землекористування; державні інвентаризації земельного фонду; освітня, виховна та організаційна діяльність у сфері земельних відносин, землекористування і охорони земель [14, с. 54].

Висновки. Аналіз суперечностей формування земельних відносин в Україні дає підстави для наступних висновків:

- ефективність земельних відносин в Україні визначається характером функціонування об'єктивних суперечностей та механізмів їх розв'язання;
- основною суперечністю земельних відносин в Україні є *суперечність між природою функціонування землі та формами її використання людиною*. Введення приватної власності на землі

сільськогосподарського призначення зумовлює різну тривалість циклів: природного та ринкового. Різниця у тривалості природного циклу функціонування землі та виробничих циклів зумовлених ринковою системою господарювання складає суть об'єктивної суперечності у тривалості циклів.

2. Є два методи впливу суперечностей на ефективність земельних відносин:

- стихійний, який діє за алгоритмом: суперечності – ризики – проблеми – кризи – антагонізми – соціальні революції – нові (ще складніші суперечності);
- свідомий, який діє за алгоритмом: суперечності – ризики – механізми управління ризиками – нові (менші суперечності).

3. Забезпечення достатньої ефективності функціонування земельних відносин зумовлює необхідність розглядати їх, як об'єкт державного управління, у якому держава повинна діяти відповідно до свідомого характеру впливу на земельні відносини:

- формулювати суперечності;
- конкретизувати ризики;
- розробляти механізми управління ризиками.

Перспективи подальших розвідок. Дослідження ефективності агропромислової сфери має здійснюватися у напрямі конкретизації механізмів державного управління ризиками, які зумовлені об'єктивними суперечностями земельних відносин в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аналітика управління суспільним розвитком / Мартиненко В. Ф. – Ужгород : Ужгородська Українська Богословська Академія імені святих Кирила і Мефодія, 2011. – 92 с.
2. Запобігання та протидія корупції : [навчальний посібник] / за ред. проф. Михненка А. М. // А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудров, С. О. Кравченко та ін. – 2-е вид., доп. І перероб. – К. : НАДУ, – 2011. – 464с.
3. Закон України про охорону земель [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
4. Всеукраїнська екологічна ліга [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecoleague.net/34903999-585.html>.
5. Позняк С. П. Чорноземи – національне багатство України. – Режим доступу : <http://www.lnu.edu.ua/lessons/chomozemy/chomozemy.pdf>
6. Державна земельна політика в Україні: стан і стратегія розвитку. Аналітичні матеріали круглого столу. Український центр економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ucpep.org/ukr/ files/category_journal/NSD107_ukr.pdf.
7. Земельний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
8. Земельний фонд України станом на 01.01.2011/ Офіційний сайт державного агентства земельних ресурсів. – Режим доступу : http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?jsessionid=0298EF3AE5F199ED7A119CC9D4715921?art_id=121570&cat_id=97786;
9. Мартиненко В. Ф. Земля як інвестиційний ресурс у системі суспільного розвитку / В. Ф. Мартиненко // Науковий вісник «Демократичне врядування». – 2009. – вип. 3. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2009_3/fail/+Martynenko.pdf.
10. Становлення ринку сільськогосподарських земель в Україні: зміни, тенденції та світовий досвід. Офіційний сайт державного агентства земельних ресурсів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=124412&cat_id=36903.
11. Третяк А. М. В реформуванні земельних відносин ми зробили лише перші кроки. – Режим доступу : <http://dialogs.org.ua/ru/dialog/page134-2041.html>.
12. Щодо першочергових напрямів розвитку системи управління земельними відносинами в аграрній сфері. Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/648/>.
13. Рябенко О. Д. Земельна власність і приватизація / О. Д. Рябенко // Коммунальное хозяйство городов. Научно-технический сборник. – 2006. – № 71. – С. 307–313.
14. Сучасна земельна політика України / Юрченко А. Д., Греков Л. Д., Мірошніченко А. М., Кузьмін А. В. – К. : Інтертехнологія, 2009. – 260 с.
15. Земельне право України : [підручник] / М. В. Шульга 3-51 (кер. авт кол., Г. В. Анісімова, Н. О. Багай, А. П. Гетьман та ін.; За ред. М. В. Шульги. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
16. Третяк Н. А. Сутність управління землекористуванням як економічна функція власності на землю / Н. А. Третяк // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2011. – Вип. 163
17. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1996.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г., д.держ.упр, в. о. професора;
Мартиненко В. Ф., д.держ.упр, професор.

© Шкуропат О., 2012

Дата надходження статті до редколегії 25.03.2012 р.

ШКУРОПАТ Олександр Васильович – аспірант кафедри управління суспільним розвитком НАДУ при Президентові України.

Коло наукових інтересів: державне регулювання земельних відносин.

ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ПІД ЧАС МОДЕРНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

Розглянуто особливості та поточний стан підготовки публічних службовців на прикладі організації дисертаційних досліджень, що зумовлені завданнями модернізації економіки. Надано кількісну динаміку наукових кадрів у лавах державної служби міста Севастополь за допомогою авторської методики моніторингу установ державної влади. Зроблено пропозиції щодо підвищення якості кадрів публічної служби міста.

Ключові слова: державна влада, публічні службовці, модернізація економіки, наукові кадри, Севастополь.

Рассмотрены особенности и текущее состояние подготовки публичных служащих на примере организации диссертационных исследований, которые обусловлены задачами модернизации экономики. Представлена количественная динамика научных кадров в рядах государственной службы города Севастополь с использованием авторской методики мониторинга учреждений государственной власти. Сделаны предложения по повышению качества кадров публичной службы города.

Ключевые слова: государственная власть, публичные служащие, модернизация экономики, научные кадры, Севастополь.

The features and current state of training of public servants as an example the organization of dissertation research, which are due to problems of economic modernization. We present a quantitative dynamics of scientific personnel in the ranks of the civil service of the city of Sevastopol with the author's method of monitoring the institutions of state power. Proposals are made to improve the quality of public service personnel of the city.

Key words: government, public servants, the modernization of the economy, brainpower, Sevastopol.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Курс керівництва країни, спрямований на модернізацію суспільного життя та структурну перебудову державної влади, потребує відповідного наукового, методичного, фахового забезпечення. Масштабність завдань державного управління в умовах зовнішніх викликів та внутрішньо-економічних утруднень вимагають від публічних службовців компетентного підходу, знання безлічі нормативних та суспільних вимог, врахування інтересів різних соціальних груп тощо. Фактично йдеться про принципово нове бачення суспільства, його складових та окремої людини – носія системи суспільних відносин навколо себе, рушійної сили будь-яких перетворень та водночас – предмету державної турботи, задля якої твориться новий світ.

Публічні службовці не лише втілюють обличчя держави. Саме на їхні особистісні якості розраховує суспільство, на їхню адресу сиплють найгострішу критику, стосовно них сьогодні громада готова висувати найсерйозніші звину-

вачення. За таких умов безумовної актуальності набувають завдання підготовки кадрів публічної служби як зразка нової держави з найкращими здібностями, навіть ідеальними властивостями керування, гідним моральним обличчям тощо. Традиційно, позитивні риси виховуються в людини під час навчання, підвищення кваліфікації, саморозвитку. Тому у справі виховання публічних службовців маємо користуватися ціннішими засобами, новітніми підходами та технологіями впливу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які опирається автор. Аспектам кадрового забезпечення адміністративної реформи та публічної служби в цілому захоплюється багато вітчизняних науковців, зокрема В. Бакуменко, Н. Гончарук, М. Корецький, В. Мартиненко, Л. Пашко, С. Сergygin, Ю. Шаров. Виконуються наукометричні дослідження з метою обліку системи підготовки кадрів державної служби, її надбудовної частини – магістратури, аспірантури та докторантури [1]. Стверджується про

необхідність посилення централізації та додання хаотичності організації влади на місцях [2]. Окремо розглядаються проблеми якісної оцінки освітніх підрозділів як осередків фахової державної підготовки [3]. Наголошується на виховання вмінь працювати «на випередження» зі стратегічним нахилом державного управління [4].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Однак дотепер невирішеними залишаються питання забезпечення установ публічної служби науковими кадрами, систематизації та обліку наукових кадрів в структурі державної та місцевої влади, ресурсного забезпечення атестаційного процесу тощо. Дискусійними є купа інших питань кадрового забезпечення державних служб, інспекцій, комісій, розробки класифікації оцінок та вимог, що застосовуються стосовно посадовця – публічного службовця, врешті-решт постановки сакраментального запитання – навіщо публічному службовцю витримувати складну та тривалу процедуру захисту й де проходить границя ризику стосунків здобувача наукового ступеню та інфраструктури атестаційного процесу?

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження фактичного стану забезпечення науковими кадрами установ публічної служби на місцевому рівні та розробка рекомендацій щодо його покращення через статистичну оцінку динаміки якісного складу посадовців в порівнянні з науковцями з інших наукових галузей та видів господарської діяльності Севастополя.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У ході становлення державної влади незалежної України та її системи публічної служби неодноразово змінювався вектор суспільних вимог щодо цілей державотворення та доцільності державного втручання в ті чи інші сфери суспільного життя. За минулу добу не вдалося зробити єдину класифікацію вимог до державного устрою та його представників – посадовців державних та місцевих органів. Більшість завдань публічної служби досвідчені управлінці вирішують з використанням інтуїтивного підходу замість прямого адміністрування чи лінійного керування соціально-економічною системою. За таких умов прагнення до здобуття вищої кваліфікації з боку публічного службовця слід сприймати не лише як засіб посилення власного статусу на службі, але й як дієвий важіль поліпшення якості управління, усвідомленого прийняття обґрунтованих рішень, бази для відстоювання правильності власного рішення тощо. Невеликий авторський досвід підготовки наукових кадрів з числа діючих публічних службовців переконливо свідчить про незвичайне фахове та особистісне зростання здобувача під час проходження атестаційних процедур, піднесення індивідуальної якості роботи на принципово новий

рівень через прищеплення навичок наукового аналізу.

Посадовець публічної служби як людина – працівник державного органу виявляє власну індивідуальну ініціативу, виконуючи службові завдання. Під впливом сукупності фахових знань, їхньої ємності, вміння ефективно користуватися під час проходження державної служби складаються суб'єктивні оцінки з боку посадовця стосовно тих чи інших соціально-економічних явищ, процесів, окремих сегментів суспільного життя, навіть окремих особистостей. Навпаки, помилкові оціночні дії публічного службовця можуть призводити до негативних, іноді – катастрофічних наслідків для громади, окремих її груп, підсилюючи негативні ставлення людей до влади.

Дослідники все частіше звертають увагу на діалектику суспільного та індивідуального, труднощі співвідношення особистісного з індивідуальним, суб'єктності дії людини – публічного службовця з об'єктивністю суспільного руху [4-6], виділяючи успішність особистості в окремий психологічний її потенціал. Складовою успішності публічної служби сьогодні розглядається кваліфікаційний рівень посадовця як індикатор особистісного вміння опановувати певні фахові простори. З боку публічних службовців все частіше висловлюються прагнення залучатися до атестаційного процесу. Надаються поради з приводу отримання вищої кваліфікації та захисту дисертацій на здобуття наукового ступеню в галузі «Державне управління» [7].

Сьогодні в країні створено інфраструктуру для атестаційного процесу, підтримуються умови для отримання наукових ступенів серед усіх категорій та соціальних груп населення. Лише в галузі економічних наук працює близько 140 спеціалізованих вчених рад, з них – 63,2 % складають «докторські» ради. За даними експрес-аналізу офіційних повідомлень про захист дисертацій у 2011 році (кілька місяців вибірково) найпопулярнішими серед публічних службовців сьогодні виявилися такі галузеві напрями наукових спеціальностей (з вказівкою у % відносної ваги у загальній кількості заявлених до захисту робіт здобувачів – публічних службовців) [8]: економічні науки (шифр спеціальностей 08.00.xx) – 32 %; юридичні науки (шифр спеціальностей 12.00.xx) – 36 %; державне управління (шифр спеціальностей 25.00.xx) – 21 %; інші галузі науки (шифри спеціальностей 01.01.00 – 27.00.04) – 11 %.

Галузевий розподіл приблизно віддзеркалює концентрацію досвіду публічної служби за видами знань, бажання посадовців мати диплом вищої кваліфікації того чи іншого галузевого напрямку науки та реалії функціонування атестаційної інфраструктури (наближеність до споживачеві – здобувача, складність проходження атестаційних процедур, ступень ресурсного забезпечення процесу з боку наукової установи, гарантованість затвердження висновку спецради у верхній інстанції тощо).

Цікавий матеріал для роздумів дає відстеження фактичного стану забезпеченості науковими кадрами підрозділів публічної служби адміністративно-територіальної одиниці. Статистична звітність, що підлягає оприлюдненню, також містить кількісний вимір науковців, які працюють в границях адміністративно-територіальної одиниці по різних наукових галузях – табл. 1.

Прикладом узято місто Севастополь, де авторів вдалося виконати найпотужнішу роботу зі структурного аналізу мережі органів влади та

обліку наукових кадрів публічної служби. Так, у статистичній звітності міста дається кількісний склад науковців з розподілом по кандидатах наук та докторих наук. Усього чисельність наукових кадрів міста становила на 01.10.2010 р. 968 осіб. Але у звітності не має розподілу науковців по підприємствах, установах, організаціях, підрозділах публічної служби, що унеможливило чітке виділення з загальної кількості атестованих кадрів представників науки саме в органах влади та управління.

Таблиця 1

Кількісний розподіл наукових кадрів міста за галузями наук станом на 01.10.2010 р.

Наукова галузь з шифром спеціальності	кандидати наук, осіб	доктори наук, осіб	співвідношення, %
Всі, у т. ч. :	852	116	7,34
фізико-математичні 01.01.xx	43	10	4,30
хімічні 02.00.xx	6	0	–
біологічні 03.00.xx	134	22	6,09
геологічні 04.00.xx	49	17	2,88
технічні 05.00.xx	312	43	7,26
сільськогосподарські 05.00.xx	2	0	–
історичні 07.00.xx	12	0	–
економічні 08.00.xx	76	6	12,67
філософські 09.00.xx	29	2	14,50
філологічні 10.00.xx	24	0	–
географічні 11.00.xx	33	9	3,67
юридичні 12.00.xx	5	0	–
педагогічні 13.00.xx	44	0	–
медичні 14.00.xx	25	1	25,00
фармацевтичні 15.00.xx	0	0	–
ветеринарні 16.00.xx	1	1	1,00
мистецтвознавство 17.00.xx	3	0	–
архітектура 18.00.xx	2	0	–
психологічні 19.00.xx	18	0	–
воєнні 20.00.xx	55	6	9,17
національна безпека 21.00.xx	11	0	–
соціологічні 22.00.xx	0	1	–
політичні 23.00.xx	10	4	2,50
фізичне виховання та спорт 24.00.xx	3	0	–
державне управління 25.00.xx	3	0	–
культурологія 26.00.xx	0	0	–
соціальні комунікації 27.00.xx	0	0	–

Примітка. Вибірка автора згідно з даними місцевого управління статистики [10].

Загальне керівництво соціально-економічною системою здійснює міська державна адміністрація та чотири районні державні адміністрації (Ленінська, Нахімівська, Гагарінська та Балаклавська). У складі Балаклавського району адміністративно-територіальним устроєм визначено також місто

Інкерман з власною вертикаллю владного підпорядкування. Кількісний склад наукових кадрів є доволі консервативним, динаміка протягом 12 місяців 2010-11 рр. по загальних показниках складає не більш 6,03 % – дані наведено у табл. 2.

Таблиця 2

Кількісний розподіл наукових кадрів міста у динаміці 9 місяців 2011 р.

Кількість науковців	01.10.2010 р.	01.10.2011 р.	Приріст + Зменшення –	Відхилення за період, %
Загальна, у т.ч.	968	954	–	1,45
доктори наук	116	123	+	6,03
кандидати наук	852	831	–	2,46

Примітка. Вибірка автора згідно з даними місцевого управління статистики [10].

Офіційна статистична звітність не показує розподіл наукових кадрів за місцевими державними адміністраціями. Для цілей дослідження використано метод усного опитування керівників кадрових служб, якщо з їхнього боку не висувалося

заперечень з приводу надання запитуваних зведень. Окрім цього, дані кадрових служб не завжди давали чітку картину кількості науковців (не надано копії диплому про присудження наукового ступеню публічному службовцю, хоча є

офіційна публікація про таку подію; є рішення атестаційних органів, але поки не отримано диплом тощо).

Розподіл наукових кадрів за місцевими державними адміністраціями Севастополя надано у табл. 3.

Таблиця 3

Кількісний розподіл наукових кадрів міста за місцевими державними адміністраціями станом на лютий 2012 р.

Адміністрація	Доктори наук, осіб	Кандидати наук, осіб	% до кількості осіб у підрозділі	Питома вага у загальній кількості, %
Міська	0	2	Менш ніж 1 %	0,21
Ленінська	0	0	—	—
Нахмівська	0	0	—	—
Гагарінська	0	0	—	—
Балаклавська	0	0	—	—
Інкерман	0	0	—	—

Примітка. Вибірка автора згідно з усім опитуванням кадрових служб місцевих державних адміністрацій

Згідно з вимог адміністративної реформи в місті створюється нова структура органів влади [9]. За даними обліку Севастопольської міської державної адміністрації станом на 07 липня 2011 р. на території адміністративно-територіальної одиниці сформовано та здійснюють державні функції 39 підрозділів державних служб, інспекцій, комісій, комітетів, управлінь органів центральної виконавчої влади та утворень с особовим статусом. Сюди входять також підрозділи публічної служби, що обслуговують територію АР Крим та міста Севастополь одночасно, але вони розташовані у м. Сімферополь.

Було знайдено та досліджено кадровий склад 28 підрозділів звичайних утворень та 3 – с особливим статусом, що розташовані у межах

міста, 2 – за його межами (м. Сімферополь). Дані щодо кадрового забезпечення функціонування підрозділів публічної служби міста науковцями наведено у табл. 4.

Кількість службовців у складі органу публічної служби з науковим ступенем кандидата наук позначено літерою k (осіб). Також вказано питому вагу науковців кожного органу у загальній кількості кадрів з науковим ступенем, що працюють в публічній службі міста. Окремо автором проаналізовано якісна відповідність наукових ступенів функціональному профілю органу влади, де працює особа-посадовець: q – кількість службовців зі ступенем, наукова спеціальність якого відповідає функціональному призначенню (профілю) органу влади.

Таблиця 4

Забезпечення підрозділів публічної служби міста науковими кадрами

№	Назва органу державної служби	k, ос.	%	q, ос.
1	Севастопольська міська та районні державні адміністрації	2	22,2	2
2	Управління державної служби Головного управління державної служби в АРК та Севастополі	1		0
3	Державна ветеринарна служба України	1	11,1	1
4	Головне (Севастопольське міське) управління юстиції Міністерства юстиції України в Севастополі	1	11,1	1
5	Державна санітарно-епідеміологічна служба України *	1	11,1	1
6	Державна служба з питань протидії ВІЛ *	1	11,1	1
7	Управління Міністерства внутрішніх справ України в м. Севастополі	1	11,1	1
8	Державне управління охорони навколишнього природного середовища в м. Севастополі	1		0
	Усього : 8	9		7

Примітка. Вибірка автора згідно з усім опитуванням кадрових служб та керівників органу публічної служби, а також дані з офіційних Інтернет-сайтів утворень публічної служби

Певні підрозділи, що рахуються за обліком у міській адміністрації, вже ліквідовано або відбулося поглинання його функцій новим утворенням публічної служби. Так, Державна житлово-комунальна інспекція в м. Севастополь опинилася у складі Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю в м. Севастополі. Територіальні підрозділи Державної реєстраційної служби України у м. Севастополі, що мають створюватися в ході адміністративної реформи, фактично існують у складі місцевих державних

адміністрацій. Підрозділ Державної інспекції з контролю за цінами в м. Севастополі взагалі не створювався.

Забезпеченість науковими кадрами державних служб міста залишається недостатньою. Так не працюють науковці у складі Контрольно-ревізійного управління в м. Севастополі, Державної інспекції з карантину рослин м. Севастополя та ін. У ході дослідження не вдалося знайти місцезнаходження певних підрозділів публічної служби, що мають функціонувати внаслідок

адміністративної реформи, або встановити також віднесено підрозділи, що можуть контакти з їхніми керівниками – табл. 5. Сюди знаходиться поза межами міста.

Таблиця 5

Перелік підрозділів публічної служби міста, дані про які не було знайдено за результатами опитування (можуть знаходитися поза границями міста)

№	Назва органу публічної служби, який не знайдено в місті
1	Відділ кримінально-виконавчої інспекції Державної пенітенціарної служби України
2	Державна пробірна служба України в Севастополі
3	Державна служба експортного контролю України
4	Державна служба України з питань захисту персональних даних
5	Державна служба України з питань інвалідів та ветеранів
6	Кримська державна інспекція з ядерної та радіаційної безпеки Держатомрегулювання України
7	Територіальне управління Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду в АРК і м. Севастополі
8	Обласний відділ з питань банкрутства
9	Регіональний відділ Державного комітету фінансового моніторингу

Примітка. Вибірка автора згідно результатів власного опитування

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок в обраному напрямку. Результати аналізу свідчать про незадовільний стан наукового кадрового забезпечення підрозділів публічної служби місцевого рівня, що безумовно спричиняє недостатню ефективність виконання завдань державного управління. З метою подолання негативних тенденцій у кадровому забезпеченні публічної служби міста пропонується організувати систему підготовки кадрів вищої кваліфікації серед публічних службовців міста, поклавши цю функцію на головне управління Головердсслужби України в АРК та м. Севастополі. Важливо також

поширювати роз'яснювальну роботу серед публічних службовців щодо необхідності та доцільності здобуття наукових ступенів та вчених звань, що б ґрунтувалися на ціннішому досвіді економічних трансформацій. Доцільним вважається внести проекти рішень до чинних нормативних актів з приводу заохочення публічних службовців у підвищенні кваліфікації через здобуття наукових ступенів, передбачивши на такі цілі відповідні бюджетні асигнування.

Перспективним у подальшому виглядає створення науково-методичної бази моніторингу установ державної служби та персоналізації публічних службовців.

ЛІТЕРАТУРА

1. Звіт з наукової діяльності за 2011 рік / За заг. ред. В. Д. Бакуменка; Уклад.: В. К. Присяжнюк, Ю. М. Мальчин, Т. В. Іванова та ін. – К.: Вид-во АМУ, 2012. – 81 с.
2. Гончарук Н. Вітчизняний досвід здійснення адміністративної реформи в Україні / Н. Гончарук // Публічне управління. – 2010. – № 2. – С. 11–16.
3. Серьогін С. Оцінювання успішності діяльності кафедр та науково-педагогічних працівників / С. Серьогін, Ю. Шаров // Публічне управління. – 2010. – № 2. – С. 22–27.
4. Мартиненко В. Інвестиційно-інноваційна політика України – стратегія розвитку «На випередження» / В. Мартиненко // Публічне управління. – 2010. – № 2. – С. 17–21.
5. Індивідуальність кожного в унікальному її виконанні як універсального феномена соціального // Мир психології: Научно-методический журнал. – Москва, 2011. – №1 (65). – С. 3–8.
6. Балл Г. О. Особистість як інтегративна якість особи / Г. О. Балл, В. О. Медінцев // Успішність особистості: потенціал та обмеження: Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 18 березня 2010 р.) / За редакцією М. Л. Смульсон, Л. М. Зінченко. – К., 2010. – С. 31–35.
7. Ложкін Г. В. Психологічний потенціал успішної особистості // Успішність особистості: потенціал та обмеження: Тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 18 березня 2010 р.) / Г. В. Ложкін ; За редакцією М. Л. Смульсон, Л. М. Зінченко. – К., 2010. – С. 31–35.
8. Атестаційний вісник // Науковий світ. – 2010. – № 2–7.
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади / Указ Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 року із змінами // Урядовий кур'єр від 14.12.2010. – № 234.
10. Управління статистики у м. Севастополі [Електронний ресурс] / Офіційний сайт. – Режим доступу : www.sevstat.sevinfo.com.ua. – Заголовок з екрану.

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

© Кондрашихін А. Б., 2012

Дата надходження статті до редколегії 11.04.2012 р.

КОНДРАШИХІН Андрій Борисович – Академія муніципального управління МОНмолоді та спорту України, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: підготовка державних службовців під час модернізації економіки України.

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ ГІРНИЧО-ЗБАГАЧУВАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Досліджено особливості державного регулювання процесів екологізації діяльності вітчизняних промислових підприємств. Проаналізовано теоретичні засади та законодавче підґрунтя регулювання і контролю у сфері природокористування та охорони навколишнього середовища. Акцентовано увагу на необхідності удосконалення механізму державного регулювання процесів екологізації підприємств гірничо-збагачувальної галузі.

Ключові слова: екологізація, процеси екологізації, державне регулювання, контроль природокористування, охорона навколишнього середовища, виробничі процеси.

Исследованы особенности государственного регулирования процессов экологизации деятельности отечественных промышленных предприятий. Проанализированы теоретические основы и законодательная база регулирования и контроля в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Акцентируется внимание на необходимости совершенствования механизма государственного регулирования процессов экологизации предприятий горно-обогатительной отрасли.

Ключевые слова: экологизация, процессы экологизации, государственное регулирование, контроль природопользования, охрана окружающей среды, производственные процессы.

The features of state regulation of ekologhizatsiyi of domestic industry. The theoretical framework and legal basis of regulation and control in the field of Natural Resources and Environment. The attention the need for improvement of state regulation of ecological mining and processing industry.

Key words: greening, ecological processes, government regulation, control of natural resources, environment, industrial processes.

Постановка проблеми. Існуючі умови навколишнього середовища та екології на Україні є критичними, в тому числі і в зв'язку з розвитком підприємств гірничодобувної галузі. Інтенсивне використання надр із значними обсягами вилучення корисних копалин і порід з їх наступною переробкою не могло не відобразитись на екологічному стані довкілля України. На сучасному етапі економічного розвитку країни успішне вирішення проблем, пов'язаних з використанням, охороною та відтворенням природних ресурсів, навколишнього середовища в цілому, значною мірою визначається досконалістю форм і методів фінансування та кредитування природоохоронних заходів, стимулювання раціонального природокористування з боку держави. Відсутність протягом останніх десятиріч ефективно діючих правових, адміністративних та економічних механізмів регулювання екологізації виробництва, захисту навколишнього природного середовища, а також низька економічна суспільна

свідомість, високий рівень концентрації промисловості, непродумане, екологічно необґрунтоване розміщення й нарощування виробничих потужностей, фінансування і здійснення природоохоронних заходів за залишковим принципом призвели до високого техногенного навантаження на природне середовище, до його інтенсивної деградації, надмірного забруднення поверхневих і підземних вод, земель, накопичення у величезних кількостях відходів виробництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження теоретико-методологічних і практичних аспектів раціонального використання мінерально-сировинних ресурсів та визначення напрямів вирішення екологічних проблем зробили відомі вчені-економісти: А. С. Даниленко, Б. М. Данилишин, С. І. Дорогунцов, О. Л. Кашенко, В. С. Міщенко, В. М. Шестопалов, Є. О. Яковлев та інші. Проблема обмеженості природних ресурсів, особливо гостро постала перед підприємствами видобувної промисловості,

що зумовлює крайню необхідність раціонального державного регулювання процесів екологізації, зокрема гірничо-збагачувальних підприємств. Проблеми, пов'язані з дослідженням процесів екологізації сучасних промислових підприємств розглядалися багатьма вітчизняними вченими, такими як Андрєєва Н. Н., Буркінський Б. В., І. К. Бистряковим, Т. П. Галушкіною, Данилишин Б. М., Ковальова Н. Г., Рассаднікова С. І., Л. Г. Руденко, В. М. Степановим, Харічков С. К., Хлобистов Є. В., В. О. Шубравською, М. Г. Чумаченко та ін. Разом з тим окремі аспекти державного механізму регулювання розглянуті фрагментарно, що зумовлює об'єктивну необхідність подальшого дослідження видобувної промисловості.

Метою статті є діагностика ефективності механізму державного регулювання діяльності гірничо-збагачувальних підприємств аспекті зменшення негативного впливу на навколишнє середовище та обґрунтування пропозицій щодо його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі екологічна та економічна ситуація в гірничодобувних регіонах України знаходиться в критичному стані. Це зумовлено значними втратами обсягів та якості мінеральної сировини в процесах її видобування та перероблення, значними обсягами техногенних відходів та високим рівнем порушення довкілля. Незбалансована експлуатація природних ресурсів негативно впливає на навколишнє середовище і призводить до погіршення перспектив економічного розвитку регіонів через зростання витрат на екологічний захист територій та необхідність ліквідації наслідків техногенного навантаження. Особливо загрозлива екологічна обстановка спостерігається в районах із великою концентрацією гірничих підприємств, до яких безпосередньо відноситься Криворізький регіон, де гірничі підприємства займають більш, ніж 340 км² природних земель.

Однак загальновідомо, що всі виробничі ресурси є обмеженими і рідкісними. Особливо гостро ця економічна проблема стоїть перед підприємствами видобувної промисловості. Саме тому державне регулювання процесів екологізації гірничо-збагачувальних підприємств є необхідним в сучасних умовах. Виникає крайня необхідність розширювати дослідження теоретико-методичних і прикладних аспектів удосконалення системи державного управління та регулювання процесами відновлення екологічно небезпечних територій, які зазнали впливу діяльності підприємств гірничої промисловості, з метою запровадження засад сталого регіонального розвитку і підвищення якості життя місцевого населення.

Серед науковців до цього часу не існує повної погодженості поглядів стосовно економічної сутності та природи формування організаційно-економічного механізму управління процесами екологізації виробництва. Найчастіше зустрічається

визначення поняття екологізації, як процесу безупинного і послідовного розроблення та впровадження у виробничі процеси нових технологічних і управлінських заходів, які дають змогу підвищувати ефективність використання природних ресурсів зі збереженням чи поліпшенням якості довкілля [7, с. 347].

Під поняттям «екологізація» Л. Г. Мельник пропонує розуміти «постійне відтворення наукових ідей, інформаційних матеріалів, технічних засобів і технологічних рішень з метою попередження порушень природи». На думку Каталенця А. І. і Томчука А. А. [5, с. 158], зміст функціонування названого механізму управління еколого-економічною діяльністю промислового підприємства являє собою сукупність суспільних, виробничих і соціальних відносин. Актуальність питання екологізації процесів виробництва вітчизняних підприємств зумовлена значним техногенним впливом на довкілля в країні.

В умовах порушення природного середовища, зумовленого специфікою гірничого виробництва відбуваються зміни, які можна визначити, як елементи еколого-економічного збитку, а саме: втрачений продукт (втрата цінної сировини з промисловими відходами), недовироблений продукт (зниження рівня використання потужності виробничого устаткування внаслідок застосування екологічно-неефективної технології, та продуктивності праці з причин забруднення довкілля), зростання компенсаційних витрат (витрати на зниження негативного впливу забруднювачів).

Проблеми збереження довкілля в гірничо-промислових регіонах стали об'єктами досліджень не тільки екологів, а й економістів, насамперед це стосується оцінювання економічної ефективності екологічних систем, оскільки саме економічні можливості підприємств зумовлюють попередження техногенного забруднення. Промислові підприємства, і, передусім, підприємства гірничодобувної галузі, у своїй господарській діяльності не можуть керуватися цільовою функцією лише досягнення вищих показників прибутковості та рентабельності, але й критеріями збереження стану навколишнього середовища [3, с. 930].

Видобуток корисних копалин супроводжується накопиченням великої кількості твердих відходів – розкривних порід та відходів збагачення. Обсяг заскладованих розкривних порід відображено на рис. 1. Найбільші обсяги заскладованих розкривних порід характерні для ВАТ «ПівніГЗК» – на рівні 21 млн м³, друге місце за цією позицією займає ВАТ «ІнГЗК» – 10 млн м³. Загальний обсяг заскладованих розкривних порід за останні роки складає біля 41 млн м³.

Вміст заліза у руді разом з існуючими технологіями збагачення корисних копалин пливає на обсяг відходів збагачення, що призводить до їх зменшення (рис. 2).

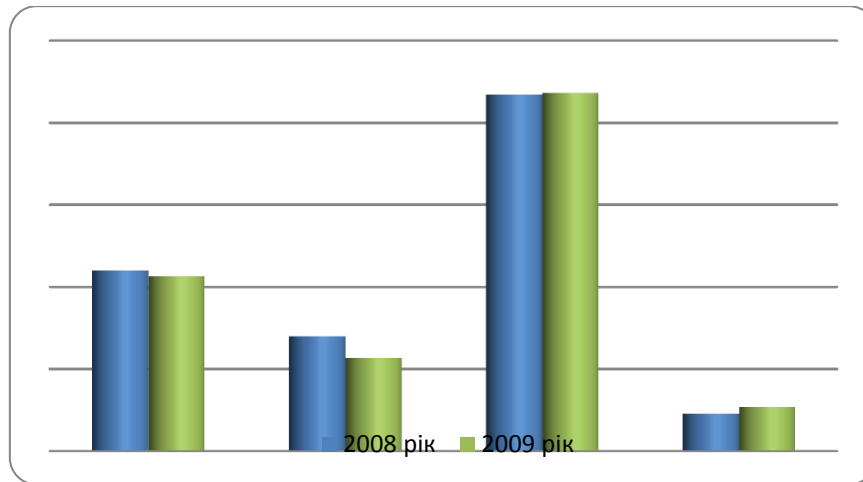


Рис. 1. Обсяг заскладованих розкривних порід, тис.м³

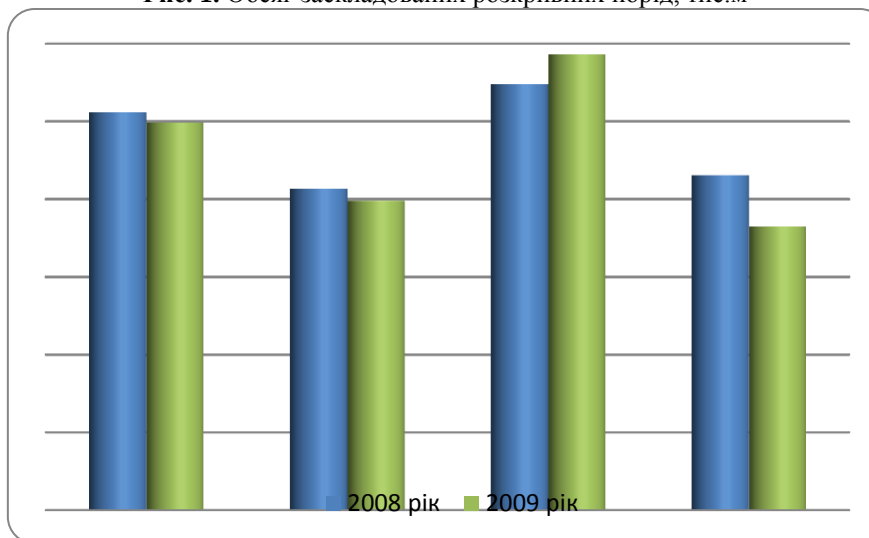


Рис. 2. Обсяг заскладованих відходів процесів збагачення, тис.т

Зменшення обсягів заскладованих відходів процесів збагачення в окремі роки, наприклад у 2009 році, не можна визнати позитивною тенденцією, тому що це зменшення зумовлене

скороченням обсягів виробництва на всіх, без винятку, ГЗК.

Обсяг утворених відходів внаслідок функціонування ГЗК за 2009 р. наведено на рис. 3.

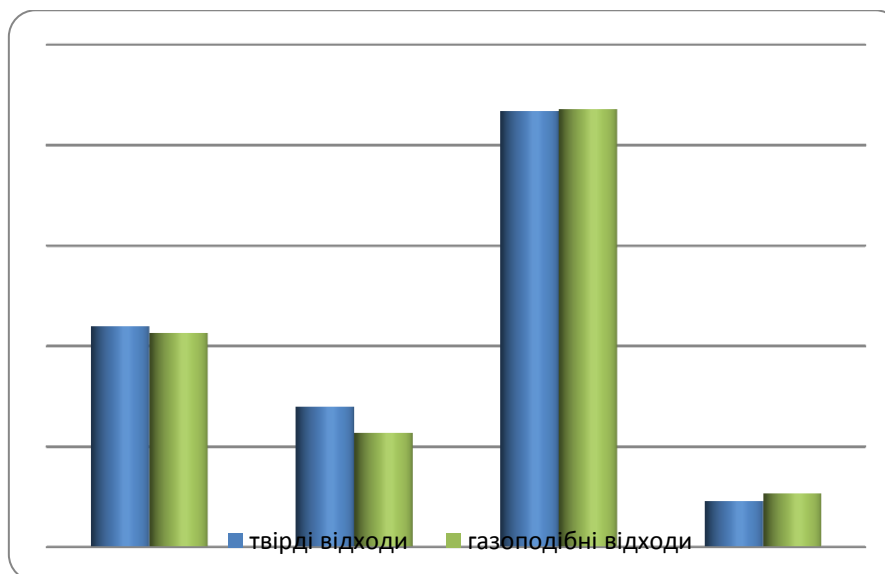


Рис. 3. Обсяг відходів внаслідок функціонування ГЗК за 2009 рік, т

Лише за 2009 рік сумарний обсяг відходів склав 21,8 тис. т, при цьому частка твердих відходів майже вдвічі перевищує частку рідких. Загальний обсяг твердих відходів за 2009 рік за всіма ГЗК становив 14,7 тис. т, рідких – 7,1 тис. т. Запилення і загазованість повітряного басейну призводить до попадання в природну сферу життя людини (у води, ґрунти, повітря) шкідливих хімічних сполук важких металів, сірки, азоту, вуглецю, оксидів заліза, кремнію та ін. Окремим інтенсивним джерелом пилоутворення є масові вибухи, які проводяться при використанні систем розробки з обрушенням руди. Проблема впливу пилових викидів залізрудних шахт на довкілля є також вторинне пилоутворення відвалів.

Стосовно відходів слід підкреслити, що гірничовидобувна та збагачувальна галузі становлять головне джерело відходів в Україні. В цілому, у відвалах, териконах та інших формах складування вже накопичено біля 25 млрд т відходів, у тому числі у Криворізькому регіоні – 8,1 млрд т. Негативним наслідком впливу на навколишнє середовище низького рівня використання є порушення природного балансу земель, зайнятих під відвали та хвостосховища. Ці землі, придатні для сільськогосподарського використання, на сьогодні використовуються неефективно. Показники, що характеризують обсяг порушених земель внаслідок роботи ГЗК, наведені на рис. 4.

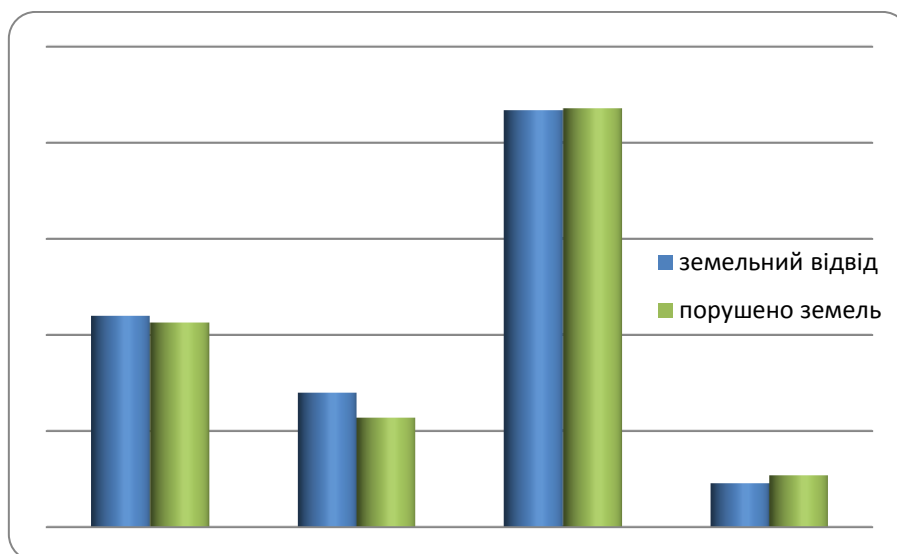


Рис. 4. Обсяг порушених земель внаслідок функціонування ГЗК станом на 01.01.2010 р., га

Сумарно земельний відвід за всіма ГЗК становить більше 20 тис. га, а обсяг порушених земель – майже 15 тис. га. Варто відзначити, що впродовж останніх двох років витрати на рекультивацію були здійснені лише у ВАТ «ІнГЗК»: приблизно 1,5 млн грн. На інших комбінатах рекультивація земель не проводилася.

Безпосередньо у межах Криворізького залізрудного басейну негативний вплив на стан геологічного середовища справляють і зворотні процеси – осушення водоносних горизонтів як необхідний засіб створення безпечних умов відпрацювання залізних руд на глибинах до 1300 м. Це призвело до формування потужної регіональної депресійної воронки та цілого комплексу техногенних процесів – зсувів, стиснення, просідання, суфозії, змін фізико-механічних властивостей ґрунтів. Внаслідок відпрацювання залізрудних родовищ Криворізького рудного району утворилися кар'єрні та шахтні ємності обсягом 5-6 млрд м³ специфічної видовженої форми [3, с. 929].

Вагомим фактором, який здатний різко підсилювати негативний вплив на довкілля всіх інших чинників є порушення водного режиму території. При видобутку залізних руд у Криворізькому басейні щорічно відкачується

близько 40 млн м³ кар'єрних і шахтних вод з мінералізацією від 5 до 95 г/л при середній мінералізації 30 г/л. Кількість водопритоків по гірничим підприємствам Кривбасу коливається у великих діапазонах (від 88 м³/год до 942 м³/год по кар'єрах, та від 59 м³/год до 532 м³/год по підземним виробкам).

За підрахунками О. Криворучкіної, на територію Криворізького залізрудного басейну за період роботи гірничо-збагачувальних комбінатів надійшло 24,1 млн т солей, видалено з концентратом – 1,8 млн т, з водами річок Інгулець та Саксагань – 1,5 млн т, накопичено солей на території – 20,8 млн.т., у т. ч. у хвостосховищі – 8,9 млн т. [3, с. 930]. Динаміка обсягів скидів зворотніх вод до поверхонь водних об'єктів наочно відображена на рис. 5.

У процесі досліджень виявлено, що заходи, які використовують у Криворізькому басейні для поліпшення стану навколишнього середовища не завжди ліквідують тяжкі наслідки впливу гірничорудних підприємств. Їх багаторічне накопичення призвело басейн до стадії екологічного лиха, коли звичайних механізмів урівноваження екологічного стану та забезпечення екологічної безпеки вже недостатньо.

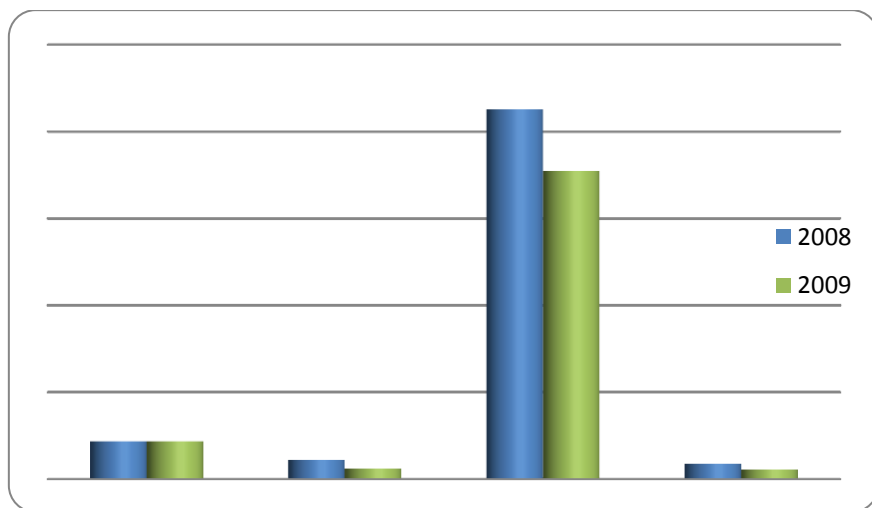


Рис. 5. Обсяг скидів зворотніх вод до поверхонь водних об'єктів, тис.м³

Протягом 120-річної експлуатації Криворізьких залізрудних родовищ залізрудна сировина реалізовувалась за ціною, як мінімум, на 20-25 % меншою від її вартості з урахуванням витрат на охорону навколишнього природного середовища. На сучасному етапі економічного розвитку успішне вирішення проблем, пов'язаних з використанням, охороною та відтворенням природних ресурсів, навколишнього середовища в цілому, значною мірою визначається досконалістю форм і методів фінансування та кредитування природоохоронних заходів, розрахунків між природокористувачами та державою, формуванням, розподілом та використанням цільових фондів грошових коштів, стимулювання раціонального природокористування [140, с. 88].

Ймовірність подальшого погіршення економіко-екологічного становища гірничодобувних підприємств Кривбасу значно зростає з високим рівнем зношування основних засобів, їх недостатнім оновленням, швидким старінням, посиленням виробничої аритмії. Оздоровлення і збереження навколишнього природного середовища потребує фронтального оновлення виробництва і перетворення прямих витрат на екологічні потреби в одну з головних складових навантаження на економіку.

Аналіз проблем, пов'язаних із станом довкілля і попереднє порівняння витрат та екологічних вигод від виконання різних інвестиційних програм показують, що майбутня конкурентоспроможність і попит на продукцію різних підприємств невизначені.

Зарубіжний досвід показує, що уряди країн посилюють свою підтримку та втручання у сировинні галузі й ринки для зміцнення сировинної безпеки країни [4, с. 11].

Головним органом виконавчої влади України з питань раціонального використання природних ресурсів є Міністерство екології та природних ресурсів України (МЕПР). До центрального апарату міністерства входять департаменти: з питань ядерної безпеки, з питань екологічної

безпеки, з питань охорони довкілля та природних ресурсів, з питань координації та системного розвитку. МЕПР відповідає за розроблення екологічної політики України та визначення стратегічних завдань для впровадження її через свої місцеві підрозділи. Регіональні представництва МЕПР здійснюють державну екологічну експертизу, екологічний та економічний аналіз, моніторинг стану довкілля, забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, а також контроль за виконанням вимог екологічного законодавства. Обласні органи МЕПР підпорядковуються не лише міністерству, а й обласним державним адміністраціям.

Сучасний механізм стягнень за забруднення і збиток, що наноситься навколишньому природному середовищу, не враховує всіх аспектів економічних і соціальних втрат суспільства внаслідок господарської діяльності, розмір цієї платні не забезпечує в повному обсязі, покриття природоохоронних потреб і свідчить про недостатню ефективність системи примусового стягнення екологічних платежів [9, с. 18].

На початкових стадіях екологічного регулювання діяльності підприємств, яке ґрунтувалося на ідеології обмежуючого зростання забруднення (пасивне регулювання), застосовувались в основному адміністративно-розпорядчі (регламентаційні) інструменти, екологічні стандарти й норми, дозвільні процедури. Під час переходу до нової ідеології в державній політиці охорони навколишнього середовища, орієнтованої на послідовне зменшення забруднення (активне регулювання), застосовувались деякі економічні регулятори – емісійні нормативи поетапного зниження забруднення, тимчасові дозволи на викиди і т. п. У країнах з розвинутою ринковою економікою в структурі механізмів прямого регулювання (адміністративно-правового примусу) з'явилися сучасні й перспективні як адміністративно-розпорядчі, так і економічні інструменти.

Сьогодні більшість науковців, аналізуючи результати діяльності урядів розвинених країн світу, вважають, що державне втручання не тільки

можливе, але й необхідне та доцільне. Дослідження показали, що уряд успішно може виконувати ряд важливих функцій, а саме:

- алокативну (виправлення викривлень у розподілі ресурсів);
- розподільчу або перерозподільчу (турбота про справедливість);
- регуляторну (введення в дію законів та інших видів регулювання для того, щоб економіка функціонувала ефективно);
- стабілізаційна (контроль за макроекономічними показниками) [8, с. 47].

У прийнятій Конференцією ООН з питань навколишнього середовища та розвитку Програмі дій «Порядок денний на XXI століття» («Agenda 21») зазначається, що, оскільки причини дуже багатьох ресурсно-екологічних, соціальних й економічних проблем та їх вирішення залежать від характеру місцевих умов, участь і співробітництво місцевих органів управління слід віднести до вирішальних чинників у досягненні поставлених у ній цілей. Адже саме регіональні та місцеві органи створюють економічну, соціальну й екологічну інфраструктуру, управляють нею, підтримують її, визначають у регіонах політику і норми в галузі охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів, надають допомогу в реалізації національних, регіональних і місцевих ресурсно-екологічних пріоритетів.

Основні нормативно-правові акти екологічного регулювання в Україні ухвалені впродовж 1991-1995 рр. Основними з них є: Закони України «Про охорону навколишнього середовища» (1991 р.), «Про природно-заповідний фонд» (1992 р.), «Про охорону атмосферного повітря» (1992 р.), «Про тваринний світ» (1993 р.), «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (1995 р.), «Про екологічну експертизу» (1995 р.); Кодекси України – земельний, лісовий, про надра, водний; ратифіковані міжнародні екологічні угоди тощо. Ці нормативно-правові акти визначають засади та рамки діяльності підприємств щодо захисту довкілля, використання різноманітних природних ресурсів, підтримання екологічної безпеки, збереження унікальних територій та природних об'єктів, які є частиною історико-культурної спадщини України [2].

Висновки. Фактично система державного регулювання має дві основні частини:

- систему екологічних платежів (за забруднення атмосфери внаслідок використання стаціонарних джерел та транспортних засобів; за скидання стоків; за складування твердих відходів; за використання прісної води; за використання корисних копалин; за використання лісових ресурсів; за рослинні і тваринні ресурси);
- систему формування накопичення і використання витрат фінансових коштів [6, с. 201].

Вважаємо, що основними принципами охорони навколишнього середовища, на яких має базуватися вдосконалення системи державного регулювання мають бути:

- пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів і лімітів використання природних ресурсів під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності;
- гарантування екологічно безпечного середовища для життя та здоров'я людей;
- запобіжний характер заходів з охорони навколишнього природного середовища;
- екологізація матеріального виробництва на засаді комплексності рішень з питань охорони навколишнього середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій;
- збереження просторової та видової різноманітності й цілісності природних об'єктів і комплексів;
- науково обгрунтоване узгодження екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства.

В Україні для регулювання платежів за забруднення була введена система лімітів, тобто величин гранично припустимого викиду. Для вдосконалення системи управління платежами за природні ресурси доцільно застосовувалася система ліцензій, тобто дозволів на використання певної кількості природного ресурсу. Розширення практики регулювання відносять систему обов'язкового страхування; впровадити підвищені норми амортизації основних природоохоронних виробничих фондів; укладення договорів на комплексне природокористування.

Варто відзначити, що до цього часу законодавчо не затверджена концепція, перелік критеріїв та індикаторів для оцінювання еколого-економічних і соціальних систем з метою оптимізації процесів динамічного розвитку. Це зумовлює необхідність розробки інструментарію щодо оцінки екологічно безпечного, стабільного розвитку держави та її регіонів, формування управлінських рішень, необхідних для реалізації його принципів.

Стосовно експлуатації залізрудних родовищ корисних копалин екологізація виробничих процесів повинна бути визначена як реалізація заходів, що упереджують зміну якостей використаних природних ресурсів, з урахуванням впливу цих процесів на навколишнє природне середовище шляхом впровадження відповідних природоохоронних заходів на основі впровадження сучасної технології виробництва залізрудної продукції.

Екологічне законодавство, на нашу думку, повинно виконувати низку таких заходів:

- визначення та обгрунтування нормативів природокористування (скидів і викидів шкідливих речовин та їх захоронення);
- розрахунку нормативів у платежів за природні ресурси, викиди, скиди забруднюючих речовин в навколишнє природне середовище;
- розробки системи штрафів за залпові аварійні та інші не санкціоновані викиди та скиди забруднюючих речовин у довкілля; не

попередження аварій та аварійних ситуацій, не реагування на них та вчасної їх ліквідації;

– введення системи пільг за використання маловідходних екологічно чистих і ресурсощадних технологій, проведення робіт по очищенні викидів і скидів від шкідливих речовин, а також інші природоохоронні заходи;

– організація комплексного району, міськими та обласними інспекціями;

– проведення сучасної екологічної сертифікації.

Доцільно також приділити увагу формуванню організаційно-економічного механізму екологізації процесів виробництва на загальнодержавному рівні. Екологізація видобувної промисловості вітчизняних підприємств допоможе зменшити суперечності між економічним зростанням та збереженням і охороною природних ресурсів, дасть можливість підвищити ефективність ресурсоспоживання, вийти на нові ринки «екологічної продукції» та підвищення рівня конкурентоспроможності української економіки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41.
2. Закон України «Про проведення економічного експерименту на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – 10. – С. 22.
3. Плотніков О. В. Економічні проблеми розвитку залізорудної мінерально-сировинної бази України / О. В. Плотніков, О. В. Криворучкіна, О. М. Буричка // Економіка підприємства: проблеми теорії та практики. – Дніпропетровськ : Наука і освіта. – 2003. – вип. 185. – Т. 4. – С. 918–932.
4. Прокопенко О. В. Теоретико-методологічні засади соціально-економічної мотивації екологізації інноваційної діяльності / О. В. Прокопенко : автореф. дис. ... на здобуття ст. д-ра екон. наук: спец. 08.00.06 – економіка природокористування та охорони навколишнього середовища. – Одеса, 2009. – 37 с.
5. Тимошенко Л. В. Методичні засади управління економічною ефективністю екосистем при експлуатації залізорудних родовищ / Л. В. Тимошенко // Прометей: регіональний збірник наукових праць з економіки / Донецький економіко-гуманітарний інститут МОН України. – Донецьк: ДЕГІ, 2010. – Вип. 2(32). – С. 154–160.
6. Тимошенко Л. В. Рівень якості металургійної продукції гірничо-збагачувальних комбінатів як показник еколого-економічної ефективності / Л. В. Тимошенко // Економіка: проблеми теорії та практики. – Дніпропетровськ : ДНУ, 2009. – Вип. 254. – Т. 1. – С. 196–206.
7. Федчак О. М. Збори за забруднення довкілля як основне джерело фінансування природоохоронних заходів / О. М. Федчак // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. – 2007. – № 4. – С. 342–353 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nuwm.rv.ua/methods/asp/v402ek.html>.
8. Шкарупа О. В. Напрями регулювання процесів природокористування в умовах екобалансованого розвитку регіону / О. В. Шкарупа // Механізм регулювання економіки. – 2007. – № 2. – С. 44–49.
9. Недодаєва Н. Л. Еколого-економічна стратегія розвитку вугільної промисловості : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.06 [Електронний ресурс] / Н. Л. Недодаєва ; Нац. гірн. ун-т. – Дніпропетровськ, 2007. – 33 с.

Рецензенти: Іванов М. С., д.політ. н., професор;
Козлова Л. В., к.держ.упр.

© Швиданенко Г. О.
Матукова Д. Г., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.04.2012 р.

ШВИДАНЕНКО Г. О. – к.е.н., проф. ДВНЗ Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана.

Коло наукових інтересів: державне регулювання охорони навколишнього середовища, екологізація гірничо-збагачувальних підприємств.

МАТУКОВА Д. Г. – аспірантка ДВНЗ Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана.

Коло наукових інтересів: державне регулювання процесів екологізації діяльності вітчизняних промислових підприємств.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

БАГМЕТ Михайло Олександрович – доктор історичних наук, професор Чорноморського державного університету імені Петра Могили, завідувач кафедри державної політики та менеджменту.

Коло наукових інтересів: євроінтеграційні та державотворчі процеси, творче використання зарубіжного досвіду у підготовці кадрів нової генерації.

БАДАЛОВА Ольга Сергіївна – аспірант кафедри державної політики і менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державне управління та механізми державного управління, органи державної влади, органи юстиції.

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.

ГРАБЕЛЬНИКОВ Володимир Анатолійович – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри організації служби та дізнання підрозділів ДАІ Донецького юридичного інституту МВС України.

Коло наукових інтересів: регулювання автотранспортної діяльності.

ГРОМАДСЬКА Наталя Анатоліївна – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної служби Інституту державного управління ЧДУ імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: проблеми аналізу державної політики, соціальна політика та соціальна стратифікація суспільства.

ГУЦОВ Віктор Іванович – аспірант кафедри управління суспільним розвитком НАДУ при Президентіві України.

Коло наукових інтересів: становлення громадянського суспільства в Україні.

ІВАШОВА Людмила Миколаївна – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедрою державної служби та митної справи, Академія митної служби України (м. Дніпропетровськ).

Коло наукових інтересів: державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності, державний фінансовий контроль, контролінг.

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.

КАЛИНА Марина Сергіївна – здобувач кафедри державної політики та управління політичними процесами НАДУ при Президентіві України.

Коло наукових інтересів: державна політика європейської інтеграції.

КАЛЬНИШ Юрій Григорович – доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, завідувач кафедри державного управління та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державне управління, державна політика та політичний аналіз.

КАРТУЗОВ Костянтин Миколайович – здобувач кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету, магістр державного управління, заступник директора науково-педагогічної бібліотеки м. Миколаєва.

Коло наукових інтересів: бібліотечна справа, інформація, державне управління.

КОВАЛЬ Ганна Володимирівна – кандидат політичних наук, доцент, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили, заступник директора Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: молодіжна політика в країнах світу та в Україні.

КОНДРАШИХІН Андрій Борисович – д.е.н., доцент, зав. кафедри державних та місцевих фінансів Академія муніципального управління МОНмолоді та спорту України, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: підготовка державних службовців під час модернізації економіки України.

МАЗЕПА Кирил Миколайович – магістрант ЧДУ імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: адміністративно-територіальна реформа, система місцевого самоврядування

МАТУКОВА Д. Г. – аспірант ДВНЗ Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана.

Коло наукових інтересів: державне регулювання процесів екологізації діяльності вітчизняних промислових підприємств.

МАТІЙКО Сергій Анатолійович – кандидат наук з державного управління, Мелітопольський інститут державного та муніципального управління КПУ.

Коло наукових інтересів: державне регулювання розвитку промислових підприємств.

ПАЛАГНЮК Олександра Вікторівна – аспірант кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: Європейське та міжнародне право, державна міграційна політика України, права людини.

ПАЛАГНЮК Юліана Вікторівна – кандидат політичних наук, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: європейська інтеграція, політики ЄС та їх законодавче забезпечення.

ПОВОРОЗНИК Роман Володимирович – здобувач, Академія муніципального управління.

Коло наукових інтересів: проблеми забезпечення екологічної безпеки.

РЕБКАЛО Валерій Андрійович – доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри державної політики та управління політичними процесами НАДУ при Президентові України.

Коло наукових інтересів: проблеми розвитку державного управління в Україні, формування та реалізація державної політики.

РИБАЧУК Валентин Леонідович – кандидат наук з державного управління, докторант, Чорноморський державний університет імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: реформування ЖКГ.

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.

СКРИПНИК Віктор Володимирович – кандидат історичних наук, державний службовець сьомого рангу.

Коло наукових інтересів: становлення ідеї кооперації.

СОРОКА Світлана Вікторівна – кандидат політичних наук, докторант кафедри державної політики та менеджменту Інституту державного управління Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: парламентська діяльність, взаємодія вищих органів влади, європейська інтеграція.

СОРОКА Микола Петрович – кандидат економічних наук, доцент, Рівненський гуманітарний університет.

Коло наукових інтересів: державне управління соціально-економічним розвитком регіонів, конкурентоспроможність регіонів.

ТУБОЛЕЦЬ Катерина Геннадіївна – аспірантка, Дніпропетровський державний аграрний університет.

Коло наукових інтересів: маркетингова діяльність аграрних підприємств.

ШАПОРЕНКО Дар'я Едуардівна – здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування, Академія муніципального управління (м. Київ).

Коло наукових інтересів: державна політика зайнятості в Україні.

ШВИДАНЕНКО Г. О. – к.е.н., проф. ДВНЗ Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана.

Коло наукових інтересів: державне регулювання охорони навколишнього середовища, екологізація гірничо-збагачувальних підприємств.

ШКУРАТОВА Ірина Іванівна – кандидат наук з державного управління, ст. викладач кафедри державної служби та митної справи Академії митної служби України.

Коло наукових інтересів: фінансовий контроль, митний постаудит.

ШКУРОПАТ Олександр Васильович – аспірант кафедри управління суспільним розвитком НАДУ при Президентіві України.

Коло наукових інтересів: державне регулювання земельних відносин.

ЯКИМЕНКО Олександр Олегович – аспірант кафедри управління освітою Національної академії державного управління при Президентіві України.

Коло наукових інтересів: реформування вищої освіти в Україні, трансформація вищої освіти.

Наукове видання

НАУКОВІ ПРАЦІ

Науково-методичний журнал

Серія «Державне управління»

Випуск 174

Том 186

Технічний редактор, комп'ютерна верстка *О. Безверха*.
Друк *О. Полівцова*. Фальцювальні-палітурні роботи *Ю. Шаповалова*.

Підп. до друку 15.05.2012 р.
Формат 60х84^{1/8}. Папір офсет.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 18,14. Обл.-вид. арк. 16,14.
Тираж 300 пр. Зам. № 3825.

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.
Свідectво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009 р.