

Наукові праці

Видається з грудня 2001 року

Науково-методичний журнал



Серія

«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

Випуск 193, 2012

Том 205

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 № 15281-3853П
від 10.04.2009 р.

Рекомендовано до друку
рішенням вченої ради
Чорноморського державного
університету ім. Петра Могили
(протокол № 2 від 11.10.2012 р.)

РЕДАКЦІЙНО-ВИДАВНИЧА РАДА:

Клименко Л. П.	голова редакційно-видавничої ради, головний редактор, доктор технічних наук, професор, ректор ЧДУ ім. Петра Могили;
Багмет М. О.	голова редколегії серії «Політологія», доктор історичних 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 УАН;
Фісун М. Т.	голова редколегії серії «Комп'ютерні технології», доктор технічних наук, професор, старший науковий співробітник, дійсний член УАН;
Андрєєв В. І.	відповідальний секретар, кандидат технічних наук, в.о. доцента.

Н 34

Наукові праці : науково-методичний журнал. – Вип. 193. Т. 205. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – 136 с.

Матеріали, включені до фахового збірника, можуть становити інтерес як для науковців, так і для практиків, викладачів та студентів вищих навчальних закладів, які готують фахівців за спеціальностями в галузі знань «Державне управління». Ідеться про досвід щодо вирішення проблем державотворення, без чого неможливо сьогодні плідно здійснювати реформи в Україні. Усі випуски збірника розкривають актуальні питання історії, теорії, механізмів державного управління, державної служби, місцевого самоврядування.

НАЦІОНАЛЬНА РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Клименко Леонід Павлович – д.т.н., проф., Заслужений діяч науки і техніки – голова редакційної колегії серії; **Ємельянов Володимир Михайлович** – к.т.н., доцент, державний службовець І 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.; **Хаджиралева Світлана Костянтинівна** – д.держ.упр., проф.; **Чемшир Олександр Олександрович** – д.політ.н., проф.; **Шамрай Василь Олександрович** – 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; **Даций Олександр Іванович** – д.е.н., проф., Заслужений працівник освіти України; **Ємельянов Володимир Михайлович** – к.т.н., доцент, державний службовець І 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	6
<i>Толкованов В. В.</i> Нові підходи до реалізації державної регіональної політики на засадах сталого просторового розвитку	7
<i>Колтун В. С.</i> Інструменти ефективного надання муніципальних адміністративних послуг органами місцевого самоврядування	11
<i>Козлова Л. В.</i> Розвиток управлінської взаємодії в органах публічної влади	16
<i>Василенко О. В.</i> Проблеми нормативно-правового регулювання взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування	20
<i>Гарькавий І. Б.</i> Основа методології досліджень, спрямованих на зміцнення містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування	24
<i>Баженова О. А.</i> Комунікативна взаємодія органів влади з громадськістю в системі державного управління	30
<i>Шульга І. Л.</i> Місце та роль політико-управлінських відносин у системі державного управління	34
<i>Попович В. В.</i> Рівні реалізації завдань державної муніципальної політики	39
<i>Палагнюк Ю. В.</i> Концептуальні засади та підходи до аналізу державної політики у сфері євроінтеграції	43
<i>Дерега В. В.</i> Вплив демографічних факторів на формування сімейної політики в Європейському Союзі	49
<i>Сербіна О. С.</i> Система європейського врядування як спільна політика ЄС	56
<i>Татаренко В. Б.</i> Досвід Франції у сфері публічного управління державою	60
<i>Ібрагімова А. А.</i> Проблеми визначення правового статусу Громадських ресурсних центрів та практичні аспекти їх запровадження і вдосконалення в Україні	64
<i>Синячов О. П.</i> Забезпечення права громадян на доступ до інформації: зарубіжний досвід	68
Розділ 2. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ	73
<i>Косенчук С. І., Ємельянов В. М.</i> Податкові механізми регулювання діяльності суб'єктів господарської діяльності	74
<i>Половцев О. В.</i> Розробка методики побудови математичних моделей для прийняття рішень у державному управлінні: аналіз процесів та попередня обробка даних	80
<i>Жарая С. Б.</i> Підхід до вдосконалення комплексу принципів державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності	86
<i>Антонов А. В.</i> Методичні підходи до розробки стратегії стабільного життєзабезпечення сільського населення	90
<i>Якименко Б. М.</i> Сутність та зміст фінансового забезпечення як основи діяльності місцевої влади	96
<i>Сиченко О. О.</i> Соціальний консалтинг як елемент державної соціальної політики в умовах глобалізації	101
<i>Белец Ж. А.</i> Особливості використання програмно-цільового методу бюджетного планування в сучасній Україні	105
<i>Скрипник В. В.</i> Споживча кооперація в Україні	110
<i>Мельник В. М.</i> Нормативно-правове забезпечення інноваційної діяльності в системі місцевого самоврядування	115
<i>Федорчук В. В.</i> Екологічне зонування Кіровоградської області як основа стратегічного проектування екологічної безпеки	120
<i>Тевелєв Д. М.</i> Функції координаційних органів у системі регулювання ринку цінних паперів: аналіз світового досвіду	125
Відомості про авторів	130

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ	6
<i>Толкованов В. В.</i> Новые подходы к реализации государственной региональной политике на основе сталого пространственного развития	7
<i>Колтун В. С.</i> Инструменты эффективного предоставления муниципальных административных услуг органами местного самоуправления	11
<i>Козлова Л. В.</i> Развитие управленческого взаимодействия в органах публичного управления	16
<i>Василенко О. В.</i> Проблемы нормативно-правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления	20
<i>Гарькавий И. Б.</i> Основа методологии исследований, направленных на укрепление градообслуживающей сферы органами местного самоуправления	24
<i>Бажинова Е. А.</i> Коммуникативное взаимодействие органов власти с общественностью в системе государственного управления	30
<i>Шульга И. Л.</i> Место и роль политико-управленческих отношений в системе государственного управления	34
<i>Попович В. В.</i> Уровни реализации заданий государственной муниципальной политики	39
<i>Палагнюк Ю. В.</i> Концептуальные основы и подходы к анализу государственной политики в сфере евроинтеграции	43
<i>Дерега В. В.</i> Влияние демографических факторов на формирование семейной политики в Европейском Союзе	49
<i>Сербина О. С.</i> Система европейского управления как совместная политика ЕС	56
<i>Татаренко В. Б.</i> Опыт Франции в сфере публичного управления государством	60
<i>Ибрагимова А. А.</i> Проблемы изучения правового статуса Общественных ресурсных центров и практические аспекты их внедрения и усовершенствования в Украине	64
<i>Синячов А. П.</i> Обеспечение права граждан на доступ к информации: зарубежный опыт	68
Раздел 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ	73
<i>Косенчук С. И., Емельянов В. М.</i> Налоговые механизмы регулирования деятельности субъектов хозяйственной деятельности	74
<i>Половцев О. В.</i> Разработка методики построения математических моделей для принятия решений в государственном управлении: анализ процессов и предварительная обработка данных	80
<i>Жарая С. Б.</i> Подход к усовершенствованию принципов государственной политики по вопросам разрешительной системы в сфере хозяйственной деятельности	86
<i>Антонов А. В.</i> Методические подходы к разработке стратегии стабильного жизнеобеспечения сельского населения	90
<i>Якименко Б. Н.</i> Сущность и содержание финансового обеспечения как основы деятельности местной власти	96
<i>Сиченко О. А.</i> Социальный консалтинг как элемент государственной социальной политики в условиях глобализации	101
<i>Белец Ж. А.</i> Особенности использования программно-целевого метода бюджетного планирования в современной Украине	105
<i>Скрипник В. В.</i> Потребительская кооперация в Украине	110
<i>Мельник В. М.</i> Нормативно-правовое обеспечение инновационной деятельности в системе местного самоуправления	115
<i>Федорчак В. В.</i> Экологическое зонирование Кировоградской области как основа стратегического проектирования экологической безопасности	120
<i>Тевелев Д. М.</i> Функции координационных органов в системе регулирования рынка ценных бумаг: анализ мирового опыта	125
Сведения об авторах	130

CONTENT

Section 1. THE MODERN PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE	6
<i>Tolkovanov V.</i> The currently important issues on sustainable spatial development	7
<i>Koltun V.</i> Tools efficient provision of municipal administrative services local authorities	11
<i>Kozlova L.</i> Administrative cooperation's development in the public administration.....	16
<i>Vasilenko O.</i> Problems legal basis for cooperation between states and local governments	20
<i>Gar'kaviy I.</i> Methodologies of researches in relation to strengthening of sphere of maintenance of cities by the organs of local self-government	24
<i>Bazhinova E.</i> Communicative interaction with public authorities in public administration	30
<i>Shulga I.</i> Place and role of political and administrative relations in the public administration	34
<i>Popovich V.</i> The levels of realization of public municipal policy's tasks	39
<i>Palagnyuk Y.</i> Conceptual framework and approaches to the analysis of state policy in the sphere of eurointegration	43
<i>Derega V.</i> The impact of demographic factors on family policy forming in the European union	49
<i>Serbina O.</i> System of European governance as a joint EU policy	56
<i>Tatarenko V.</i> Experience of France in the field of public government	60
<i>Ibragimova A.</i> Problems of study of legal status of the Community centres and practical aspects of their introduction and improvement are in Ukraine	64
<i>Sinyachov A.</i> Ensuring the right of access to information: international experience	68
 Section 2. PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS OF DEVELOPE OF MODERN SYSTEM OF MARKET RELATIONS IN UKRAINE	 73
<i>Kosenchuk S., Emelyanov V.</i> Tax mechanisms of adjusting of activity of subjects of economic activity	74
<i>Polovcev O.</i> Development of methodology of construction of mathematical models for making decision in state administration: analysis of processes and rough-down of data	80
<i>Zharaia S.</i> Approach to improving the set of principles of state policy on Permit system in economic activity	86
<i>Antonov A.</i> Methodical approaches to development of strategy of stable life support of country people	90
<i>Iakymenko B.</i> Essence and meaning of financial provision as a basis of local authority activity	96
<i>Sychenko O.</i> Social consulting as element of public social policy in the conditions of globalization	101
<i>Belets Zh.</i> Features of the use of programmatic-having a special purpose method of budgetary planning in modern Ukraine	105
<i>Skripnik V.</i> Consumer cooperation in Ukraine	110
<i>Melnyk V.</i> Legal framework for innovation activity in the local self-government system.....	115
<i>Fedorchak V.</i> Ecological zoning of the Kirovograd region as basis of the strategic planning of ecological safety	120
<i>Tevelev D.</i> Functions of coordinating organs in the system of adjusting of market of equities: analysis of international experience.	125
 Information about authors	 130

Розділ 1

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

НОВІ ПІДХОДИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ НА ЗАСАДАХ СТАЛОГО ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ

У статті розглядаються актуальні питання реалізації політики сталого просторового розвитку. На основі аналізу чинних нормативно-правових актів, дослідження досвіду роботи Ради Європи, інших міжнародних організацій, а також кращих європейських та вітчизняних практик визначаються нові засади, інноваційні підходи та інструменти формування державної політики в галузі сталого просторового розвитку в Україні.

Ключові слова: сталий розвиток, просторове планування, державна політика, регіон, інновації, інструменти, механізми, європейська інтеграція.

В статье рассмотрены актуальные вопросы реализации политики сталого пространственного развития. Базируясь на анализе действующих нормативно-правовых актов, исследовании опыта работы Совета Европы, других международных организаций, а также лучших европейских и отечественных практик определяются новые принципы, инновационные подходы и инструменты формирования государственной политики в сфере сталого пространственного развития в Украине.

Ключевые слова: стое развитие, пространственное планирование, государственная политика, регион, инновации, инструменты, механизмы, европейская интеграция.

The currently important issues on sustainable spatial development are described in the paper. The new approaches, innovation approaches and instruments of policy making in area of sustainable spatial development of Ukraine are defined on the basis of analyze existing normative legal acts, examination of the Europe Council operations and others international institutions as well as best European and national practices.

Key words: sustainable development, spatial development, state policy, region, innovations, instruments, mechanisms, European integration.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сучасна система територіального планування в Україні сформувалась на основі багаторічного вітчизняного досвіду, який розвивається, особливо останнім часом, дедалі більше згідно з вимогами європейської політики просторового розвитку. При цьому ми спираємося на Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту та інші документи СЕМАТ, Ради Європи та Європейського Союзу. Відбувається переорієнтація на забезпечення соціальної єдності, зміцнення незалежності та територіальної цілісності України, а також якомога чіткішого розмежування повноважень та відповідальності державних органів, органів місцевого самоврядування, що створює принципово нові можливості для подальшого демократичного розвитку нашого суспільства.

При цьому зростає роль територіального планування як ефективного інструменту інтеграції на конкретних територіях не тільки місцевих, регіональних та загальнодержавних інтересів, а й

різноманітних секторальних інтересів, обґрунтованого визначення перспектив їх збалансованого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. В останні роки науковому вивченню питань реалізації державної політики у сфері сталого просторового розвитку приділяється серйозна увага. Так, серед вітчизняних та зарубіжних науковців, що досліджували різні аспекти реалізації державної регіональної політики, слід виділити М. Білоконя, К. Деві, В. Куйбіду, С. Марковського, Ж. Марку, Н. Мікулу, В. Нудельмана, М. Палеху, Г. Петері, М. Портера, М. Пухтинського, С. Романюка, А. Ткачука, П. Хілдріта та ін. Разом із тим, це питання потребує сьогодні додаткового вивчення з урахуванням пріоритетів, які було визначено міжнародними організаціями (ООН, ЄС, ОЕСР, Рада Європи тощо), а також нових завдань державної політики України у сфері місцевого й регіонального розвитку.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Сучасний світ демонструє зростання ролі простору у суспільному розвитку. Це обумовлюється тим, що

простір розглядається не просто як пасивне вмістилище різних видів діяльності, а як складна біосоціоекономічна система, яка завдяки своїм диференційованим особливостям активно впливає на вибір рішень щодо напрямів та інтенсивності використання простору. У зв'язку з цим сучасні глобальні виклики і тенденції обумовлюють необхідність вироблення та впровадження нових інноваційних інструментів у реалізації політики сталого просторового розвитку, покликаної подолати існуючі загрози і створити нові можливості розвитку українських громад і регіонів, зокрема в контексті реалізації політики європейської інтеграції

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Метою статті є визначення та аналіз інноваційних інструментів і механізмів у реалізації державної політики у сфері просторового розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Питання вироблення нових підходів у реалізації політики сталого просторового розвитку набувають особливого значення в контексті реалізації реформи місцевого самоврядування та передачі повноважень від центру регіонам, що було задекларовано Президентом України В. Ф. Януковичем. За підсумками засідання Ради регіонів при Президентові України, яке відбулось 2 лютого 2011 року, було ухвалено рішення щодо Реформи регіонального розвитку в 2011 році, що передбачає, зокрема, вироблення та впровадження нових підходів до реалізації політики сталого просторового розвитку регіонів та держави в цілому [1].

У зв'язку з цим для України набуває особливого значення вивчення досвіду інших зарубіжних країн у цій сфері, а також розвиток співпраці з міжнародними організаціями (зокрема, ООН, Радою Європи та іншими організаціями), які мають значний досвід роботи з питань сталого просторового розвитку.

Слід зазначити, що перша конференція міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за питання регіонального та просторового планування (СЕМАТ), відбулась у м. Бонн (ФРН) 9-11 вересня 1970 року. Визнаючи просторове планування та регіональний розвиток «одним із найважливіших завдань у своїй роботі», міністри погодились, що планування має здійснюватись шляхом розвитку найменш розвинених районів, економічної інтеграції районів, розділених кордоном, та досягнення балансу між міськими та сільськими районами [3].

На шостій європейській конференції міністрів СЕМАТ, яка відбулась у м. Торремолінос (Іспанія) 19-20 травня 1983 року, було прийнято Європейську хартію регіонального/просторового планування.

Дванадцята конференція СЕМАТ, яка відбулась у Ганновері 7-8 вересня 2000 року, ознаменувалась прийняттям Керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту. На основі та в контексті програми майбутньої роботи міністри ухвалили програму з 10-ти пунктів щодо більш тісної інтеграції європейських регіонів. Конференція розробила рекомендації європейським установам та органам влади національних і регіональних рівнів

щодо використання та застосування Керівних принципів [10].

13-та Європейська конференція СЕМАТ, яка була проведена у м. Любляна, столиці Словенії, 16-17 вересня 2003 року, стала однією з головних політичних подій у контексті втілення Керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту. У рамках конференції було підписано Декларацію про співпрацю у басейні річки Тиса між Угорщиною, Румунією, Сербією та Чорногорією, Словацькою Республікою та Україною.

14-та сесія СЕМАТ, яка проходила у м. Лісабон 26-27 жовтня 2006 року, була присвячена темі «Мережеві структури для забезпечення сталого територіального розвитку європейського континенту: мости, що об'єднують Європу». На робочих сесіях було обговорено питання реалізації Керівних принципів сталого територіального розвитку Європейського континенту на національному, регіональному та європейському рівнях, а також сприяння розвитку «Загальноєвропейської мережі СЕМАТ: регіони інновацій».

На 15-й сесії конференції СЕМАТ, яка пройшла в липні 2010 року у м. Москва, було розглянуто та обговорено сім найбільш важливих тематичних питань у контексті виникнення нових викликів у галузі регіонального розвитку та територіального планування, а саме:

1. Демографія, міграція та вплив на розвиток територій.
2. Вплив нової енергетичної парадигми в Європі на планування розвитку територій (енергопостачання, енергозбереження та енергобезпека, нова географія енергетичних систем).
3. Процеси глобалізації та їх вплив на розвиток територій.
4. Створення нових транспортних і торгівельних коридорів (включно з морським транспортом), сталий розвиток в європейському контексті, доступ до основних послуг.
5. Кліматичні зміни; заходи з менеджменту та запобігання природним катастрофам.
6. Роль політик просторового розвитку для стійкої життєздатності довкілля і людського середовища, захисту та покращення сухопутного та морського ландшафту.
7. Транскордонне співробітництво та територіальна інтеграція Європейського континенту.

Останнє питання набуває особливого значення, зокрема, для України в контексті розбудови єдиної Європи (без роз'єднуючих кордонів), розширення ЄС, упровадження нової політики добросусідства та реалізації програми «Східне партнерство».

Необхідно наголосити, що сучасна система територіального планування в Україні сформувалась на основі багаторічного вітчизняного досвіду, який розвивається, особливо останнім часом, дедалі більше згідно з вимогами європейської політики просторового розвитку. При цьому ми спираємось на Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту та інші документи СЕМАТ, Ради Європи та Європейського Союзу. Відбувається

переорієнтація на забезпечення соціальної єдності, зміцнення незалежності та територіальної цілісності України, а також якомога чіткішого розмежування повноважень та відповідальності державних органів, органів місцевого самоврядування, що створює принципово нові можливості для подальшого демократичного розвитку нашого суспільства [4].

На сьогодні в Україні діяльність у цій сфері регулюється насамперед Законами «Про основи містобудування», «Про планування і забудову територій», «Про архітектурну діяльність», «Про охорону культурної спадщини», «Про Генеральну схему планування території України», «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» та іншими нормативно-правовими актами, а також державними будівельними нормами, нормативними документами тощо.

Незважаючи на те, що законодавча база у сфері територіального планування, містобудівної діяльності в Україні є досить розвинутою і врегульовує найважливіші питання в цих сферах, вона все ж таки потребує подальшого удосконалення. Оскільки закони та інші нормативно-правові акти, що є її складовими, приймалися протягом сімнадцяти років за різних умов соціально-економічного розвитку країни, вони потребують певного удосконалення та взаємоузгодження. Збалансований розвиток територій неможливий без удосконалення територіальної організації влади та територіального планування, що включає Генеральну схему планування території держави, схеми планування території областей, районів, генеральні плани міст, сіл і селищ [8].

В Європейському Союзі визнається, що у взаємодії галузевого та територіального планування провідну роль відіграє останнє [7]. Це обумовлюється тим, що (на відміну від багатьох видів галузевих прогнозів і програм) територіальне планування та містобудівна документація, яка його відображає, на національному, регіональному та місцевому рівнях:

- безпосередньо зорієнтована на людину, на створення для неї повноцінного життєвого середовища;
- об'єктивно має міжвідомчий характер і його завдання – взаємоузгодити на конкретній території різновекторні інтереси окремих галузей;
- головним об'єктом є основа національного багатства – земля.

На жаль, у супереч Закону України «Про планування і забудову територій», це поки що не враховується в повному обсязі. Разом із тим, сталість стосується довгострокових підходів: позитивні результати політики територіального розвитку повинні мати довгостроковий характер; вони не мають залежати від перегляду пріоритетів державної політики. Як відомо, існує чотири виміри сталого територіального розвитку: економічний, соціальний, екологічний та культурний [5].

Враховуючи вищевикладене, можна виділити три основні проблеми, які об'єктивно перешкоджають цілісній реалізації в Україні Керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту:

1. Недосконалість адміністративно-територіального устрою і, як наслідок цього, – значні адміністративні перепони для управління процесом ефективного використання землі;

2. Низький рівень розвитку місцевого самоврядування як дієздатного інституту публічної влади, спроможного приймати рішення під свою відповідальність;

3. Недосконалий механізм фінансування й належне фінансове забезпечення програм регіонального розвитку [9].

Гарним прикладом реалізації міжрегіональних (міжнародних) проектів у сфері сталого просторового розвитку є «Ініціатива щодо сталого просторового розвитку в басейні річки Тиса». Слід нагадати, що Декларація про співпрацю у басейні річки Тиса була прийнята міністрами, відповідальними за регіональне/просторове планування з Угорщини, Румунії, Словацької Республіки, Сербії, Чорногорії та України під час 13-ї сесії СЕМАТ у Любляні 2003 року. Метою цієї Декларації є реалізація Керівних принципів сталого просторового розвитку Європейського континенту, зокрема таких десяти загальних принципів:

- сприяння територіальному ущільненню шляхом більш збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та стимулювання конкуренції;
- заохочення розвитку, спричиненого міськими функціями, та покращення відносин між містом і селом;
- сприяння більш збалансованій доступності;
- вільний доступ до інформації та знань;
- зменшення негативного впливу на навколишнє середовище;
- оптимізація використання та охорона природних ресурсів і природної спадщини;
- збереження культурної спадщини як фактору розвитку;
- розвиток енергетичних ресурсів;
- заохочення високоякісного сталого туризму;
- обмеження впливу стихійних лих шляхом превентивної діяльності [6].

На нашу думку, успішність проекту реалізації Ініціативи щодо сталого просторового розвитку в басейні річки Тиса обумовлює доцільність визначення інших пілотних проектів із питань вироблення нових інноваційних підходів стосовно впровадження.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Вироблення та поступове впровадження нових інструментів і механізмів реалізації політики сталого просторового розвитку набуває сьогодні особливого значення для Української держави, зокрема в контексті реалізації Програми економічних реформ, розпочатої Президентом України. Цей процес має враховувати такі компоненти:

- гармонійне поєднання норм різних законів, що стосується територіального планування. Ідеться насамперед про розробку нового типу планувального документу – генерального плану громади, що буде поєднувати в собі норми генерального плану поселення та територіального планування району. Це дозволить забезпечити просторову неперервність планування розвитку території;

– спрощення процедур прийняття рішень щодо руху земель. Ідеться про симетричну модель переходу земель у приватну власність та навпаки, – викуп землі для суспільних потреб. В обох випадках за основу визначення ціни таких трансакцій потрібно брати ринкову ціну землі. Звичайно, її потрібно використовувати також при розрахунку податку на землю;

– формування інфраструктури геопросторової інформації в Україні. Це буде досягнуто шляхом розділення повноважень самоврядування та виконавчої влади в управлінні землею. Місцеве самоврядування наділяється правом розпорядження землею, у той час як місцеві державні адміністрації – контролем за

законністю процедур, насамперед, цільовим використанням землі. Оскільки основою цього процесу повинні стати єдині бази геоінформаційних системи, ми зможемо подолати ті чисельні зловживання, які є в цій закритій для суспільства системі;

– фінансовий супровід програм та проектів регіонального розвитку. Зокрема, утворення Фонду регіонального розвитку, який міг би фінансово підтримувати інфраструктурні проекти на довгостроковій основі. Наявність такого фонду дозволить розширити можливості України для участі в транскордонних проектах та реалізації глобальних програм створення єврокоридорів

ЛІТЕРАТУРА

1. Офіційний сайт Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua
2. Європейська хартія місцевого самоврядування // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 194–205.
3. Куйбіда В. С. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи / В. С. Куйбіда, В. А. Негода, В. В. Толкованов. – Київ, 2009. – 176 с.
4. Куйбіда В. С. Нова державна регіональна політика / В. С. Куйбіда, О. М. Іщенко, А. Ф. Ткачук, В. В. Толкованов та ін. – Київ: «Крамар», 2009. – 232 с.
5. Шрьодер Ж. Кластерний підхід у стратегії регіонального розвитку / Ж. Шрьодер : зб. матер. міжн. конф. «Місцевий та регіональний розвиток в Україні: виклики та можливості». – Київ, травень 2005. – С. 30–42.
6. Ткачук А. Ф. Формування та розвиток транскордонних кластерів / А. Ф. Ткачук, Н. А. Мікула, В. В. Толкованов. – Київ, 2010. – 247 с.
7. Марковський С. Конкурентоспроможність територій : [науково-практичний посібник] / С. Марковський, Н. Мікула, А. Ткачук, В. Толкованов. – Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2011. – 251 с.
8. Розвиток міжмуніципального співробітництва : вітчизняний та зарубіжний досвід / За редакцією Толкованова В. В. – Київ : Видавництво «Крамар», 2011. – 249 с.
9. Report of the CEMAT Committee on «Spatial Planning and Regional Development in the Council of Europe Members States». – Strasbourg, 2011. – 81 p.
10. Resolution 2001 of the Council of Europe Committee of Ministers on Guide Principles on the Sustainable Spatial Development of the European Continent.

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

© Толкованов В. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 21.11.2012 р.

ТОЛКОВАНОВ В'ячеслав Вікторович – Голова Національного агентства України з питань державної служби, кандидат юридичних наук, доктор публічного права (Франція).

Коло наукових інтересів: пріоритетні напрями реалізації державної політики щодо удосконалення якості адміністративних (публічних) послуг.

ІНСТРУМЕНТИ ЕФЕКТИВНОГО НАДАННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглядаються інструменти управління якістю та результативністю надання органами місцевого самоврядування муніципальних адміністративних послуг. Запропоновано комплекс інструментів ефективного надання муніципальних адміністративних послуг, до якого входять SMART-метод управління результативністю, окремі елементи бенчмаркінгу, використання потенціалу принципів організаційної та правової автономії місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, муніципальні адміністративні послуги, система управління якістю, бенчмаркінг.

В статье рассматриваются инструменты управления качеством и результативностью предоставления органами местного самоуправления муниципальных административных услуг. Предложен комплекс инструментов эффективного предоставления муниципальных административных услуг, в который входят SMART-метод управления результативностью, отдельные элементы бенчмаркинга, использование потенциала принципов организационной и правовой автономии местного самоуправления.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, муниципальные административные услуги, система управления качеством, бенчмаркинг.

The article deals with quality management tools and performance of local government municipal administrative services. A set of tools for efficient provision of municipal administrative services, which includes SMART-method performance management, individual elements of benchmarking, the potential organizational principles and legal autonomy of local governments.

Key words: local governments, municipal administrative services, quality management system, benchmarking.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Як зазначається у Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році», «серед першочергових завдань – децентралізація виконання функцій із надання адміністративних послуг, передача їх на рівень органів місцевого самоврядування...» [23]. Провівши кореляцію статусу вказаних послуг із Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, ми отримуємо предметне поле дослідження: визначення інструментів, здатних забезпечити ефективне надання муніципальних адміністративних послуг органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) в умовах сучасних реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Сучасними фахівцями у сфері державного управління вже сформовано комплекс теоретичних напрацювань, спрямованих на оптимізацію функціонування місцевих органів публічного управління в контексті надання адміністративних і, зокрема,

муніципальних послуг. Фундаментальними є праці таких відомих вітчизняних і зарубіжних учених, як: В. Б. Авер'янов [1], О. В. Берданова [2], В. М. Вакуленко [2], В. М. Долечек [5], О. С. Ігнатенко [8], І. М. Коліушко [10], В. О. Михайлишин [9], Т. І. Пахомова [11], В. Д. Полтавець [15], О. П. Скороход [16], В. М. Сороко [19], Ю. П. Шаров [20; 21] та ціла плеяда інших.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. У працях названих учених були детально охарактеризовані питання організації діяльності ОМС і місцевих органів виконавчої влади (далі – МОВВ), особливості надання адміністративних послуг, зокрема, муніципальних. Однак, сучасність характеризується динамічними змінами правового поля, відбувається «нова хвиля реформ». Саме тому, на наш погляд, є необхідним розвиток методологічних підходів, які здатні забезпечити ефективне надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Автор ставить за мету розробити комплекс інструментів ефективного надання муніципальних

адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Вітчизняні фахівці акцентують увагу на типових для сучасності проблемах сфери муніципальних послуг. «В Україні основними проблемами, що стримують розвиток сфери муніципальних послуг, є такі: відсутність єдиної класифікації адміністративно-територіальних одиниць і застарілість порядку та критеріїв їх віднесення до відповідних категорій; значна диспропорція в ресурсному забезпеченні та рівнях соціально-економічного розвитку між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня; надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового (понад 12 тис.) та районного рівня (понад 500). Наведені проблеми знижують ефективність надання органами самоврядування відповідних послуг» [6].

Як відомо, стратегічний курс розвитку держави викладено у Щорічних Посланнях Президента України до Верховної Ради України. Тому, із метою визначення майбутніх векторів реформ місцевого самоврядування, і, зокрема, у сфері надання муніципальних адміністративних послуг, звернімося до згаданого документу: «Основними напрямками реформування місцевого самоврядування в Україні є такі: ...формування переліку адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, та включення їх до Реєстру адміністративних послуг як окремий розділ;...упорядкування питань оплатності послуг місцевого самоврядування: визначення критеріїв плати за послуги, підготовка рамкових переліків платних і безоплатних послуг, визначення граничних цін на певні послуги органів місцевого самоврядування та їх політичну відповідальність за надання цих послуг» [23]. Очевидною вбачається думка, що виконання поставлених завдань, з одного боку, забезпечить ефективне функціонування органів місцевого самоврядування в контексті парадигми «сервісної держави», а з іншого – потребує розробки ґрунтовної методологічної основи, яка уможливить вказану діяльність в умовах посткризового суспільства та недостатності матеріально-фінансових ресурсів, на якій наголошується у фахових публікаціях.

Більшість сучасних вітчизняних і зарубіжних методологів науки управління, у т. ч. державного, наполягають на необхідності використання потужного евристичного потенціалу теорії систем. За допомогою теорії систем сьогодні активно вивчаються феномени публічного управління. На наш погляд, основні положення теорії систем дають можливість визначити спектр пошуку незадіяних на сьогодні ресурсів. Так, одним з основоположних принципів управління на основі вищенаведеної методології є забезпечення активної взаємодії системи (у даному випадку – органів місцевого самоврядування) із надсистемою – місцевих органів публічного управління (далі МОПУ). Згідно з позицією ряду вчених (Л. М. Гумільов, М. Н. Свірідов) [17], феномен взаємодії виявляє себе як процес обміну ресурсами (за дослідженнями вищезгаданих авторів – енергією) або між системами

різного рівня, або такими, що належать до різних середовищ. Використання даного теоретичного підходу дає підстави стверджувати доцільність подальшого пошуку ресурсів оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування у зовнішніх (по відношенню до феномену самоврядності) системах. Зважаючи на обмежений обсяг публікації, звизимо коло розглядуваних систем до системи МОПУ. Доцільність пошуку вдалих прикладів розв'язання поставлених завдань серед інших організацій пов'язана з методологією бенчмаркінгу. «Бенчмаркінг – порівняння поточного стану справ, рівня діяльності організації або окремих її сфер з обраним прогресивним аналогом, кращими практиками...» [20]. Значущість порівняльного аналізу результатів діяльності, у чому, власне, і полягає бенчмаркінг, у публічному секторі зумовлена насамперед тим, що отримані на його основі висновки можуть виявити напрями і сформувані стимули для інноваційних змін. На думку російських дослідників В. Ф. Єлісєєнко та К. І. Головинського, «Уся світова практика управління за результатами свідчить про те, що вимірювання (моніторинг) результатів діяльності саме по собі не призводить до суттєвого підвищення економічності, продуктивності й результативності цієї діяльності. У цьому сенсі бенчмаркінг – одне з найбільш практичних, конкретних доповнень до технології управління за результатами. Зокрема, бенчмаркінг дозволяє використовувати показники результативності, вибудовуючи системи стимулювання і квазіконкуренції, необхідні для вітчизняної системи надання державних послуг» [4].

Аналіз сучасних публікацій продемонстрував, що зарубіжні дослідники виділяють кілька форм бенчмаркінгу («корпоративний бенчмаркінг» (corporate style benchmarking), «розширений підхід до бенчмаркінгу» («broader approach» to benchmarking) і «бенчмаркінг результативності» (performance benchmarking)). Для оцінки якості надання муніципальних адміністративних послуг найбільш доцільним уявляється «бенчмаркінг результативності». Деякі дослідники, наприклад Т. Пойстер [24] називають дану форму «статистичним бенчмаркінгом», під яким розуміють засновані на вивченні системи показників результативності оцінку, порівняльний аналіз та передачу управлінських новацій.

Зважаючи на динамічний розвиток вітчизняного законодавства, зокрема, у царині надання адміністративних послуг, варто звернути увагу на таке. Нормами Закону України «Про адміністративні послуги» [7] передбачено утворення окремих підрозділів у виконавчих органах місцевих рад: «Стаття 12. Центр надання адміністративних послуг. 1. Центр надання адміністративних послуг – це постійнодіючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Київ, Севастополь державної адміністрації, у якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг». Також буде запроваджено посади

«адміністратора – посадової особи органу, що утворив центр надання адміністративних послуг, яка організовує надання адміністративних послуг шляхом взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг» (Ст. 13) [7]. Враховуючи необхідність раціонального використання бюджетних коштів, що особливо актуально для місцевих бюджетів, жорсткою вимогою є забезпечення їх ефективної діяльності.

Варто зазначити, що рядом країн ЄС запроваджено новітній елемент управління ефективністю надаваних послуг. Ним є SMART-метод, що передбачає розробку системи індикаторів, за якими відстежується динаміка

якості надання публічної послуги. SMART у даному випадку – абревіатура англійських термінів: Specific (конкретний), Measurable (вимірюваний); Achievable (досяжний); Relevant (відповідний), Timed (визначений у часі). Усі наведені поняття встановлюють вимоги до якості індикаторів. На думку розробників даної методології, украй важливим є забезпечення моніторингу «розвитку показників ефективності. Вони мають відігравати конструктивну роль в управлінні послугами. Існують певні характеристики, які будуть визначати їх ефективність» [25] (див. *табл. 1*).

Таблиця 1

Критерії для показників ефективного управління [25]

Актуальність	Показники мають оцінювати аспекти діяльності, що є важливими для муніципалітету; вони мають зображати інтереси споживачів та впливових громадських організацій.
Достовірність	Дані мають сприйматися громадськими організаціями як надійні та достовірні, підлягати незалежній перевірці. Важливо ставитися до процесу збору інформації уважно та прискіпливо. Залучення до роботи фахових співробітників допоможе забезпечити цей процес.
Своєчасність	Показники повинні містити інформацію, що має бути доступною для керівників та представників державних структур у будь-який час, коли вона їм необхідна, наприклад, для погодження бюджету та щоквартальних переглядів показників ефективності управління. Механізм збору даних, у тому числі своєчасність та періодичність, є дуже важливим.
Ясність	Показники мають бути простими, чітко визначеними та легкими у використанні; вони мають надавати зрозумілу інформацію.
Зосередженість	Має використовуватися обмежена кількість ключових показників, які зосереджуються на найбільш важливих аспектах послуг, що надаються. Інакше управління стає обтяжливим, а не надає певні можливості.
Порівнянність	Показники мають підлягати порівнянню в часі, а також порівнюватися з аналогічними в інших органах місцевої влади.
Приналежність	Має бути зрозуміло, якою мірою змінилися дані про ефективність у результаті власної діяльності муніципалітету, а не зовнішніх факторів, на які муніципалітет впливає лише опосередковано.
Економічна ефективність	Має бути надана можливість збору даних про ефективність за розумною ціною та протягом певного проміжку часу.
Гнучкість	Показники не мають обмежувати інновації. Вони повинні бути чутливими до змін.

Джерело: Toolkit IV on strategic municipal planning and performance management at local level [25].

У той же час деякі дослідники [24] вважають ключовою умовою ефективності бенчмаркінгу «м'яку прив'язку» управлінських рішень до його результатів. Бенчмаркінг, на їхню думку, повинен стимулювати не разову ідентифікацію та повсюдне впровадження кращої практики, а постійний пошук проблем і напрямів удосконалення технології надання державних публічних послуг. Ми погоджуємося з наведеним твердженням, оскільки такий підхід здатен забезпечити якісне надання адміністративних муніципальних послуг.

Варто зауважити, що у світі існує цілий ряд моделей управління якістю. Переконані, що найбільш оптимальною з них на даному етапі для впровадження в МОПУ є система управління якістю (далі – СУЯ), побудована відповідно до стандартів ISO 9001. Так, С. Ганоцька та В. Гордієнко з цього приводу зазначають: «Це – ефективна модель управління, яка навіть в умовах економічної нестабільності дозволяє оперативно та адекватно реагувати на зміни зовнішнього середовища, а також дієвий інструмент для аналізу роботи організації, за допомогою якого враховуються вузькі місця і своєчасно впроваджуються запобіжні й коригувальні заходи» [3].

На нашу думку, підходи до оптимізації надання муніципальних адміністративних послуг органами

місцевого самоврядування варто шукати в площині їх функцій, закріплених у законодавстві в аспекті повноважень. Констатовані більшістю дослідників проблеми неякісного, тобто неадекватного потребам, надання муніципальних послуг, можуть, на наш погляд, бути вирішені за допомогою ряду механізмів. Зокрема, організаційного та правового, як таких, що не потребують значного залучення коштів при реалізації. Їх застосування варто «відпрацювати» у системі органів місцевого самоврядування, у якій діють принципи організаційної, правової та фінансової автономії і, проаналізувавши їх наслідки, транслювати, з урахуванням специфіки системи в органи державного управління.

Що стосується організаційного механізму оптимізації надання публічних послуг, то найбільш яскравим його виявом у даному контексті може слугувати запровадження системи управління якістю (СУЯ) надаваних муніципальних послуг. Найбільш відомі вітчизняні практики побудови СУЯ у виконавчих органах місцевого самоврядування – міста Бердянськ, Кам'янець-Подільський, Комсомольськ, Вінниця, Бориспіль, Славутич та ряд інших. Необхідність забезпечити надання суб'єктам господарювання та громадянам адміністративних послуг сучасного європейського рівня, потреба в їх алгоритмізації, а

також впровадження у Вінницькій міській раді системи управління якістю за міжнародним стандартом ISO 9001:2000 зумовили створення Центру адміністративних послуг «Прозорий офіс». Головною метою реалізації проекту була перебудова всієї системи надання адміністративних послуг мешканцям міста, а не просто запровадження тих чи інших окремих удосконалень. Суть нових стандартів, які запроваджувались, полягала в орієнтації на задоволення потреб клієнтів, а не фахівців, які надають послуги [13]. У рамках упровадження та реалізації проекту «Бориспіль – місто якості» під гаслом «Через якість – до міста європейського зразка» здійснюється надання якісних і доступних адміністративних послуг для громади міста; створено реєстр адміністративних послуг та інформаційно-довідковий центр, що має викликати більшу довіру громадян до органів місцевого самоврядування [12].

Що стосується правового механізму, то значний інтерес становить нормотворча діяльність місцевих рад. Так, Львівська міська рада прийняла Рішення № 175 від 18.02.2011 «Про затвердження Концепції покращення надання публічних послуг виконавчими органами міської ради». Лейтмотивом Концепції є продовження поступального розвитку демократичних засад управління територіальною громадою. «У 1996 році у Львівській міській раді, одній із перших на Україні, запроваджений електронний документообіг; у 2004 році створений уповноважений орган для роботи з мешканцями міста – відділ адміністративних послуг, який почав працювати за принципом «єдиного вікна»; створений реєстр послуг; протягом 2004-2006 років прописані адміністративні процедури виконавчих органів та розміщені на офіційному сайті міської ради. У 2007 році створено управління «Дозвільний офіс». У 2009 році відділ адміністративних послуг реорганізований у Центр обслуговування мешканців. Із початку 2010 року Центри обслуговування мешканців починають працювати і в районних адміністраціях, у яких також запроваджені нові принципи роботи з відвідувачами, що, у першу чергу, базуються на ввічливості, розумінні й бажанні допомогти, забезпеченні належних умов для прийому та реєстрації документів. У кінці 2009 року затверджений новий перелік послуг, який нараховував 244 послуги. Протягом 2010 року цей перелік динамічно змінювався та доповнювався і станом на 20.10.2010 містить 348 послуг, що надаються виконавчими органами міської ради». Аналіз Концепції дає підстави стверджувати, що її реалізація спрямована на досягнення основної мети – сприяти покращенню якості надання публічних послуг у місті Львів, які надаються виконавчими органами міської ради через запровадження «універсамів послуг» [14]. Запропонований «Універсам послуг» може інтерпретуватися як *інституційна* основа надання публічних послуг. На нашу думку, інституційна складова є інтегруючим фактором, що поєднує організаційний і правовий механізми.

Водночас просторовою основою для функціонування як організаційного, правового механізмів, так і для формування ефективної інституційної складової є

територіальна організація влади в країні. На порядку денному сьогодні стоїть питання розробки нової концепції державної регіональної політики. Як зазначається у Щорічному Посланні Президента України В. Ф. Януковича до Верховної Ради України у 2011 році: «Нова конфігурація адміністративно-територіальних одиниць має визначатися відповідно до ... надання публічних послуг на рівні законодавчо визначених соціальних стандартів» [22].

Як впливає з проведених досліджень, оптимізація діяльності ОМС у контексті надання муніципальних адміністративних послуг досягається шляхом застосування комплексу заходів. Суб'єкти впливу відносяться як до внутрішньої організації (прийняття рішення при запровадженні бенчмаркінгу, SMART-методу тощо в структурі окремо взятого ОМС), так і зовнішньої надсистеми (затвердження відповідних програм на регіональному рівні, а згодом – і на державному).

Практичні аспекти реалізації пропозицій, викладених у даному дослідженні, можуть бути пов'язаними з упровадженням SMART-методу управління результативністю; застосуванням інструментарію бенчмаркінгу; активізацією використання потенціалу організаційної та правової автономії місцевого самоврядування. Із цією ж метою можуть утворюватись громадські ради при органах публічної влади двох типів, до складу яких варто залучати як активістів громадських організацій, так і спеціалістів із побудови СУЯ для ОМС і МОБВ, тощо.

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

У результаті проведеного дослідження встановлено, що вітчизняна система надання муніципальних адміністративних послуг знаходиться на стадії формування. Доведено, що вкрай важливим є залучення новітніх інструментів управління якістю та результативністю надаваних послуг на етапі становлення галузевого законодавства. Даний методологічний крок зумовить «вбудовування» механізмів самовдосконалення систем надання послуг та СУЯ в структуру самих процесів. Цю особливість необхідно враховувати при конструюванні систем бенчмаркінгу, адаптуючи міжнародні критерії ефективності бенчмаркінгових систем до вітчизняних умов. Визначено специфіку та переваги SMART-методу управління результативністю надаваних муніципальних адміністративних послуг. Запропоновано комплекс інструментів, що здатен забезпечити ефективність надання муніципальних адміністративних послуг, який, з урахуванням принципів синергетики, взаємопідсилює ресурси та можливості SMART-методу управління результативністю, окремих елементів бенчмаркінгу, потенціалу принципів організаційної та правової автономії.

Перспективи подальших розвідок полягають у більш детальному вивченні процедур та очікуваних наслідків запровадження SMART-методу управління результативністю; застосуванні інструментарію бенчмаркінгу та аутсорсінгу; проведенні спільних для ОМС і МОБВ досліджень прикладних питань розробки та впровадження СУЯ надання муніципальних адміністративних послуг.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Б. До питання про поняття так званих «управлінських послуг» / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125–126.
2. Берданова О. В. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : [монографія] / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко та ін. ; за ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.
3. Ганоцька С. Моделі управління якістю : проблеми та перспективи запровадження в органах державної служби України / С. Ганоцька, В. Гордієнко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_1/11gsods.pdf.
4. Головщинский К. И. Внедрение целостных систем бенчмаркинга в деятельность органов исполнительной власти / В. Ф. Елисеенко, К. И. Головщинский // Вопросы государственного и муниципального управления. – М. – 2008. – №2. – С. 118–130.
5. Долечек В. Адміністративна реформа: поліпшення якості і підвищення ефективності державних послуг / В. Долечек. – Вісн. НАДУ. – 2004. – № 1. – С. 217–224.
6. Жерлцін Д. К. Теоретико-методологічні засади надання послуг органами місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbua.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/5/03.pdf>.
7. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
8. Ігнатенко О. С. Основи адміністрування в місцевому самоврядуванні в Україні : [монографія] / Р. М. Плющ, О. С. Ігнатенко. – Херсон : Вид-во ВАТ «Херсон. міська друк.», 2005. – 84 с.
9. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. Електронний ресурс. – [Режим доступу]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80>.
10. Коліушко І. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.
11. Михайлишин В. Упровадження системи управління якістю як інвестиція в підвищення конкурентоспроможності місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/PORTAL/soc_gum/Dums/2010_2/10mvdks.pdf.
12. Офіційний сайт Бориспільської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.borispol-rada.gov.ua>.
13. Офіційний сайт Вінницької міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vmr.gov.ua/>.
14. Офіційний сайт Львівської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city-adm.lviv.ua/>.
15. Пахомова Т. І. Бенчмаркінг як інструмент управління якістю в системі державної служби [текст] / Т. Пахомова // Економіка і держава. – 2006. – № 9. – С. 60–61.
16. Полтавець В. Д. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення якості надання громадських послуг : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Міське самоврядування» / В. Д. Полтавець. – К., 2008. – 20 с.
17. Свиридов М. Н. На переднем крае космической науки / М. Н. Свиридов // Природа. – 1966. – № 8. – С. 112. Цит. за : Гумилев Л. Н. Этногенез и биосфера Земли / Л. Н. Гумилев. – М. : Айрис-пресс, 2008. – 560 с. – С. 100.
18. Скороход О. П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади / О. П. Скороход // Стратегічні пріоритети. – 2010 – № 1. – С. 41–46.
19. Сороко В. М. Надання державних послуг як функція державного управління / В. М. Сороко, Н. Ходорівська. – Вісник державної служби України. – № 3/2007. – С. 10–27.
20. Шаров Ю. П. Бенчмаркінг. Енциклопедія державного управління : у 8 томах / Ю. П. Шаров. – К., 2011. – Том IV. – С. 55–56.
21. Шаров Ю. П. Становлення наукового напрямку менеджмент-орієнтованих підходів до підвищення результативності та ефективності публічного управління [Електронний ресурс] / Ю. П. Шаров. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_4/10syureu.pdf.
22. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «Модернізація України – наш стратегічний вибір» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/19738.html>.
23. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/docs/posl.pdf>.
24. Poister Th. H. Measuring performance in public and non-profit organizations / Jossey-Bass (The Jossey-Bass nonprofit and public management series), 2003.
25. Toolkit IV on strategic municipal planning and performance management at local level [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/centre_expertise/tools/Toolkit%20IV%20on%20PM%20%20SMP%20final%20version%20for%20publication.pdf.

Рецензенти: Ємельянов В. М. – к.т.н., державний службовець 1 рангу;
Сорока С. В. – к.політ.н.

© Колтун В. С., 2012

Дата надходження статті до редколегії 12.11.2012 р.

КОЛТУН Вікторія Семенівна – кандидат наук державного управління, доцент, доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України. м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: функціонування системи місцевого самоврядування, взаємодія органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади у забезпеченні територіального розвитку, управління якістю.

РОЗВИТОК УПРАВЛІНСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена дослідженню управлінської взаємодії в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. Основна увага зосереджена на обґрунтуванні власне поняття взаємодії, а також на основних її характеристиках: класифікації управлінської взаємодії, предмет, види структурних зв'язків.

Ключові слова: взаємодія, управлінська взаємодія, субординаційні, координаційні та реординаційні види управлінських зв'язків.

Статья посвящена исследованию управленческого взаимодействия в органах исполнительной власти и местного самоуправления. Внимание сосредоточено на обосновании понятия взаимодействия, а так же на его основных характеристиках: классификации управленческого взаимодействия, предмет, виды структурных связей.

Ключевые слова: взаимодействие, управленческое взаимодействие, субординационные, координационные, реординационные виды управленческого взаимодействия.

The article is devoted research of administrative co-operation in the organs of executive power and local self-government. Attention is concentrated on the ground of concept of co-operation, and similarly on his basic descriptions: classifications of administrative co-operation, object, types of structural connections.

Keywords: cooperation, administrative cooperation, deference to the rank, coordinating, reordinating types of administrative cooperation.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Функціонування та розвиток суспільства, виробництва, економіки вимагають узгодженої взаємодії багатьох організацій, підприємств та інституцій. Відповідно і держава в контексті реалізації своїх функцій потребує злагодженої взаємодії органів державної влади. Характер цієї взаємодії в Україні переважно обумовлений наявністю двох публічних інститутів – виконавчої гілки влади та органів місцевого самоврядування і безпосередньо пов'язаний з проблемами делегування та розподілу повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Серед дослідників, праці яких присвячені розвитку управлінської взаємодії в органах публічної влади і зокрема місцевого самоврядування, доцільно виділити таких, як Бабінова О., Дегтярьова І., Тамм А.Є., Дробязко І., Збукар В., Ковтун І., Лактіонова В., Лашенко О., Лелеченко А., Федчун Н. О.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Формулювання цілей статті (постановка завдання). Водночас залишається недостатньо вивченою проблема структурних зв'язків між органами місцевого самоврядування, оскільки аналіз функціонування органів місцевого самоврядування свідчить про відсутність управлінської взаємодії у відповідності до європейського принципу субсидиарності.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Взаємодія позначає сумісну дію кількох суб'єктів або об'єктів, за якої результат дії одних з них впливає на інші. Взаємодія також визначається як взаємний зв'язок двох явищ (наприклад, взаємодія попиту і пропозиції) або як взаємна підтримка.

Взаємодія органів виконавчої влади та місцевого самоврядування являє собою здійснення погоджених дій між цими органами з метою вирішення певних завдань місцевого, регіонального або державного значення [7, с.287].

Нормативно-правові засади взаємодії між органами державної влади визначаються у відповідних положеннях. Але існуюча на практиці нечіткість механізмів взаємодії, відсутність законодавчого закріплення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування вимагають удосконалення взаємовідносин між органами державної влади [8, с.14].

Взаємодія повинна будуватися на принципах законності, добровільності, врахування спільних інтересів, взаємної відповідальності, збереження незалежності органів місцевого самоврядування.

Класифікуючи взаємодію органів публічної влади, доцільно виділити два види в залежності від сторін, які вступають у взаємовідносини. З однієї сторони завжди виступатимуть органи публічної влади, в залежності від того, хто є суб'єктом взаємовідносин з

другої сторони – органи публічної влади чи інші організації, установи, бізнес або громадський сектори, міжнародні організації, можна виділити взаємодію між органами влади і взаємодію між органами влади з іншими секторами економіки.

Говорячи про взаємодію між органами влади, необхідно враховувати різні управлінські рівні як по горизонталі, так і по вертикалі. Таким чином, виділяються кілька рівнів взаємодії:

- між органами виконавчої влади різних управлінських рівнів і місцевого самоврядування (наприклад, між районною державною адміністрацією і селищною радою);

- між органами виконавчої влади місцевого рівня і територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади (наприклад, районною державною адміністрацією і територіальним підрозділом Національного агентства з питань державної служби України);

- між органами місцевого самоврядування різних рівнів та їх виконавчими органами (наприклад, між сільською та районною радами).

Але зважаючи на демократизацію всіх сфер суспільного життя, необхідність розбудови громадянського суспільства і вплив процесів євроінтеграції та глобалізації на публічне управління в Україні, важливого значення набуває залучення громадського та бізнес-сектора до діяльності органів державної влади, які на сучасному етапі характеризуються діяльністю у формі консультативно-дорадчих органів або громадських рад при органах державної влади. Таким чином, можна виділити ще такі рівні взаємодії, як між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування та громадськістю; між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування і бізнес-сектором, між органами державної влади і міжнародними інституціями. Але необхідно пам'ятати, що ці структурні зв'язки характеризуються тим, що другою стороною взаємодії виступають вже не органи державної влади, а інші сектори суспільства.

Взаємодія органів публічної влади з неурядовим сектором має здійснюватись на засадах відкритості та прозорості. Слід зазначити, що у результаті такої взаємодії відбувається і взаємовплив. Завдяки цьому процесу між владою та громадськістю і бізнесом можливим стає здійснення контролю за діяльністю влади. Тобто при взаємодії на відміну від «зв'язків з громадськістю» влада повинна шукати консенсус у відносинах та застосовувати для цього різноманітні механізми і форми. У цьому процесі мають бути зацікавлені всі сторони, але для здійснення ефективної, плідної взаємодії ініціатива повинна надходити з боку влади [1, с. 85].

На місцевому рівні питання взаємодії органів публічної влади з громадськістю знайшли своє реальне впровадження, хоча механізми цієї співпраці ще потребують свого вдосконалення. Існує законодавча база щодо співпраці органів місцевої влади з населенням, яка дає змогу владі проводити громадські слухання, у тому числі й відкриті бюджетні слухання, а громадськості – створювати органи самоорганізації населення для вирішення всіх проблемних питань, що

виникають у громаді. Законодавство існує, але для того, щоб воно працювало, необхідні конкретні механізми та інструменти, які ще потребують якнайшвидшого впровадження в реальне життя [1, с. 89].

В залежності від кількості органів публічної влади, які беруть участь у взаємодії, її можна розподілити на двосторонню та багатосторонню. Це залежить від масштабу суспільної проблеми – чим вона виявляється значущою, тим більше органів державної влади залучені до спільного її вирішення, таким чином механізми взаємодії та структурні зв'язки між управлінськими рівнями виявлятимуться багатоманітними.

Оскільки взаємодія – це також пошук консенсусу з метою ефективної реалізації державної політики, то цю категорію можна класифікувати за ознакою конфліктності. Перш за все, це пов'язано з наявністю конфліктних полів суперечностей у спільній діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади: недосконалість конституційно-правових засад місцевого самоврядування; необхідність реформування системи територіальної організації влади; відсутність дієвих механізмів запобігання організаційно-функціональним та адміністративно-територіальним протиріччям у системі регіонального управління та їх розв'язання для безконфліктної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування; неефективність фінансового забезпечення повноважень, що належать до відання місцевого самоврядування та ін. Таким чином, взаємодія між органами державної влади може бути конфліктною або безконфліктною.

Взаємодія – це постійна співпраця у вирішенні як значних, так і повсякденних питань. Взаємодія різних органів державної влади обумовлена реалізацією функцій держави і спрямована на розробку і реалізацію довгострокових програм і планів соціально-економічного розвитку регіонів; координацію зусиль для виконання завдань, що мають велике значення для населення регіону; створення умов для структурної перебудови місцевого господарства та створення спільних державно-самоврядних організацій.

Але необхідно зважати, що предмет взаємодії кожного конкретного органу державної влади залежить від його функцій, як, наприклад, територіальний підрозділ Держспоживінспекції України, то предметом взаємодії в такому разі буде реалізація державної політики у сферах: державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу; державного ринкового нагляду; державного нагляду за додержанням технічних регламентів, стандартів, норм і правил.

Взаємодія між органами державної влади як по вертикалі, так і по горизонталі відбувається у формі управлінських зв'язків. Слід зазначити, що власне функціонування органу державної влади визначається раціональністю його взаємозв'язків в механізмі держави. В організаційній структурі державного управління в основному виділяють три види таких зв'язків: субординаційні, реординаційні та координаційні [6].

Субординаційні зв'язки пов'язані з упорядкуванням зверху вниз, від керуючого до керованого. Реординаційні зв'язки означають управління знизу вверх, від керованого до керуючого. Координаційні зв'язки – це упорядкування на одному рівні між декількома суб'єктами, які хоча можуть знаходитись і на різних рівнях ієрархічно організованої системи управління [6].

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

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

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

Необхідно підкреслити, що складність проведення реформування системи публічного управління в Україні пов'язана з тим, що адміністративно-командна управлінська система ґрунтувалася саме на субординаційних зв'язках, тому відсутність досвіду управління на основі координаційних та реординаційних зв'язків значно уповільнює запровадження європейського принципу субсидіарності, негативно впливає на розвиток взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Наявність органів виконавчої влади різних видів, форм та типів зумовлює необхідність високої координації їх діяльності, встановлення безконфліктних відносин між ними. Але якщо питання координації між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади та місцевими державними адміністраціями вивчається, то ще менш дослідженим воно виглядає у відносинах між органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади.

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

Існуюча система правового розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування включає різні юридичні інструменти: нормативно-правові, договірні, судові [2, с.59-60].

Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] та «Про місцеві державні адміністрації» [5] встановлюють основні засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність відповідних органів та посадових осіб, однак вони обійшли увагою питання щодо розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування і їх виконавчих комітетів, не подають конкретних механізмів взаємодії між цими органами. Такий правовий підхід породжує відповідні проблеми і призводить до неефективності у відносинах між місцевими органами публічної влади, насамперед пов'язаних з виконанням делегованих повноважень [3, с.328].

Відповідно до чинного законодавства, основним механізмом взаємодії районних та обласних рад із відповідними місцевими державними адміністраціями залишається делегування повноважень від органів місцевого самоврядування місцевим органам державної виконавчої влади, що призводить до фактичного двовладдя в районах та областях [9, с.90]. Цей механізм взаємодії, у існуючому на даний час вигляді, не відповідає реаліям сьогодення, які вимагають розширення прав місцевого самоврядування й наділення його широким колом власних повноважень щодо вирішення питань місцевого й регіонального значення.

Стосовно делегування повноважень від сільських, селищних, міських рад районним та обласним радам, воно відбувається без відповідної передачі ресурсів і відповідальності, що свідчить про його некоректність та неправильність. Тому делегування повноважень доцільно замінити системою організаційно-правових договорів між районним, обласними радами з однієї сторони та сільськими, селищними, міськими радами або місцевими державними адміністраціями – з іншої. Договірний механізм передачі повноважень повинен ґрунтуватися на засадах законності, доцільності, обґрунтованості, добровільності, забезпеченості та підконтрольності суб'єктів реалізації делегованих повноважень. Крім цього, ефективними механізмами взаємодії органів місцевого самоврядування на регіональному рівні із місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування базового рівня можуть стати угоди про співпрацю та спільно створені державно-самоврядні організації, що виконували б спільні завдання і функції [9, с.95].

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

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, управлінська взаємодія органів виконавчої влади та місцевого самоврядування являє собою здійснення погоджених дій між цими органами з метою

вирішення певних завдань місцевого, регіонального або державного значення. В залежності від статусу органа публічної влади виділяються рівні взаємодії органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, а також предмет взаємодії в залежності від специфіки діяльності органу публічної влади.

Малодослідженим залишається питання щодо співвідношення моделі організації місцевого самоврядування та видів структурних зв'язків. Існує узагальнення моделей організацій у місцевому самоврядуванні як об'єкта управління і класифікація

їх за чотирма типами: механістична модель; модель, побудована як колектив, сформований за принципом поділу праці; модель, створена у вигляді складної ієрархічної системи, що тісно взаємодіє з оточенням; модель, що функціонує як суспільна організація, в діяльності якої зацікавлені різні групи населення як усередині цієї організації, так і за її межами.

Відповідно до цієї класифікації можна встановити особливості використання кожної моделі при формуванні структури органу місцевого самоврядування як організації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бабінова О. Основні елементи, принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Голов. ред. С. М.Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – № 1(19). – С. 83-90.
2. Дегтярьова І.О., Тамм А.С. Основні засади функціонування місцевого самоврядування // Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні: [Моногр.] / Ю.О. Куц, С.В. Болдирев, А.Є. Тамм; За заг. ред. доц. Ю.О. Куца. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Magistr", 2004. – С. 58-88.
3. Дегтярьова І.О. Концептуальні підходи до здійснення місцевого самоврядування та підвищення його ефективності в рамках забезпечення життєдіяльності людини // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Magistr", 2005. – № 1(23). – С. 327-336.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
5. Закон України «Про місцеві державні адміністрації»
6. Ісаєнко І. І. Механізм координації у системі органів виконавчої влади: дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02 / І. І. Ісаєнко ; Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. - О., 2010. - 20 - укр.
7. Ковтун І. Б. Деякі умови ефективності функціонування організаційно-правового механізму реалізації повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні в Україні // Університетські наукові записки: Наук. часопис Хмельницького університету управління та права. – № 1 – 2 (13 – 14). – 2005. – С. 285 – 288.
8. Плющ Р.М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект: дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.04 / Р.М. Плющ ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К., 2006.
9. Федчун Н. О. Механізми взаємодії місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування: проблеми та перспективи / Н. О. Федчун // Актуальні проблеми внутрішньої політики. – К., 2004. – № 2. – С. 90–96.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр.;
Палагнюк Ю. В. – к.політ.н.

© Козлова Л. В., 2012

..... Дата надходження статті до редколегії 03.12.2012 р.

КОЗЛОВА Людмила Василівна – кандидат наук з державного управління, докторант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ при Президентові України.

Коло наукових інтересів: проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування; розвиток кадрового менеджменту в державному управлінні.

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті автором розглянуто основні проблеми та шляхи вдосконалення правового регулювання взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також розроблені конкретні рекомендації щодо вирішення цих проблем в українському суспільстві.

Ключові слова: *міське самоврядування, органи державної влади, рекомендації, нормативно-правове регулювання, законодавство України, проблеми, шляхи вирішення, суспільство.*

В статье автором рассмотрены основные проблемы и пути совершенствования правового регулирования взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также разработаны конкретные рекомендации по решению этих проблем в украинском обществе.

Ключевые слова: *местное самоуправление, органы государственной власти, рекомендации, нормативно-правовое регулирование, законодательство Украины, проблемы, пути решения, общество.*

In this article the author discusses the basic problems and ways of improving the legal basis for cooperation between state and local governments, and also developed specific recommendations to address these issues in Ukrainian society.

Key words: *the local governments, public authorities, advice, legal regulation, legislation of Ukraine, problems, solutions and society.*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Проблема взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування є однією з найбільш гострих у вітчизняній державно-правовій теорії і практиці управління. На органи державного управління покладені не тільки державно-управлінські обов'язки, а й функції місцевого самоврядування, що суперечить демократичним принципам розвитку держави. Від їх взаємодії та рівноправного розподілу обов'язків залежить політична та економічна стабільність суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Про актуальність даної проблематики зазначалося і в наукових статтях та виступах фахівців на науково-практичних конференціях, і в офіційних промовах державних діячів. Деякі сторони правового регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування порушуються в працях В. Кравченка – актуальні проблеми виконання законів України [20], О. Прієшкіної – проблеми розвитку правової бази місцевого самоврядування [23], Т. Смирнової – правове регулювання місцевого самоврядування [25] та ін.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. На сьогодні залишаються актуальними питання правового регулювання компетенції державної влади та місцевого самоврядування.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є науково-теоретичне дослідження нормативно-правового регулювання взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування, а також та надання пропозицій щодо їх оптимізації.

Виходячи із зазначеної мети, поставлено такі завдання:

- 1) дослідити найбільш оптимальні моделі взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування в процесі діяльності;
- 2) визначити зміст, основні напрямки і методи вдосконалення правового регулювання взаємовідносин органів державного управління та місцевого самоврядування;
- 3) розкрити особливості законодавчої бази України щодо взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- 4) узагальнити висновки та пропозиції щодо оптимізації нормативно-правового регулювання взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Пріоритетним завданням у процесі побудови та зміцнення України в соціально-правовому аспекті є пошук оптимальних шляхів і механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями, проблеми розвитку й функціонування яких завжди була актуальною і в теоретичному, і в практичному плані. Сьогодні на перший план виносяться питання про сутність і місце, роль і значення органів місцевого самоврядування в системі влади, управління державою та суспільством у цілому. На жаль, в Україні ще не на достатньому рівні розроблені основні засади розвиненого громадянського суспільства, які б могли протистояти авторитарним тенденціям влади. Тому актуальним є розгляд проблеми в органічній єдності структур державної влади і сильних та захищених у правовому відношенні органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування поєднують державні та самоврядні повноваження, громадсько-територіальні та державні інтереси. Відповідно до ст. 5 Конституції України [1], народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Місцеві ради як органи самоврядування можуть мати свої органи, які здійснюють власні повноваження. Аби протистояти конфліктам інтересів, які нерідко виникають при здійсненні владних повноважень, законодавство передбачає верховенство Верховної Ради як представницького органу, що втілює інтереси територіальної громади в цілому.

Питання взаємодії та проблеми розмежування повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій в українській системі місцевої влади є актуальними протягом двадцяти років незалежності України. Ще 1992 року з'явилися дві системи органів місцевої влади: органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації [21].

Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування, які наділені власними самоврядними й делегованими повноваженнями та місцевими державними адміністраціями, які наділені відповідними розпорядчими та виконавчими повноваженнями, є необхідною умовою розвитку демократичної системи України. Основними причинами розподілу повноважень є: необхідність установлення конкурентної політичної та юридичної відповідальності цих органів за визначені їм Конституцією й законами ділянки роботи; порушення встановленого Конституцією та законами балансу інтересів між цими органами; наявність прогалин у врегулюванні або дублювання певних повноважень цих органів тощо [24].

На практиці правове виокремлення повноважень у системі місцевої влади не є ефективним, адже відсутність політичної структуризації суспільства та пов'язаних із ним інститутів веде до того, що політика виконавчої влади стає незалежною від чинного законодавства і може відхилятися в той чи інший бік. Тобто правове розмежування в системі місцевої влади

не є самодостатнім, тому що практична політика виконавчої влади в цій системі може мати переваги над правом.

Досліджуючи нормативно-правову основу діяльності місцевого самоврядування, варто виділити дві основні групи:

1) нормативно-правові акти міжнародного значення, які були визнані незалежною Україною, а саме: Європейська хартія місцевого самоврядування (Рада Європи, 15 жовтня 1985 р.); Всесвітня декларація місцевого самоврядування (1985 р.); Європейська декларація прав міст (Постійна конференція місцевих і регіональних органів влади Європи Ради Європи, 18 березня 1992 р.); Європейська хартія міст (Стразбург, 17-19 березня 1992 р.) [12; 13; 14; 15; 16].

2) національне законодавство про місцеве самоврядування, а саме: Конституція України (прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., розділ XI: Місцеве самоврядування); Конституція Автономної Республіки Крим (прийнята на другій сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим 21 жовтня 1998 р., розділ IV: Місцеве самоврядування в Автономній Республіці Крим); Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами); Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (від 14 січня 1998 р.); Закон України «Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів» (від 4 лютого 1994 р.); Закон України «Про передачу, об'єктів права державної та комунальної власності» (від 3 березня 1998 р.); Хартія українських міст (прийнята Загальними зборами Асоціації міст України 26 червня 1997 р., м. Київ); Закон України «Про Всеукраїнський та місцеві референдуми» (від 3 липня 1991 р.); Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» (від 15 січня 1999 р.); Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (зі змінами) [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11].

Незважаючи на значний перелік нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, на практиці вони не завжди втілюються в життя. Аналізуючи сучасний стан взаємовідносин політики і права в державі, можна помітити, що законодавче розмежування повноважень як усередині кожної системи місцевої влади, так і у відносинах між ними відіграє певну роль у стабілізації відповідних відносин. Існує навіть певна ідеалізація цього виду їх розмежування, що не завжди підтверджується на практиці.

В Україні для вирішення проблемних питань щодо взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій потрібно прийняти окремий закон про розмежування завдань і повноважень між ними, закріплених у загальних законах. Так, із прийняттям Законів «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. та «Про місцеві державні адміністрації в Україні» 1999 р. проблеми законодавчого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями значною мірою вирішені [3; 4]. Однак, вирішення деяких проблем законо-

давчого розмежування їх повноважень залишається відкритим. Для цього потрібно розглянути нові моделі адміністративної реформи, уточнити та конкретизувати повноваження органів місцевого самоврядування.

Теоретичні основи правового статусу та повноважень сільських, селищних і міських рад, які закріплені в Конституції України та різних законах України, викликають чимало складнощів на практиці. Мова йде, зокрема, про значну концентрацію повноважень на центральному та обласному рівнях, недостатньо чітке розмежування повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування на місцевому рівні та про посилений контроль за органами місцевого самоврядування в тих сферах, де останні мали б працювати самостійно. Недостатньо чітко проводиться розмежування повноважень і між окремими рівнями місцевого самоврядування. Законодавство про місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій і виконавчу владу на місцях ще недостатньо відпрацьоване і не вирішує проблем практики. Недостатньо використовуються на місцях і передбачені законом демократичні форми вирішення місцевих справ (референдуми, органи самоорганізації населення, громадські слухання тощо). Потребує вирішення також проблема об'єднання територіальних громад (оптимізація кількості громад), досягнення їх реальної фінансової, матеріальної та організаційної незалежності. [18]

Ще однією проблемою є те, що в більшості випадків компетенційні спори в системі місцевої влади вирішуються не в установленому законом порядку через адміністративні чи судові органи, а позаправовими способами. Мова йде про різні політичні та інші угоди між органами місцевої влади, звичаї і традиції, успадковані ними від радянської командно-адміністративної системи тощо. Вітчизняне законодавство не досить чітко розмежовує повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, коли на рівні областей і районів передбачається створення не виконавчих органів, а виконавчого апарату [18].

Відповідно до Конституції України (ст. 140), обласні та районні ради віднесені до органів місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст [1]. У законодавстві України, а саме в ст. 44 Закону «Про місцеве самоврядування України», розглядається питання делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям, надається їх перелік, але в цьому контексті слід вказати на те, що закон не визначає умов делегування вказаних повноважень [3]. Варто підкреслити необхідність установлення порядку здійснення делегованих повноважень, порядок набрання чинності та введення в дію актів із питань делегованих повноважень, а також визначити систему контролю за рішенням із питань делегованих повноважень. Потрібно було б також законодавчо визначити види та обсяги відповідальності за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень, за делегування власних повноважень,

яке спрямоване на ухилення від відповідальності за реалізацію цих повноважень.

Серед нагальних проблем взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій постають проблеми створення дієвих механізмів розмежування повноважень між різними рівнями органів місцевого самоврядування; засвоєння в практиці функціонування місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування конституційної концепції розподілу влад і автономності інституту місцевого самоврядування, одним з інструментів вирішення цієї проблеми є навчання виборних осіб (депутати рад, голови громад) і службовців місцевого самоврядування; подальшої децентралізації державної влади за рахунок поширення самоврядування на рівень областей та районів; посилення ролі місцевих державних адміністрацій у реалізації їх головної конституційної функції – забезпечення виконання Конституції та законів України [23].

Наведене обумовлює необхідність зміни підходів до створення організаційно-правових передумов розвитку місцевого самоврядування, а саме: головним завданням сучасного етапу формування правового поля українського місцевого самоврядування має стати всеохопне вдосконалення української моделі місцевого самоврядування з урахуванням узагальненого досвіду її реалізації та завдань державного будівництва на подальші часи незалежності.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, розглянувши та проаналізувавши проблеми нормативно-правового регулювання взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, ми дійшли висновку, що для їх позитивного вирішення необхідно реформувати нормативно-правову базу щодо взаємодії центру й регіонів, державної влади та місцевого самоврядування, а також встановити рівновагу в державно-політичному житті суспільства.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у розгляді та аналізі взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому з метою подолання нормативно-правових проблем у даному напрямі необхідно:

1) застосувати комплексний і послідовний підхід у правовому регулюванні місцевого самоврядування, а саме – відмову від внесення косметичних змін до базових законів про місцеве самоврядування та про місцеві державні адміністрації;

2) створити установчі акти, які визначатимуть систему місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у цілому з урахуванням досвіду його становлення;

3) забезпечити законодавче регулювання на різних рівнях місцевого самоврядування: щодо статусу районних і обласних органів місцевого самоврядування, територіальних громад та їх об'єднань, щодо здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади та контролю за виконанням цих повноважень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Конституція Автономної Республіки Крим (прийнята на другій сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим 21 жовтня 1998 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.crimea.ua/bases-of-activity/konstituciya-ARK>.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами) // Голос України. – 1997. – 12 червня. – С. 5–13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>.
5. Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/anot/14/98-%D0%B2%D1%80>.
6. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів» від 4 лютого 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/93-15>.
7. Закон України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/anot/14/98-%D0%B2%D1%80>.
8. Закон України «Про Всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>.
9. Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/401-14>.
10. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (зі змінами) // Електронний ресурс // Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>.
11. Хартія українських міст (прийнята Загальними зборами Асоціації міст України 26 червня 1997 р., м. Київ) [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://kalynivka.vn.ua/pages/p53>.
12. Європейська хартія місцевого самоврядування (Рада Європи, 15 жовтня 1985 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
13. Всесвітня декларація місцевого самоврядування (1985 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/15931106/pravo/vsesvithna_deklaratsiya_mistsevego_samovryaduvannya.
14. Європейська декларація прав міст (Постійна конференція місцевих і регіональних органів влади Європи Ради Європи, 18 березня 1992 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.osvita-plaza.in.ua/publ/misceve_samovryaduvannya_v_ukrajini_municipalne_pravo/evropejska_deklaracija_prav_mist/132-1-0-6658.
15. Хартія конгресу місцевих і регіональних влад Європи (ухвалена Комітетом міністрів 14 січня 1994 р. на 506 зборах заступників міністрів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/hartia%28KMPBE%29.htm>.
16. Європейська хартія міст (Страсбург, 17-19 березня 1992 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rv.gov.ua/sitenew/dubensk/ua/4730.htm>.
17. Бабінова О. О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю : теоретико-методологічний аспект [Електронний ресурс] / О. О. Бабінова. – Режим доступу : http://dyserciya.org.ua/disertaciya_1_230.html.
18. Бодрова І. І. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування : конституційно-правовий аспект [Електронний ресурс] / Бодрова І. І. – Режим доступу : <http://www.fmd.org.ua/Programs/samovraduvannya/samovradpublications/128/>.
19. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атака, 2000. – 304 с.
20. Кравченко В. В. Актуальні проблеми виконання Законів України : «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К., 2002. – 197 с.
21. Кравченко В. В. Місцеве самоврядування в Україні : історія, сучасність, перспективи розвитку / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К., 2001. – 239 с.
22. Місцеве самоврядування в Україні : стан та перспективи розвитку // Доповідь Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Table/15122009/ingex.htm>.
23. Прієшкіна О. Проблеми розвитку правової бази місцевого самоврядування в Україні // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ / О. Прієшкіна. – 2000. – № 1. – С. 169–181.
24. Сєрьогін С. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні : зб. наукових праць Державне управління та місцевого самоврядування / С. Сєрьогін. – Випуск 1. – Харків : Право, 2001. – С. 102–108.
25. Смирнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні : [навчальний посібник] / Т. С. Смирнова. – К., 2001. – 194 с.

Рецензенти: Лопушинський І. П. – д.держ.упр.;
Коваль Г. В. – к.політ.н.

© Василенко О. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 23.11.2012 р.

ВАСИЛЕНКО Ольга Василівна – завідувач кабінетом кафедри, в.о. викладача кафедри історії та теорії держави і права ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: нормативно-правові засади регулювання взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

ОСНОВА МЕТОДОЛОГІЇ ДОСЛІДЖЕНЬ, СПРЯМОВАНИХ НА ЗМІЦНЕННЯ МІСТООБСЛУГОВУЮЧОЇ СФЕРИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Охарактеризовано сутність і значення системного підходу та системного аналізу для формування методології досліджень, спрямованих на зміцнення містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування. Виявлено особливості та етапність системного підходу до вивчення об'єктів і проблем розвитку підсистеми споживання в містах. Здійснено порівняння системного та комплексного підходів, а також визначено умови використання функціонально-структурного підходу за напрямом досліджень.

Ключові слова: методологія досліджень, системний підхід, системний аналіз, орган місцевого самоврядування, містообслуговуюча сфера.

Охарактеризована сущность и значение системного подхода и системного анализа для формирования методологии исследований, направленных на укрепление градообслуживающей сферы органами местного самоуправления. Виявлены особенности и этапность системного подхода к изучению объектов и проблем развития подсистемы потребления в городах. Осуществлено сравнение системного и комплексного подходов, а также определены условия использования функционально структурного подхода за направлением исследований.

Ключевые слова: методология исследований, системный подход, системный анализ, орган местного самоуправления, градообслуживающая сфера.

Essence and value of approach of the systems and analysis of the systems is described for forming of methodology of researches, directed on strengthening sphere of maintenance of cities by the organs of local self-government. Found out features and stage of approach of the systems to the study of objects and problems of development of subsystem of consumption in cities. Comparison of approaches of the systems and complex, and also certainly terms of the use, is carried out functionally structural to approach after direction of researches.

Key words: methodology of researches, approach of the systems, analysis of the systems, organ, is local self-government, sphere of maintenance of city.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Провідними ученими, які закладали підвалини та створюють новітню теорію місцевого самоврядування, неодноразово зазначалось, що діюча в населених пунктах України система надання муніципальних послуг потребує постійного вдосконалення відповідно до загальноприйнятих європейських принципів місцевого самоврядування, зокрема принципу субсидіарності, який полягає в максимальному наближенні до пересічного члена територіальної громади ланок управління містообслуговуючою сферою. До основних причин, що обмежують можливості територіальних громад у здійсненні своїх функцій щодо зміцнення сфери споживання в містах, у першу чергу можуть бути віднесені відсутність повноцінного місцевого самоврядування на базовому рівні в цьому аспекті, обмежені можливості належного здійснення самоврядних функцій у районах

та регіонах; нераціональність системи організації та горизонтальної координації діяльності органів виконавчої влади місцевого рівня. Невирішеними лишаються питання, пов'язані з подальшим розвитком громадянського суспільства, для розв'язання яких конче потрібні методологічні новації, зокрема на основі системного підходу та системного аналізу.

Дослідження пов'язане з важливими науковими, а також практичними завданнями, які передбачені планом науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президенті України за темою: «Науково-методологічні засади контролю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання послуг». При виконанні цієї теми автором розроблено підходи до визначення напрямів формування методології досліджень, спрямованих на зміцнення містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких викладено загальні уявлення щодо побудови методології досліджень на основі системного підходу й системного аналізу, свідчить, що в цілому базисом розвитку системних ідей і системного підходу в державному управлінні і місцевому самоврядуванні виявилися наступні три чинники:

- сучасні наукові, фундаментальні й прикладні дослідження з точки зору цілісності, організованості об'єктів дослідження (О. Ю. Оболенський [5], В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький [4], В. Д. Полтавець [6]);

- сучасне складне технологічне і програмне забезпечення, у яких системний підхід представляє провідний принцип розробки складних об'єктів (В. В. Миронов [3], О. І. Радченко [7]);

- організація управління, коли до аналізу процесів залучаються економічні, екологічні, соціологічні, організаційні, психологічні, правові та етичні аспекти (С. Є. Саханенко [9], О. П. Шабров [11]).

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Разом із тим, невирішеними лишаються питання, які стосуються теоретико-методологічних та практичних аспектів використання системного підходу й системного аналізу в дослідженнях щодо зміцнення містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Виходячи з цього, автор статті ставить за мету узагальнення уявлень про системний підхід та системний аналіз, виявлення особливостей їх використання в дослідженнях, спрямованих на зміцнення містообслуговуючої сфери.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. В першу чергу розглянемо сутнісні аспекти та значення системного підходу, а також необхідний понятійний апарат для методології досліджень щодо зміцнення містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування. Узагальнення літературних джерел за обраним напрямом [1; 8] дає підстави стверджувати, що системний підхід і системний аналіз корисно застосовувати до об'єктів містообслуговуючої сфери, для вивчення яких недостатньо знань однієї дисципліни, а потрібні знання різних дисциплін. Якщо традиційні дисципліни вивчають системи в місцевому самоврядуванні, як правило, виключаючи перехресні зв'язки з явищами, що належать до прерогативи інших дисциплін, то при системному підході така позиція принципово неприйнятна. Системний ефект зміцнення містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування має полягати у виникненні нової якості при сукупності певних чинників.

Системний підхід базується на тому, що при вивченні зовнішніх аспектів різних об'єктів можуть виявитися корисними узагальнюючі взаємопов'язані оцінки, підходи, поняття, перенесення результатів з однієї сфери місцевого самоврядування до іншої.

Використовуючи існуючі в даний час визначення системного підходу, спробуємо їх адаптувати до розгляду містообслуговуючої сфери.

Системний підхід – експліцитне (роз'яснює) уявлення про процедури представлення об'єктів містообслуговуючої сфери як систем і способів їх опису, пояснення, передбачення, розробки [10]. Під системним підходом можна розуміти формування деякої сукупності системних принципів зміцнення містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування. Крім того, системним підходом у дослідженні містообслуговуючої сфери можна вважати напрям методології наукового пізнання і соціальної практики, в основі якого лежить розгляд об'єктів як систем. Системний підхід орієнтує дослідників на розкриття цілісності об'єкта, на виявлення різноманітних зв'язків у ньому і зведення їх в єдину теоретичну картину.

Системний підхід до вирішення сформульованої наукової проблеми слід вважати циклічним процесом пізнання й пошуку причин та рішень для досягнення певної мети, для якої виділяється деяка система [6]. Тобто, після першого циклу дослідження досить часто переконуються, що виділена система містообслуговуючої сфери функціонує недостатньо ефективно. У пошуках причин і процедур розв'язання цієї проблеми дослідники мають вийти на новий цикл системного аналізу. Мають аналізуватись прототипи. Розглядається системно функціонування кожного елементу (підсистеми), дієвість зв'язків, правомочність обмежень. Якщо не вдається досягти бажаного ефекту, доцільно повернутися до уточнення чи навіть перебудови уже визначеної системи в містообслуговуючій сфері. Можливо, необхідно її розширити, ввести в неї ще й інші елементи, передбачити нові зв'язки. У новій, розширеній системі підвищується можливість здобуття ширшого спектру управлінських рішень (виходів), серед яких може виявитися бажане.

Слід зазначити, що ефективність системного підходу до зміцнення містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування тим вища, чим до складнішої системи він застосовується. При цьому неодмінною умовою є чітке формулювання єдиних системних цілей при комплексному, взаємопов'язаному розгляді істотних аспектів цієї системи [2].

Системний підхід до зміцнення містообслуговуючої сфери є життєво важливим для створення зв'язків чи потоку інформації. Загальна система утворюється з підсистем зв'язку; інформаційні процеси знаходять свій вираз у вигляді потоків інформації, необхідних для прийняття управлінських рішень.

Системний підхід є основою, що дає можливість розглядати підприємство містообслуговуючої сфери будь-якої форми власності як єдину систему, що дозволяє полегшити процес досягнення цілей функціонування за допомогою ясного і чіткого розуміння роботи підсистем та інтеграції їх в єдине ціле.

Системний підхід при дослідженні об'єктів чи проблем щодо зміцнення містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування має ґрунтуватись на її цілісному баченні. Саме цілісний опис

досліджуваних складних об'єктів (процесів) у цій сфері дозволить воедино пов'язувати їх різні аспекти [5].

Системний підхід за означенням напрямом спрямовує акцент на аналіз цілісних інтеграційних властивостей виділеного об'єкта містообслуговуючої сфери, виявленні його структури та функцій. Істотне значення також мають процеси, що протікають у системах управління, які вимагають дослідження систем у плані циркулюючих у них інформаційних потоків, поведінки й вибору мети.

Основною ознакою системного підходу має бути наявність домінуючої ролі складного, а не простого, цілого, а не складових елементів. Тому в системному підході до зміцнення містообслуговуючої сфери думка має рухатись від складного до простого, від цілого до складових частин, від системи до елементів.

Таким чином, сутність системного підходу до зміцнення містообслуговуючої сфери полягає в комплексному, взаємопов'язаному, цілісному розгляді та вирішенні різних аспектів і сторін формування, функціонування й поліпшення виділених складних систем. Системний підхід замість інтуїтивних рішень, заснованих на практичному досвіді й здоровому глузді фахівців, висуває методи раціональних, якісних і кількісних оцінок. При системному підході всі часткові локальні цілі й завдання підкоряються загальній глобальній меті.

Сутність системного підходу до зміцнення містообслуговуючої сфери полягає в тому, що при вивченні будь-якого складного об'єкта або процесу в першу чергу мають виявлятися і аналізуватися найбільш характерні для них системні аспекти, що визначають їх функціонування та розвиток. Використання системного підходу дозволяє побачити багато, здавалося б, уже добре вивчених об'єктів і процесів у системі місцевого самоврядування в новому світлі. При цьому часто вдається виявити раніше не відмічені властивості, важливі для розуміння сутності процесів і визначення можливих тенденцій їх розвитку.

Здійснені узагальнення надали можливості сформулювати висновок про те, що в цілому, системний підхід до досліджень об'єктів або проблем зміцнення містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування має передбачати наступні етапи:

- виділення об'єкта дослідження із загальної сукупності процесів, вибір контуру й меж системи в містообслуговуючій сфері, її елементів, зв'язків із середовищем; установлення мети дослідження. З'ясування структури та функцій системи місцевого самоврядування; виділення головних властивостей елементів і системи в цілому, установлення їх відповідностей;

- визначення основних критеріїв ефективного функціонування системи в містообслуговуючій сфері, а також основних обмежень та умов функціонування;

- визначення варіантів структур та елементів, врахування основних чинників, які впливають на визначену для дослідження систему в містообслуговуючій сфері;

- зіставлення моделей даної системи;
- оптимізація функціонування системи в містообслуговуючій сфері для досягнення мети;
- визначення оптимальної схеми управління досліджуваною системою;

- установлення надійного зворотного зв'язку за результатами функціонування, визначення дієвості та надійності функціонування систем у містообслуговуючій сфері.

Коли наукове дослідження здійснюється з використанням методології системного підходу, воно має перш за все задовольняти вимоги системної постановки проблеми – це витікає з сутності системного підходу і його головних функцій. Звідси витікає, що в системному дослідженні обґрунтуванню підлягає перш за все розгляд об'єкта містообслуговуючої сфери як системи.

Окрім цього, системний підхід у містообслуговуючій сфері має розглядатись стосовно взаємодії між системою і середовищем. При цьому слід виходити з положення, що система істотно перевершує середовище і «виступає свого роду островом організованості відносно слабо організованого оточення». З іншого боку, поява в середовищі інших систем, тобто зростання рівня організованості оточення, призводить до нерегульованого характеру взаємодій між ними [3].

Багато проблем методологічного характеру, що зростають до рівня глобальних проблем, виникають у результаті так званих особистих рішень посадових осіб, зокрема щодо зміцнення містообслуговуючої сфери. Протистояти такого роду «уособленим точкам зору» може системний підхід, що дозволяє врахувати всі істотні аспекти в аналізі та синтезі об'єктів і зв'язків їх з оточуючим середовищем. Це вимагає від посадових осіб широкого кругозору і гнучкого мислення, заснованих на розширенні «поля бачення».

При формуванні методології досліджень, спрямованих на зміцнення містообслуговуючої сфери, важливим є правильне розуміння особливостей системного та комплексного підходів в аспектах їх схожості та відмінностей. При цьому слід виходити з того, що комплекс – це конгломерат (механічне поєднання різнорідних частин, безладна суміш), який фахівці намагаються якось організувати [2]. Стосовно комплексів, фахівці мають використовувати системні методи, адекватні їх природі, і виявляти закони їх структуризації, функціонування та розвитку.

Поняття «системність» у розв'язанні проблеми зміцнення містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування характеризує цілеспрямованість, упорядкованість і організованість, тоді як поняття «комплексність» відображає взаємопов'язаність, взаємообумовленість, різнобічність і широту дослідницького обхвату проблеми.

Багато авторів, зокрема [3; 7], вважають, що поняття «системність» ширше ніж «комплексність». Якщо системність як властивість однаковою мірою охоплює зв'язки всередині одного рівня (горизонтальні) і між різними рівнями (вертикальні), то комплексність, що розуміється як вимога враховувати взаємопов'язані чинники, які впливають на проблему

(систему), охоплює переважно зв'язки одного чи суміжних рівнів ієрархічної структури досліджуваної системи.

Для методології досліджень щодо зміцнення містообслуговуючої сфери важливо, що розвиток системного підходу відбувається в рамках однієї науки – системології (теоретичної дисципліни, що розглядає методологічні проблеми та моделі складних систем) [10]. Вона носить загальнотеоретичний характер і відображає інтеграційні процеси між елементами різних наук, які мають пронизувати системну логіку зміцнення містообслуговуючої сфери як єдине ціле. Причому розвиток здійснюється на рівні нових (що синтезують) знань, які носять системоутворюючий характер (встановлення різних зв'язків, принципів, законів, закономірностей). Оскільки комплексний підхід включає низку методів емпіричного характеру, які не мають своїх принципів, то він відображає організаційно-методичний підхід у дослідженні, проектуванні чи удосконаленні містообслуговуючої сфери. Системний підхід – суто методологічний, усебічний підхід, характеризує вищий теоретичний рівень, частиною якого є комплексний підхід. Тому системний підхід повніший, правильніший, об'єктивніший для методології досліджень щодо зміцнення містообслуговуючої сфери, на відміну від комплексного підходу – суб'єктивного, наближеного.

Як правило, комплексний підхід виробляє стратегію й тактику, а системний – методологію та методи, на чому важливо наголосити при розв'язанні порушеної проблеми органами місцевого самоврядування. Для системного підходу характерна строгість, якої немає в комплексного підходу. Крім того, системний підхід має справу з об'єктами як системами, що складаються із закономірно структурованих та функціонально організованих елементів. Якщо системний підхід застосовується лише для системних об'єктів містообслуговуючої сфери, то комплексний підхід не є обов'язковим для таких. Об'єкт може бути цілісним, але не системним, бо не має структури.

Таким чином, лише за умови тісної міжфункціональної співдружності або комплексного підходу до вивчення об'єкта чи проблеми зміцнення містообслуговуючої сфери може бути отриманий не конгломерат спеціальних даних, а всебічні, цілісні, конкретні знання про об'єкт дослідження, ефективні при вирішенні складних завдань управління, які стоять перед органами місцевого самоврядування.

Отже, зростання ролі комплексних досліджень щодо зміцнення містообслуговуючої сфери обумовлене перш за все тим, що об'єктами наукового аналізу на сьогодні стають надзвичайно складні системи у взаємодії різних форм власності, усебічне вивчення яких виходить за межі можливостей окремих наукових дисциплін.

Винятково важливим для методології досліджень щодо зміцнення містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування слід вважати функціонально-структурний підхід. Як відомо, між функцією і

структурою існує певний зв'язок. Функція – це зміст, а структура – форма системи [10].

Структура системи в містообслуговуючій сфері може позитивно вплинути на функцію, коли потенційні можливості структури більші, ніж виконувані функції, і негативно, коли структура перестає відповідати функції. Перше протиріччя в досліджуваній сфері вирішується оновленням або розвитком функції системи, а друге – перебудовою або зміною структури як такої, що не відповідає вимогам функціонування системи. Функціонально-структурний підхід у містообслуговуючій сфері передбачає: згідно з метою (функцією) органами місцевого самоврядування створюється інфраструктура за певним спрямуванням муніципальних послуг, її технічне, інженерне й матеріальне забезпечення.

Функціонально-структурний підхід у методології досліджень має базуватися на взаємозалежності функції і структури в процесі розвитку окресленої системи в містообслуговуючій сфері при визначальній ролі функції системи відносно її структури.

Аналіз літературних джерел свідчить, що функціонально-структурний підхід, який виражає сутність системного підходу, характеризується наступними чинниками, які в повній мірі можна адаптувати до зміцнення містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування [8; 10]:

- врахуванням діалектичного взаємозв'язку функції та структури об'єктів при визначальній ролі функції щодо структури;
- цілісним підходом до аналізу (декомпозиції) та синтезу (об'єднанню цілого з частин) багаторівневих систем, спільністю цих двох сторін пізнання;
- врахуванням матеріальних, енергетичних та інформаційних зв'язків між елементами системи в містообслуговуючій сфері і взаємозв'язком системи із середовищем;
- розглядом систем містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування в розвитку;
- використанням загальних законів і закономірностей розвитку систем, які базуються на концепції єдності філософських та спеціальних знань.

Алгоритм функціонально-структурного підходу в методології досліджень щодо зміцнення містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування має зводитись до послідовності таких операцій [12]:

1. Аналіз систем-прототипів: з'ясування основних і додаткових функцій; побудова узагальненого дерева функцій; виявлення базових структур; аналіз принципів реалізації.
2. Дослідження дерева протиріч системи в містообслуговуючій сфері: аналіз «вузьких» місць систем-прототипів; виявлення обмежуючих чинників; виявлення основного протиріччя системи; побудова дерева протиріч системи та його аналіз.
3. Формування концепцій системи в містообслуговуючій сфері: аналіз способів подолання протиріч системи, пошук альтернатив реалізації системи, розробка завдання на удосконалення системи, визначення сукупності показників оцінки ефективності функціонування системи.

4. Формування дерева функцій системи в містообслуговуючій сфері: визначення множини основних та додаткових функцій, визначення числа рівнів декомпозиції й декомпозиція функцій системи, виявлення набору типових операторів, трансформація дерева функцій.

5. Формування функціональної структури системи в містообслуговуючій сфері: аналіз методів реалізації, розробка алгоритмів функціонування системи, аналіз зв'язків на різних рівнях управління, визначення рівнів використання ресурсів підсистеми, еквівалентні перетворення операторів, формування функціональних модулів, вибір базових структур, виділення типових підсистем.

6. Формування морфологічної структури системи на основі конструктивних модулів: обрання засобів реалізації системи в містообслуговуючій сфері, формування таблиць відповідності функціональних модулів та ін.

7. Оцінка показників якості та вибір остаточного варіанту системи в містообслуговуючій сфері: вибір стратегії порівняльного аналізу варіантів системи, вибір методики оцінки показників якості системи, аналіз показників якості системи, формування документації на систему.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підводячи підсумок, слід зазначити, що системні дослідження на основі системного підходу й системного аналізу щодо зміцнення містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування мають бути представлені сукупністю наукових теорій, концепцій та методів, які при всій їх специфічності і різноманітності схожі в розумінні і розгляді виділених об'єктів, множини взаємопов'язаних елементів, які розглядаються як

єдине ціле. До основних переваг системного підходу при розв'язанні наукової проблеми зміцнення містообслуговуючої сфери можна віднести такі:

- висвітлюється те загальне в різних об'єктах і процесах містообслуговуючої сфери, що затінюється різними деталями і важко виявляється, поки не відкинуті частковості;

- методи ухвалення рішень переносяться з одних функціональних сфер та галузей місцевого самоврядування до інших;

- з'являється можливість переходу від детермінованих моделей мислення до ефективного використання моделей із нечіткими цілями й обмеженнями;

- не допускається переоцінка можливостей окремих методів при ухваленні управлінських рішень, наприклад, лише математичного моделювання на збиток експертним оцінкам;

- здійснюється синтез знань із різних наук (державного управління, логіки, теорії систем, теорії управління, математики);

- урахування в проектах системи, що належить до містообслуговуючої сфери, функціонування її динамічних об'єктів під дією інтегрального ефекту як основної властивості системи, що призводить до розробки ефективних управлінських рішень;

- у проекти щодо зміцнення містообслуговуючої сфери вводиться інформаційний її опис та розробляється процес збору та обробки даних й інформації.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі можуть стосуватись вивчення можливостей застосування викладених підходів у дослідженнях структурних побудов та діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованих на зміцнення містообслуговуючої сфери.

ЛІТЕРАТУРА

1. Боулдинг К. Общая теория систем – скелет науки / К. Боулдинг. – М. : ЭКО, 2010. – 423 с.
2. Згуровский М. З. Системный анализ : проблемы, методология, приложения / М. З. Згуровский, Н. Д. Панкратов – К. : Наукова думка, 2005. – 512 с.
3. Миронов В. В. Принципы принятия управленческих решений в системе федеральных органов исполнительной власти : [учеб.-метод. пособие] / В. В. Миронов, А. Т. Зуб. – М. : Современные тетради, 2009. – 185 с.
4. Муніципальне право України : [підручник] / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та інші ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
5. Оболенський О. Ю. До питання методології системного пізнання складних систем / О. Ю. Оболенський, Ю. Г. Королюк // Вісн. Акад. муніц. упр. – 2010. – № 3. – С. 164–177.
6. Полтавець В. Д. Системний підхід до моніторингу показників діяльності органів місцевого самоврядування / В. Д. Полтавець // Вісн. НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 226–234.
7. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления системный подход / А. И. Радченко. – Ростов-н/Д : РостИздат, 2011. – 472 с.
8. Садовский В. Н. Смена парадигм системного мышления / В. Н. Садовский // Общесистемологические проблемы системных исследований : Ежегодник 1998. – М. : Эдиториал УРСС, 1999.
9. Саханенко С. С. Сучасні системи підтримки прийняття рішень органами публічної влади / С. С. Саханенко // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронний ресурс] // Електронне наукове фахове видання. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 9. – Режим доступу : <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/td/index.html>.
10. Спицнадель В. Н. Основы системного анализа / В. Н. Спицнадель. – СПб. : Изд. дом «Бизнес-пресса», 2009. – 326 с.
11. Шабров О. П. Политическое управление / О. П. Шабров – М. : Интеллект, 2007. – 327 с.
12. Тимченко Т. Н. Системный анализ в управлении / Т. Н. Тимченко. – М. : РИОР, 2008. – 161 с.

Рецензенти: Пашко Л. А. – д.держ.упр.;
Ігнатенко О. С. – д.т.н.

© Гарькавий І. Б., 2012

Дата надходження статті до редколегії 14.11.2012 р.

ГАРЬКАВИЙ Ігор Борисович – кандидат наук з державного управління, здобувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України (м. Київ).

Коло наукових інтересів: теорія місцевого самоврядування.

КОМУНІКАТИВНА ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті розглядаються особливості та можливості застосування комунікативної взаємодії у сфері державного управління, підкреслюється важливість механізму демократизації державного управління, який є визначальним чинником методів, форм та характеру взаємодії громадськості з органами публічної влади.

Ключові слова: комунікація, зв'язки з громадськістю, взаємовідносини між публічною владою та громадськістю.

В статье рассматриваются особенности и возможности применения коммуникативного взаимодействия в сфере государственного управления, подчеркивается важность механизма демократизации государственного управления, который является определяющим фактором методов, форм и характера взаимодействия общественности с органами публичной власти.

Ключевые слова: коммуникация, связи с общественностью, взаимоотношения между публичной властью и общественностью.

The article deals with the features and possibilities of interactive communication in public administration, highlights the importance of the mechanism of democratization of the government, which is the determining factor methods, forms and nature of the interaction of the public with the public authorities.

Key words: communication, public relations, relationship between public authorities and public.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У сучасних умовах розвитку суспільства для сталого функціонування органів влади необхідний пошук нових джерел підвищення ефективності діяльності. Усе більшого значення набувають нематеріальні фактори, такі як комунікація.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Питаннями комунікації влади з громадськістю займалися такі вчені, як О. Бабинова, В. Бакуменко, Н. Драгомирецька, А. Колодій, Н. Коритнікова, О. Крутій, О. Литвиненко, Н. Нижник, Г. Почепцов, М. Пухтинський, В. Ребало, В. Різун, Ю. Сурмін, В. Тертичка, В. Токовенко та ін.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Для дослідження питань, які стосуються особливостей теорії комунікації у сфері державного управління необхідно узагальнити потенціал багатьох наук і вивчити можливості використання їх у державно-управлінській діяльності.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної статті є спроба визначити особливості та можливості застосування комунікації в сфері державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Комунікації в організації – це інформаційні взаємодії, у які люди вступають при виконанні своїх функціональних обов'язків, або посадових інструкцій [1, с. 220-221]. Хоча комунікація має широке застосування у всіх галузях управління, вона особливо важлива для здійснення функції оперативного менеджменту.

Польський соціолог Т. Гобан-Клас у книзі «Засоби масової комунікації і масова комунікація» формулює сім типових визначень комунікації: комунікація як трансляція, передача інформації, ідей, емоцій, умінь; комунікація як розуміння інших; комунікація як вплив за допомогою знаків і символів на людей; комунікація як творення спільноти за допомогою мови; комунікація як взаємодія за допомогою символів; комунікація як обмін позиціями, думками; комунікація як складова суспільного процесу [19, с. 42-43]. Зауважимо, що кожне з визначень доповнює певний бік явища, даючи більш глибоке осягнення комунікації. Водночас український дослідник комунікації Г. Почепцов вказує, що не варто перейматися тим, що існує сотня дефініцій [11]. Навіть той факт, що під комунікацією здавна розуміють ще й засоби транспорту, фізичного зв'язку (пошта, телефон, віз, коні, човен, потяг, річка, канал, море, каналізація тощо), зовсім не означає, що

фізичні й знакові комунікації – абсолютно різні терміни. Ідея зв'язку у спілкуванні є домінуючою, і це дало підстави так широко вживати термін комунікація – на позначення засобів зв'язку взагалі.

Під комунікацією ми розуміємо такий механізм, завдяки якому людські стосунки можуть існувати й розвиватися, тобто будь-які символи розуму, разом із засобами передачі їх у просторі та часі. Охоплює цей механізм вираз обличчя, поставу і жестикуляцію, тон голосу, слова, письмо, друк, залізничні колії, телеграф, телефон чи щось ще, що може підкорювати простір і час [19].

Найчастіше комунікаційні потреби ототожнюють з інформаційними потребами, тобто потребами в різного роду інформації (так само, як ототожнюють інформацію з комунікацією, ЗМІ із засобами масової комунікації [8].

Американський учений М. Кастельс у своїй роботі «Інформаційна епоха» вказав, що без комунікаційних процесів управління є неможливим, тому що воно, з одного боку, спирається на існуючі та сформовані форми комунікації, а з іншого – формує ті форми комунікації, які полегшують як спільну діяльність, так і саме управління [6, с. 105]. Розвиток новітніх засобів комунікації (телебачення, радіо, Інтернет), їх швидкість збільшили загальну інформованість людей.

Головним завданням комунікаційного процесу є забезпечення розуміння та правильного сприйняття переданої інформації, із цією метою необхідно усувати шуми, що виникають у процесі обміну інформацією шляхом удосконалення зворотних зв'язків, регулювання інформаційних потоків, фільтрації інформації та раціоналізації структури комунікаційного процесу [9, с. 226].

На думку Т. Парсонса, комунікація є найбільш важливим процесом, що відбувається в суспільстві, це процес передачі значень, символів – тобто руху інформації. Процес передачі інформації від однієї соціальної групи (підсистеми) до іншої безпосередньо «зав'язаний» на соціальний розвиток суспільства та його стабільність. За Т. Парсонсом, інформаційний обмін між системами та підсистемами суспільства, що викликає структурні зміни в самих системах, є певним каталізатором суспільних процесів [11, с. 58].

Комунікація як створення образів стала відігравати в суспільстві особливо важливу роль. До цієї думки схильні Г. Маклюен, Ж. Бодрійяр, Н. Луман і М. Кастельс. В інформаційному суспільстві, за М. Кастельсом, відбувається перехід від «галактики Гутенберга» до «галактики Маклюєна» [7, с. 314]. Поява телебачення означала, насамперед, кінець панування галактики Гутенберга, тобто відбувається зміна система комунікації, у якій раніше домінували «друкарське мислення» і «фонетичний алфавіт». Формується галактика Г. Маклюєна: «... Телебачення завершує цикл чуттєвого сприйняття світу людиною. Телебачення включає в себе всі відчуття одночасно, а не один зір. У телебаченні образи проєктуються на вас. Образи обертаються навколо вас. Це створює свого роду спрямованість усередину, зворотну перспективу [20, с. 87-89]». Тому з появою телебачення органи влади почали активно використовувати

його можливості для інформування громадськості про свою діяльність.

Український дослідник І. Василенко виокремлює комунікації, які включені в процес прийняття рішення. До таких комунікацій він відносить: спільне обговорення, виявлення спільності в процесі мислення при обговоренні, що і є етапом збирання інформації. Цей етап ґрунтується на статистичних матеріалах, анкетуванні, результатах інтерв'ю, допомозі соціальних проєктних груп, результатах нарад, спостереження [2, с. 103].

Комунікації водночас сприймаються як різновид соціальної технології, що спрямована на поліпшення процесу спілкування та обміну соціальною інформацією. Тому суспільство опинилось перед імперативом опанування комунікативної культури, яка потребує «діалогічної особистості» [14].

У контексті вищезазначених понять можна вивести формулу комунікаційного менеджменту щодо результату діяльності організації, який дорівнює помноженню того, що ви робите на те, що ви говорите, тобто для організації важливо не тільки те, що вона робить, але й те, як вона будує свої відносини з клієнтами та з персоналом, як вона здійснює комунікацію. Якщо в організації не налагоджена система комунікації, то результат її роботи буде близький до нуля. Правильним є і зворотне твердження: результат буде нульовим при ефективній комунікації, але незначних результатах у сфері виробництва і послуг [8].

Суб'єкти державного управління в процесі комунікативної діяльності створюють стиль державно-управлінської поведінки, необхідний для здійснення формуючого впливу на суспільство.

Останнім часом ступінь співпраці органів публічної влади з громадськістю має в цілому певну позитивну тенденцію. Політики все більше турбуються про свою легітимність перед громадянами і потребують їх підтримки, розуміють, що без урахування світового досвіду стосовно співпраці органів влади і громадськості неможлива інтеграція України у світову спільноту, а громадськість, об'єднана в інститути громадянського суспільства, стає все більш професійною. Зокрема, відстоювання прав людини допомагає інститутам громадянського суспільства ефективно захищати соціально-економічні права громадян, соціальна справедливість досягається лише шляхом безпосередньої масової участі членів громадських інституцій та асоціацій у громадському контролі за розподілом та використанням публічною владою суспільного багатства. Це обумовлює більш послідовну й результативну співпрацю органів публічної влади та громадськості, зокрема вирішенні конфліктів.

Після приходу до влади на початку 2010 р. нових політичних сил були внесені певні корективи у відносини між державними органами влади та громадськістю. Ці зміни переважно стосувалися органів публічної влади, відповідальних за діалог із громадянським суспільством. І вже 2011 рік характеризувався стабілізацією позитивних трендів інституціонального розвитку громадянського суспільства.

Продовжувалося подальше зростання кількості офіційно зареєстрованих об'єднань громадян, хоча динаміка такого зростання дещо уповільнилася. Згідно з даними Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, оприлюдненими Державною службою статистики України, станом на початок 2012 р. було зареєстровано (включно з міжнародними, всеукраїнськими, місцевими організаціями, їх осередками, філіями та відокремленими структурними підрозділами) 71 767 громадських організацій (на початок 2011 р. їх було 67 696), 27 834 профспілки та їх об'єднань (у 2011 р. – 26 340), 13 475 благодійних організацій (у 2011 р. – 12 860), 13 872 об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (у 2011 р. – 11 956) та 1 306 органів самоорганізації населення (у 2011 р. – 1 210) [13, с. 6-7].

Для поліпшення ж ситуації та покращення комунікаційної взаємодії органів публічної влади з громадськістю мають відбутися три такі обов'язкові процеси:

1) суспільство, населення країни має усвідомити, що для поліпшення суспільного життя, для вирішення проблем соціальної нерівності, крім усього іншого, кожний має стати відповідальним громадянином своєї держави, готовим до участі в громадській діяльності, до створення нових інститутів громадянського суспільства та розвитку їх спроможності, а не просто безініціативним мешканцем, якому випала доля жити на території певної країни;

2) влада повинна ефективно використовувати потенціал громадськості, у цілому соціальних інститутів громадянського суспільства для розроблення та впровадження політики й законів, вирішення назрілих соціально-економічних проблем, зокрема тих, що виникають у процесі поглиблення майнового розшарування;

3) інститути громадянського суспільства мають стати необхідними для влади – розробляти такі продукти й надавати такі послуги, які влада без них належним чином зробити не має змоги [3, с. 154].

Механізм демократизації державного управління повинен стати механізмом взаємного узгодження інтересів, соціальних дій та цілей розвитку людини, суспільства та держави. Адже, як зазначає Ю. Тихомиров, механізм державного управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, які мають характер стійких взаємозалежностей і причино-наслідкових зв'язків [17, с. 482].

Важливим механізмом демократизації державного управління залишається фінансування інститутів громадянського суспільства як організованих структур громадськості. Найбільш законодавчо оформлений у різних країнах є фінансування громадських організацій. На сьогодні існують різні форми фінансування.

Із року в рік зростає державне фінансування організацій громадянського суспільства, що займаються вирішенням соціальних питань. Так, у країнах Європи нині склалася практика виділяти 2-3 % державного бюджету на підтримку проектів громадських об'єднань. Наприклад, за даними 2003 р., частка

державного фінансування в бюджетах громадських організацій становила 20 % у Швеції та Норвегії, 70 % – у Голландії, Бельгії та Ірландії, 57 % – у Фінляндії, 83 % – у Німеччині [16, с. 99]. У Росії 2007 р. бюджетні кошти становили 29 % фінансування некомерційних організацій [5, с. 20].

Вимога стабільності обумовлює активну позицію в її збереженні органів державної влади як системоутворюючої інституції. Визначальною якісною ознакою владосуб'єктності народу, який за Конституцією України є єдиним джерелом влади в Україні, є рівень його політичної культури та політичної участі. Саме від них залежить характер комунікаційної взаємодії та владних відносин у державі.

На думку О. Радченка, така складова комунікаційної взаємодії, як політична є «кровоносною системою» політичної культури суспільства [14, с. 40]. А за визначенням Р. Шварценберга «політична комунікація є процесом передавання політичних цінностей, що циркулює між політичною та суспільною системами, а також між політичними структурами, суспільними групами та індивідами» [18, с. 42].

Позитивним чинником, що сприяє відкритості в діяльності організацій громадянського суспільства (ОГС) та інформуванню про неї громадян, стало започаткування з березня 2009 р. на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України пошукової системи «Єдиний реєстр громадських формувань», яка функціонує у відкритому доступі. Саме на створенні такого інформаційного ресурсу тривалий час наполягали представники громадських об'єднань. Станом на початок 2012 р. даний реєстр містив відомості про 3 526 легалізованих організацій із всеукраїнським та міжнародним статусами, 323 громадські організації, легалізовані шляхом повідомлення про заснування, 1 118 благодійних організацій, 66 постійно-діючих третейських судів, 22 творчі спілки [4, с. 7-8].

За кількістю організацій громадянського суспільства на 10 тис. населення Україна значно відстає від країн ЄС та Македонії. За офіційними статистичними даними, на 10 тис. постійних мешканців України у 2010 р. припадало 32,1 легалізованих громадських об'єднань, із них громадських організацій та благодійних фондів – 17,6. Водночас у Македонії було створено близько 50 асоціацій громадян і фондів на 10 тис. населення, тобто майже у 3 рази більше, ніж в Україні. В Естонії (має один із найвищих показників розвитку громадянського суспільства серед країн – нових членів ЄС), цей показник становить близько 250 ОГС, в Угорщині (має найнижчий показник сталості ОГС серед країн Вишеградської групи) – близько 65 ОГС [13, с. 8-9].

Отже, однією з головних якостей механізму демократизації державного управління є його комунікативний характер. Звідси, система суспільних зв'язків як процес комунікативної взаємодії є необхідним елементом соціальної стабільності, де реалізуються взаємні потреби різноманітних інститутів суспільства. Д. Ольшанський наголошує на важливості ролі комунікатора (у нашому випадку – органи публічної влади), який виконує шість функцій: 1) визначення комунікаційної політики і контроль за її

здійсненням; 2) збір інформації; 3) обробка інформації; 4) створення повідомлення, визначення його остаточного змісту; 5) бере на себе відповідальність за дане повідомлення; 6) випуск в ефір (тираж) даного повідомлення [10, с. 207-208]. Зрозуміло, що механізм демократизації державного управління є визначальним чинником методів, форм та характеру взаємодії органів публічної влади з громадськістю.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Перспективний напрямок подальших досліджень – вивчення механізму управління комунікаціями в органах влади, оцінка його ефективності, відкритості інформації. А відповідний зворотний зв'язок із громадянами може стати першим кроком до формування справді ефективного управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Боднар А. В. Информации и коммуникация в управлении предприятием / А. В. Боднар // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2011. – № 3. – Ч. 2. – С. 219–227.
2. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада : США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. – М. : Издат. корпорация «Логос», 2000. – 200 с.
3. Головенько В. А. Взаємодія органів влади та громадських організацій як необхідний чинник розбудови в Україні громадянського суспільства [Електронний ресурс] / В. А. Головенько // Український соціум. – 2010. – № 1. – С. 147–156. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Usoc/2010_1/145-156.pdf.
4. Громадські організації в Україні у 2010 році : Статистичний бюлетень / Держкомстат України. – К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2011. – С. 7-8.
5. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. – М. : Общественная палата Российской Федерации, 2007. – 70 с.
6. Кастельс М. Информационная эпоха : экономика, общество и культура / М. Кастельс – М. : ГУ ВШЭ, 2000. – 272 с.
7. Кастельс М. Информационная эпоха : экономика, общество и культура / М. Кастельс ; [пер. з англ. ; під наук. ред. О. І. Шкаратана]. – М. : ГУ ВШЕ, 2000. – 608 с.
8. Кузьменко В. Соціальний капітал суспільства Френсіса Фукуями у створенні та розвитку НІС [Електронний ресурс] / В. Кузьменко. – Режим доступу : <http://iee.org.ua/tu/pub/p77>.
9. Мескон М. Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури – М. : «Дело», 1999. – 800 с.
10. Ольшанский Д. Политико-психологический словарь. / Д. В. Ольшанский. – М. : Академический проект, 2002. – 576 с.
11. Парсонс Т. Система современных обществ / Толкотт Парсонс [пер. с англ. Л. А. Седова и А. Д. Ковалева ; под ред. М. С. Ковалевой] – М. : Аспект-Пресс, 1998. – 270 с.
12. Почепцов Г. Г. Теория коммуникации / Г. Г. Почепцов. – К. : Видавничий центр «Київський університет», 1999. – 308 с.
13. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні : доповідь [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень. – К. : НІСД, 2012. – Режим доступу : http://www.politika.org.ua/stan_poz_gp_sus.pdf.
14. Радченко О. В. Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : [монографія] / Олександр Радченко – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. – 380 с.
15. Сарновська С. О. Сучасна соціальна комунікативна культура : автореф. дис. ... к. філософ. наук : спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / С. О. Сарновська – К., 2000. – 20 с.
16. Сідельник Л. Залучення організацій громадянського суспільства до надання соціальних послуг в Україні / Л. Сідельник, М. Лациба, О. Вінніков та ін. // Пріоритети розвитку громадянського суспільства України. – К. : Укр. незалежн. центр політ. досліджень, 2008. – С. 87–109.
17. Тихомиров Ю. Курс административного права и процесса / Ю. Тихомиров. – М. : Юринформцентр : Тихомиров, 1998. – 798 с.
18. Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология / Роже-Жерар Шварценберг ; пер. с фр.]. – В 3 ч. – Ч. 1 – М. : Б.и., 1992. – 180 с.
19. Goban-Klas T. Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu / T. Goban-Klas. – Warszawa-Krakow : Wydawnictwo naukowe PWN, 1999. – 336 s.
20. McLuhan M. The medium is the message / M. McLuhan. – N. Y.: Springer, 1967. – P. 87–89.

Рецензенти: Крюков О. І. – д.держ.упр., проф.;
Бельська Т. В. – к.держ.упр.

© Бажинова О. А., 2012

Дата надходження статті до редколегії 28.10.2012 р.

БАЖИНОВА Олена Анатоліївна – аспірант кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

Коло наукових інтересів: комунікативні зв'язки органів державної влади.

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті визначено роль політико-управлінських відносин у системі державного управління. Досліджено взаємодію політичної та адміністративної складових на законодавчому рівні. Запропоновано шляхи покращення політико-управлінських відносин, що дозволить забезпечити ефективність державного управління в Україні.

Ключові слова: політико-управлінські відносини, інститути громадянського суспільства, органи державної влади, виконавча влада, законодавча влада.

В статье освещена роль политико-управленческих отношений в системе государственного управления. Исследовано взаимодействие политической и административной составляющих на законодательном уровне. Предложены пути улучшения политико-управленческих отношений, что позволит обеспечить эффективность государственного управления в Украине.

Ключевые слова: политико-управленческие отношения, институты гражданского общества, органы государственной власти, исполнительная власть, законодательная власть.

The article deals with the place of political and administration relations in the system of public administration. The other studies the interaction between political and administration compounds at the legislative level. Gives own ways of improving the political and administration relation that will assist to efficiency of public administration of Ukraine.

Key words: political and administration relations, civil society institutions, public authorities, the executive, legislature.

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

У процесі підготовки та реалізації політики важливого значення набуває взаємодія між адміністративною та політичною складовою державного управління. Оптимальна модель такої взаємодії дозволяє забезпечити максимальну ефективність підготовки та реалізації виважених управлінських рішень для подальшого розвитку держави. Взаємодія осіб, які, займаючи політичні посади, визначають курс розвитку держави та державних службовців, які покликані зобов'язувати реалізацію політичних рішень, є дискусійною темою. Саме тому вивчення характеру політико-управлінських відносин та визначення ролі цієї взаємодії в системі державного управління України стає все більш актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Взаємодія політичної та адміністративної складових державного управління вивчаються вітчизняними й зарубіжними вченими. Найбільше уваги взаємодії політичного керівництва та державного управління приділено вітчизняною дослідницею В. В. Токовенко. Питання методології та специфіки політико-управлінських відносин висвітлено українським науковцем В. П. Соловихом. Проблеми

взаємодії політиків та управлінців в процесі прийняття політико-управлінських рішень висвітлює український учений С. О. Телешун. Важливий внесок у дослідження політико-управлінських відносин зробили вітчизняні та російські науковці: В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, В. Д. Бакуменко, О. Л. Валевський, М. І. Гаврилов, А. О. Дехтярьов, А. А. Коваленко, І. О. Кресіна, Ю. І. Мігачов, Р. М. Молибога, В. І. Надолішній, Н. Р. Нижник, Л. Л. Попов, О. Ю. Оболенський, В. А. Ребало, Л. В. Сморгунов, С. В. Тихомиров, Л. М. Усаченко, В. В. Цветков, В. А. Шахов, Л. Є. Шкляр та ін. У працях зарубіжних учених Ю. Абербаха, К. Дойтча, С. Кембела, Р. Пунтама, Г. Пітерса, Б. Рокмана та інших визначено суть функціонування адміністративної та політичної складових, розроблено різноманітні моделі політико-управлінських відносин тощо.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. У цих дослідженнях вивчається специфіка політико-управлінських відносин європейських країн та США. Для кожної держави характерні власні особливості політико-управлінських відносин, тому дослідження їх ролі в державному управлінні України є актуальним.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета дослідження полягає у визначенні ролі та місця

політико-управлінських відносин у системі державного управління із врахуванням специфіки державотворення в Україні.

Поставлена мета обумовлює завдання дослідження:

- вивчити специфіку функціонування політичної та адміністративної складових державного управління;
- дослідити особливості взаємодії політиків та державних службовців під час реалізації завдань державного управління;
- запропонувати шляхи покращення політико-управлінських відносин у системі державного управління України.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. На сучасному етапі державного будівництва політична складова державного управління перебуває в стані змін від «командно-адміністративної системи до демократії» [8]. Свідченням тому є процеси формування й підсилення значення складових політичної системи. Для вивчення політичної складової державного управління основними критеріями є контроль над владою, рівень залучення громадян до формування політики держави, підтримка населенням політико-управлінських рішень [8].

Зосередження влади в руках окремого соціального інституту характеризується певними ознаками, до яких науковці відносять: а) легальність – існування чітко визначеної структури, у якій окремі особистості та соціальні групи мають можливість закріплювати статус носія влади та функціонувати в межах закону; б) легітимність – визнання та прийняття основною частиною суспільства правомірності та справедливості владних рішень і дій; в) автономність – право на самостійне здійснення політики за умови існування стабільного джерела ресурсів, а також незалежної структурної та кадрової політики.

Отже, складовими політичного чинника державно-управлінських відносин є:

- політичні та громадянські інститути (політичні партії, громадські об'єднання, рухи тощо);
- державно-політичні інститути (Верховна Рада України (далі – ВРУ), інститут Президента України тощо);
- фінансово-економічні групи [7, с. 117-118].

Доцільно проаналізувати роль цих інститутів у політико-управлінських відносинах та їхній вплив на прийняття політико-управлінських рішень.

Політичні інститути утворюються та здійснюють свою діяльність із метою реалізації інтересів певних соціальних груп, а їхня функціональність залежить від того, наскільки вони здатні реалізовувати ці інтереси. До політичних інститутів дослідники відносять політичні партії та громадські організації. Їхня головна відмінність полягає в тому, що основною метою діяльності політичних партій є отримання влади, натомість громадські організації намагаються впливати на владу [7, с. 118].

Порядок створення, реєстрації та контролю діяльності політичних партій визначають Конституція України, закони України «Про політичні партії в Україні», «Про внесення змін до деяких законодавчих

актів України у зв'язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні», «Про вибори народних депутатів України», постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), накази Міністерства юстиції та Державного комітету статистики України.

Відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні» та постанови КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» політичні партії реєструються Міністерством юстиції, яке контролює додержання політичними партіями вимог Конституції, законів України та власних статутів. Роль політичних партій є визначальною у формуванні та втіленні політичного курсу держави. Із моменту проведення в Україні 1998 року перших виборів за змішаною системою роль політичних партій у процесі державотворення постійно посилюється. Зі вступом у дію нової редакції Конституції України політичні партії та блоки відіграють головну роль при формуванні державної політики. Вони безпосередньо утворюють фракції ВРУ, призначають Прем'єр-міністра України та впливають на комплектування складу КМУ [7, с. 119].

Не менш важливою при формуванні державної політики є діяльність громадських організацій та рухів. Ці суб'єкти громадянського суспільства мають стати рушійною силою при створенні соціальних запитів до органів державної влади.

До другого виду державно-політичних структур належать інститути державної влади. Для визначення їх змісту доцільно провести аналіз інституцій українського суспільства щодо легальності, легітимності та автономності [7, с. 119].

Основою легальності державно-політичних інститутів є Конституція України, де визначено здійснення державної влади «на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» (ст. 6). Єдиним органом законодавчої влади є парламент – ВРУ (ст. 75). Вищим органом виконавчої влади є КМУ (ст. 113). Правосуддя здійснюється лише судами. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України (далі – КСУ) та судами загальної юрисдикції (ст. 124). Головним елементом цього типу владних інституцій є глава держави – Президент України (ст. 102-112). Легалізація органів місцевого самоврядування здійснюється відповідно до Конституції України (ст. 140-146) та згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування» [4].

Легітимізація ВРУ та Президента України здійснюється шляхом виборів. Отже, джерелом влади цих інститутів є населення країни. Під час створення цих інститутів фігурує перетворення влади громадськості, тобто здатності та можливості народу впливати на процес державотворення, у політичну та публічну владу. У даному випадку політичну владу розглядаємо як засіб втілення в життя інтересів певних груп населення чи окремих осіб, а публічну – як отримання додаткових прав для задоволення інтересів [7, с. 120].

Згідно з Конституцією України, до ВРУ шляхом таємного голосування громадян за змішаною системою обираються 450 депутатів. Легітимізація

влади органів місцевого самоврядування також здійснюється шляхом виборів за змішаною системою таємним голосуванням.

Механізм, що відрізняється від розглянутого вище, застосовано в легітимізації виконавчої влади. Для його аналізу варто зупинитись на організаційній структурі виконавчої гілки влади. Головним джерелом виконавчої влади в Україні є КМУ, який складається з Першого віце-прем'єр-міністра, трьох віце-прем'єр-міністрів та міністрів [1, ст. 113, 114]. Цей інститут у цілому формується Президентом України, лише посада Прем'єр-міністра погоджується ВРУ. Формування персонального складу КМУ є прерогативою Прем'єр-міністра та Президента України [3, ст. 9]. Програма діяльності КМУ базується на передвиборній програмі Президента України та затверджується ВРУ. Отже, за ознаками «легальність» та «легітимність» до суб'єктів влади належать інститути, які утворюють державну владу в Україні (ВРУ, Президент України, КМУ, центральні органи виконавчої влади, судова влада), організаційно належать до системи державної влади та за змістом реалізують виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування).

Говорячи про автономність, ми маємо на увазі можливість вироблення органами місцевого самоврядування управлінських рішень. Із метою розвитку власної території вони ухвалюють рішення та забезпечують їх виконання. Законодавством гарантується постійне джерело надходження ресурсів та право визначати структуру власних органів (створювати та ліквідовувати підрозділи) відповідно до необхідності вирішення проблем [4]. Натомість практика свідчить, що органи місцевого самоврядування не мають стабільного джерела надходження фінансових та кадрових ресурсів [7, с. 120]. Причина цього полягає в залежності надходжень зазначених ресурсів до органів місцевої влади від політики держави в бюджетній сфері, що має нестабільну динаміку. Обов'язки виконання обласних та районних програм покладені на місцеві адміністрації, які водночас представляють державну владу на місцях. Тому їх кадрова політика залежить від центральних органів влади, а значить вони не є автономними складовими. Зазначене вище доводить, що головними елементами в державно-політичній структурі є лише Президент України, ВРУ, КМУ та судові органи влади. Саме між цими інститутами влади розподілено головні владні функції, а їхня взаємодія визначає стабільність та ефективність публічної влади [7, с. 121].

Визначивши зміст політичного чинника державного управління, варто розглянути суть адміністративної складової. Із цією метою проаналізуємо законодавчу базу та звернемо увагу на основні аспекти діяльності й повноважень адміністративної ланки державного управління. Відповідно до Конституції України, Президент України має широкий спектр повноважень адміністративної діяльності. Він представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю, веде переговори та укладає міжнародні договори України; зупиняє

діяльність актів КМУ з причин невідповідності їх Конституції України з одночасним зверненням до КСУ щодо їхньої конституційності; скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим [1, ст. 106].

КМУ як вищий орган виконавчої влади забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; соціальної, екологічної політики; розробляє та здійснює загальнодержавні програми розвитку України; спрямовує й координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; утворює, реорганізовує й ліквідовує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а також за поданням Прем'єр-міністра України призначає на посади та звільняє з посад керівників центральних органів виконавчої влади [1, ст. 116].

До центральних органів виконавчої влади належать міністерства, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державного комітету України (Вища атестаційна комісія, Пенсійний фонд, Головне контрольно-ревізійне управління, Державне казначейство); центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (комітети, адміністрації, служби, комісії, державні комісії, державні департаменти, управління і тощо); центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується й координується КМУ через відповідні міністерства [6, ст. 1]. Розглянемо окремо кожен з інститутів державної влади адміністративної ланки управління.

Державна політика у відповідних сферах здійснюється міністерствами – органами виконавчої влади України, створеним для забезпечення реалізації державної політики в певній сфері діяльності. Міністр як член КМУ особисто відповідає за розроблення та реалізацію державної політики [6, ст. 1].

Державний комітет (державна служба) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів. Державний комітет (державна служба) до КМУ вносить пропозиції з формування державної політики, забезпечує її реалізацію в певній сфері діяльності, здійснює управління нею, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання в питаннях, віднесених до його компетенції.

Діяльність центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом визначається Конституцією та законодавством України. Ці органи виконують особливі завдання та повноваження. Стосовно них встановлюється спеціальний порядок формування, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, призначення на посади та звільнення керівників, а також вирішення інших питань.

Повноваження центральних органів виконавчої влади визначаються галузевими і міжгалузевими рамками, координованими згідно з особливостями системи цього органу. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками, розробляють механізм її реалізації; прогнозують розвиток економіки; беруть участь у розробленні Державної програми економічного і соціального розвитку, Державного

бюджету; готують пропозиції й беруть участь у формуванні та реалізації політики у сфері виконання робіт і постачання продукції для державних потреб; розробляють цільові перспективні програми та комплекс заходів, спрямованих на поглиблення економічної реформи; реалізують державну стратегію розвитку відповідних галузей (групи суміжних галузей); здійснюють інші функції [2].

Структурними підрозділами виконавчої гілки влади є місцеві державні адміністрації. До їхньої компетенції належать: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, КМУ, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм; підготовка та виконання відповідних місцевих бюджетів; взаємодія з органами місцевого самоврядування; реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [5].

Загалом система державного управління, яка існує в країні, неефективна, відірвана від потреб громадян та суперечлива. Це створює труднощі для раціоналізації державного управління загалом та системних перетворень зокрема. До основних причин незадовільного стану діяльності адміністративної складової вчені відносять:

- відсутність нормативно-правової бази функціонування органів державної влади, здатної відповідати демократичним стандартам, та надзвичайно неефективне використання існуючої бази;
- незавершеність перетворення КМУ в орган політичного керівництва;
- недосконалий механізм взаємодії органів державної влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях;
- низький рівень аналізу та прогнозу органами влади реалізації управлінських рішень;
- недосконалу систему державної та муніципальної служби;
- відсутність паритетних засад у відносинах особи з державними органами;
- неефективність реформ у формуванні ринкових механізмів та фінансово-кредитної системи, соціального захисту (це призвело до об'єднання влади з бізнесом, зростання частки тіньової економіки та корупції);
- недотримання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування принципів прозорості та відкритості;
- часткове використання органами влади у своїй діяльності механізму електронного врядування [7, с. 132].

Формування демократичної системи влади неможливе без забезпечення прозорості та публічності при прийнятті й реалізації політичних рішень. На нашу думку, найефективнішим шляхом забезпечення належного рівня відкритості влади у схваленні рішень (у тому числі й політичних) є використання механізмів прямої демократії: громадських слухань, зборів громадян за місцем проживання, муніципальних ініціатив.

У відносинах влади з громадянським суспільством визначальними мають бути такі напрями:

- покращення спілкування між владою, неурядовими організаціями та громадянами;

– створення на законодавчому рівні належних умов для повноцінної діяльності інститутів громадянського суспільства;

– сприяння розвитку благодійності та меценатства в підтримці інститутів громадянського суспільства шляхом формування економічних (податкових) мотивів для бізнесу та приватних осіб;

– удосконалення рівня державного замовлення інститутам громадянського суспільства щодо надання соціальних послуг населенню [7, с. 136].

Практика доводить існування двох основних тенденцій у державному управлінні, покликаних забезпечити ефективність демократичного врядування. По-перше, надання населенню якісних адміністративних послуг; по-друге, втілення в життя оптимальної моделі політико-управлінських відносин, орієнтованої на побудову дієвої системи державного управління, здатної реагувати на виклики та потреби суспільства. Для забезпечення належної орієнтації державного управління на обслуговування потреб населення необхідним є професіоналізація відносин між політиками та державною службою. Реалізація такої взаємодії повинна базуватися на засадах публічної політики та здійснюватись шляхом залучення державних службовців та громадськості як до процесу прийняття політичних рішень, так і до надання кваліфікованої оцінки рівня ефективності політики. Така схема взаємовідносин визначає нове місце державного службовця в політико-управлінських відносинах [7, с. 136].

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проаналізувавши законодавчу базу, що регламентує політико-управлінські відносини, можна зробити такі висновки. По-перше, політична й адміністративна складові утворюють систему політико-управлінських відносин, головним компонентом якої виступає політичний курс або публічна мета. Ці складові характеризуються різними функціональними навантаженнями: через політичну складову відбувається легітимізація політичного курсу, а процес його реалізації – через адміністративну, що накладає відбиток на політичні та адміністративні посади в державному управлінні.

По-друге, під час реалізації завдань державного управління взаємодія політиків та державних службовців ускладнюється невизначеністю розподілу обов'язків та повноважень. Тому варто внести відповідні корективи до нормативно-правових актів для усунення подвійної підпорядкованості та підзвітності органів державної влади.

По-третє, зв'язки між політичним та адміністративним компонентами політико-управлінської системи визначають специфіку моделі політико-управлінських відносин у певній державі. Ключовими параметрами для вибору певної моделі є участь політиків та адміністраторів не тільки у формуванні та реалізації політичного курсу, а й у контролі за здійсненням політики. Вибір оптимальної моделі розвитку політико-управлінських відносин дозволить забезпечити ефективність політико-управлінських рішень.

Перспективи подальших розвідок полягають у дослідженні типів та моделей політико-управлінських відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/конституція>.
2. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731 [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п>.
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/про%20кабінет%20міністрів>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/page>.
5. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/586-14/page>.
6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
7. Солових В. П. Політико-управлінські відносини: методологія та практика / В. П. Солових ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Х. : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 163 с.
8. Солових В. П. Політична складова системи державного управління в Україні: концептуальний аналіз [Електронний ресурс] / В. П. Солових. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2009_4/23.pdf.

Рецензенти: Сорока С. В. – к.політ.н.;
Палагнюк Ю. В. – к.політ.н.

© Шульга І. Л., 2012

Дата надходження статті до редколегії 25.11.2012 р.

ШУЛЬГА Ірина Леонідівна – аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування Національної академії державного управління при Президентові України.

Коло наукових інтересів: політико-управлінські відносини в державному управлінні.

РІВНІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАВДАНЬ ДЕРЖАВНОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто взаємозв'язок і співвідношення законодавчої та адміністративної регламентації, які автором трактуються як рівні державної муніципальної політики. Показано, що її стратегічні й основні пріоритети мають бути забезпечені відповідним засобами законодавчої та адміністративної регламентації.

Ключові слова: державна муніципальна політика, законодавча регламентація, адміністративна регламентація.

В статье рассмотрена взаимосвязь и соотношение законодательной и административной регламентации, которые автором трактуются как уровни государственной муниципальной политики. Показано, что ее стратегические приоритеты и основные задачи должны быть обеспечены соответствующими средствами законодательной и административной регламентации.

Ключевые слова: государственная муниципальная политика, законодательная регламентация, административная регламентация.

The article opens up the relationship and ratio of legislative and administrative regulations, which the author interpreted as the level of state municipal policy. Author substantiated that strategic priorities and problems of state municipal policy should be provided with appropriate means of legislative and administrative regulation.

Key words: state municipal policy, legal regulation, administrative regulation.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сучасний етап розвитку української держави актуалізує наукові напрямки досліджень у галузі науки державного управління, що сприяють формуванню ефективного місцевого самоврядування. Важливу роль у цьому процесі відіграє державна муніципальна політика як державно-управлінська діяльність, яка реалізується через комплекс дій і заходів держави в межах наданих законодавством й функцій та повноважень щодо регулювання сфери місцевого самоврядування. Зважаючи на відсутність сталих історичних традицій муніципальної демократії в сучасному українському суспільстві, держава у своїй діяльності зобов'язана сприяти становленню дієздатних територіальних громад і розвитку місцевого самоврядування та локальної демократії в Україні. Це передбачено Конституцією та іншим законодавством України, яке наділяє органи державної влади певними повноваженнями у сфері місцевого самоврядування. Такий підхід загалом відповідає європейській практиці взаємодії держави й місцевого самоврядування.

Європейська практика формується під впливом Європейської хартії місцевого самоврядування, яка визначає основні принципи державної регламентації місцевого самоврядування, які можна трактувати також як принципи державної муніципальної політики, зокрема: 1) державна муніципальна політика може здійснюватися лише у формах і випадках,

передбачених конституцією та законами держави; 2) як правило, вона призначена для реалізації норм законів та конституційних принципів; 3) вона має бути адекватною значущості інтересів, що реалізуються на місцевому рівні. У країнах Європейського Союзу та в Україні органи й посадові особи державної влади, уповноважені законодавством, утворюють організаційно-правові основи реалізації функцій держави у сфері місцевого самоврядування та здійснення державної муніципальної політики, що має базуватися на зазначених вище принципах.

Викладене вище засвідчує, що комплексне уявлення про реалізацію європейських принципів державної муніципальної політики потребує розкриття питання про рівні державної муніципальної політики. Це ті питання, які у вітчизняній науковій літературі не розглянуті на системній основі. Правомірність постановки цієї проблематики пов'язана з тим, що прийняті державою рішення можуть стосуватись багатьох питань життєдіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, територіальної громади, громадських організацій. Зрозуміло, що держава не буде займатися будь-якими питаннями, вона зосереджуватиметься на тих із них, які матимуть стратегічне значення з погляду ефективності державних рішень, у яких місцеве самоврядування чи його структурні елементи беруть безпосередню участь. Для цього державна муніципальна політика може здійснюватися у межах визначеної інституційно-

нальної інфраструктури, яка має певні рівні реалізації поставлених перед нею завдань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Ця проблематика тісно пов'язана з методологічною коректністю впровадження в практику досить абстрактних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, що досліджувалось у багатьох наукових та науково-прикладних працях, зокрема таких учених, як М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, І. Дробуш, В. Кампо, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, М. Орзіх, О. Пастернак, В. Погорілко, М. Пухтинський, Ю. Тодика, О. Фрицький, В. Шаповал тощо. Проблемам впливу держави на його розвиток присвячені праці авторів, зокрема Г. Падалки, І. Дегтярьової, Ю. Наврузова, О. Яковенка та інших науковців. У зазначених вище працях піднято величезний пласт питань, які так чи інакше пов'язані з розвитком місцевого самоврядування, локальної демократії та громадянського суспільства.

Виділення не вирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Зазначені вище наукові дослідження не ставили перед собою завдання дослідити рівні реалізації завдань державної муніципальної політики.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). З'ясування цього питання необхідно для чіткого розуміння та вдосконалення інституціонального механізму її реалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Державні рішення можуть стосуватись будь-яких структурних перетворень, спрямованих на децентралізацію влади, забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування, формування демократичних цінностей локальної демократії, правової, політичної культури самоврядування, підтримку режиму функціонування всіх публічно-правових інститутів, який визначає партнерський характер взаємодії держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства. З огляду на широкий спектр питань, держава в рамках муніципальної політики має опікуватись політичним режимом, який впливає на характер влади, засоби та методи її здійснення, способи взаємодії з органами місцевого самоврядування; державним режимом, який визначає характер функціонування системи інститутів публічної влади і посадових осіб, стиль їх взаємодії; правовим режимом як юридичним механізмом, який об'єднує внутрішню структуру держави, місцевого самоврядування, форми, методи взаємодії з громадянським суспільством.

Зважаючи на широкий політичний контекст державної муніципальної політики, вона завжди буде відображати суб'єктивну сторону функціонування публічно-владних відносин, оскільки їх організовують конкретні суб'єкти, які керуються багатьма чинниками політичного, економічного й гуманітарного характеру, поєднуючи при цьому як загальносуспільні, так і власні інтереси. Ці чинники визначають те, що державна муніципальна політика є складним переплетінням групових корпоративних інтересів,

окремих політичних партій і владних структур, центральних і місцевих органів влади, різних верств населення тощо. Вони так чи інакше впливатимуть на формування державної муніципальної політики, починаючи з визначення концептуальних засад і найбільш актуальних напрямів цієї політики з позицій вирішення поставлених завдань інституціонального розвитку та розроблення конкретних заходів щодо реалізації поставлених завдань. Звідси витікають завдання щодо з'ясування рівнів реалізації завдань державної муніципальної політики.

Рівні державної муніципальної політики. Існуюча практика взаємовідносин органів держави та місцевого самоврядування дає підстави для виділення двох рівнів державної муніципальної політики відповідно до двох рівнів державної регламентації. Ці рівні відображають стратегію й тактику державної муніципальної політики як виду державно-управлінської діяльності. Це – законодавча регламентація відносин з органами місцевого самоврядування й адміністративна регламентація (контроль та координація) поточної діяльності органів держави та місцевого самоврядування. Надамо стислу характеристику кожного з цих рівнів.

Рівень законодавчої регламентації (установлення певних правил та норм) відносин з органами місцевого самоврядування є найбільш важливим елементом інституціоналізації державної муніципальної політики. Він характеризує стратегію (стратегічний компонент) політики держави, а поточна діяльність – її тактику. Держава сама регламентує свої відносини з місцевим самоврядуванням, яке може здійснюватись державою в двох формах – законодавчій та адміністративній. Законодавча регламентація полягає в прийнятті відповідних законодавчих актів, які встановлюють права і зобов'язання держави та місцевого самоврядування, порядок і методи здійснення завдань.

У розвиненій державі, у якій функціонує стабільна політична система в масштабах усієї держави та на місцевому рівні, основною формою вироблення державної муніципальної політики є рівень законодавчої регламентації відносин із місцевим самоврядуванням. Справедливо вважається, що такий підхід ставить публічно-владні та управлінські відносини на стабільну правову основу, він позбавлений можливостей тиску на місцеве самоврядування з боку держави, який відбувається поза правовим полем взаємодії. Законодавча регламентація в Україні спирається на систему нормативно-правових актів, що регулює питання організації та функціонування органів місцевого самоврядування. Ця регламентація в імперативний спосіб визначає функції, компетенцію, форми й методи діяльності як органів державної влади, так й місцевого самоврядування. Вона має декілька рівнів залежно від їх юридичної сили:

Перший рівень. Конституція України – нормативний акт вищої юридичної сили, що регулює основи державного та суспільного ладу, до яких відноситься визначення системи органів державної влади і місцевого самоврядування, закріплення форми

народовладдя, принципи організації та діяльності органів публічної влади, функції та компетенції вищих органів державної влади.

Другий рівень. Закони України, що закладають норми формування та організації роботи органів місцевого самоврядування. До цього рівня належать: а) виборче законодавство – Закон України № 2487-VI «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р.; б) законодавство, що визначає загальний правовий статус органів місцевої публічної влади та їх посадових осіб. Це, зокрема, закони «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад»; в) законодавство, що визначає окремі аспекти організації роботи органів публічної влади, зокрема, «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та ін.

Третій рівень. У загальній системі нормативно-правових актів, які регламентують організацію роботи органів публічної влади, значну частку становлять підзаконні акти, що визначають статус і порядок роботи органів публічної влади та їх структурних підрозділів:

а) Укази Президента України, зокрема Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», Указ Президента України від 18 березня 2010 р. № 364 «Питання Адміністрації Президента України», «Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента України», «Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України» та ін.;

б) Постанови Кабінету Міністрів України, серед яких «Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України», «Про урядові комітети», «Про Порядок складення, розгляду, затвердження та основні вимоги щодо виконання кошторисів доходів і видатків бюджетних установ та організацій», «Про затвердження Типового положення про урядовий орган державного управління» та ін.;

г) акти місцевих органів публічної влади, наприклад, регламенти місцевих рад та місцевих державних адміністрацій, положення про структурні підрозділи виконкомів місцевих рад, положення про відділи та управління місцевих державних адміністрацій та ін.

Рівень адміністративної регламентації – це процес оперативного регулювання державно-муніципальних відносин із боку відповідних органів держави на основі норм права. У будь-якій країні, незалежно від рівня розвитку демократії, місцеве самоврядування перебуває під оперативним контролем державної влади, що здійснюється з боку центральних органів й уповноважених посадових осіб виконавчої влади на місцях. Практично в усіх країнах окремі аспекти діяльності місцевих органів управління можуть регулюватися й підзаконними актами: міністерськими циркулярами (постановами), розпорядженнями й ін.

Залежно від конкретної ситуації такі акти можуть мати як обов'язковий, так і рекомендаційний характер. Форми здійснення контролю залежать від моделі місцевого самоврядування (континентальної, англосаксонської чи гібридної).

Як відомо, в Україні реалізовано континентальну модель місцевого самоврядування. Зважаючи на розробленість цієї теми, ми не будемо приділяти увагу характеристиці моделей місцевого самоврядування [5]. Зазначимо лише, що, залежно від моделі місцевого самоврядування, формується відповідна державна муніципальна політика, у якій за континентальною моделлю перевага надається адміністративній регламентації, а не суто законодавчій. При цьому ми, звісно, розуміємо що адміністративне регулювання як напрямок державної муніципальної політики (та вид державно-управлінської діяльності) також базується на нормах права. В іншому випадку воно буде неправовим [2; 4].

Підґрунтя для висновку щодо того, що адміністративне право безпосередньо стосується державної муніципальної політики, надає нам його загальна характеристика [6]. По-перше, адміністративне право регулює всі суспільні відносини, публічно-управлінського спрямування, що виникають між державою та іншими суб'єктами: а) державними органами й установами; б) колективними суб'єктами громадянського суспільства; в) суб'єктами господарювання; г) фізичними особами. По-друге, адміністративне право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з прийняттям владних рішень, пов'язаних із виконанням функцій публічної адміністрації (виконавчих органів влади та виконавчих органів місцевого самоврядування). По-третє, адміністративне право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі встановленням та реалізацією адміністративно-правового статусу суб'єктів права.

Характеристику державно-муніципальних відносин як частини адміністративних ми можемо конкретизувати в таких твердженнях: а) права та обов'язки сторін цих відносин пов'язані з діяльністю органів виконавчої влади; б) обидві сторони цих відносин є суб'єктами адміністративної влади; в) відносини практично завжди виникають з ініціативи однієї зі сторін; г) вирішення спорів між сторонами відносин може здійснюватися не лише в судовому, а й в адміністративному порядку; д) у цих відносинах відсутня юридична рівність сторін, але законодавством забезпечується їх інституціональна рівність; е) вони виникають усупереч бажанню будь-якої зі сторін цих відносин.

Державна муніципальна політика в частині реалізації адміністративного права може бути здійснена із застосуванням правового (чи неправового) режиму, правового (чи неправового) методу регулювання. До політики держави ми можемо віднести також окремі допоміжні методи державно-управлінської діяльності, такі, наприклад, як переконання, стимулювання чи примус. Залежно від способів реалізації завдань і функцій органів публічної адміністрації вони поділяються на методи субординації та координації, залежно від ступеня впливу – на методи прямого та непрямого впливу.

Якщо ті чи інші методи стають домінуючою усталеною практикою державно-управлінської діяльності, то можна говорити про відповідний характер здійснення державної муніципальної політики. Коли держава підпорядковує собі місцеве самоврядування через адміністративне право чи його неправове застосування і через нього все суспільство, надаючи перевагу власному корпоративно-бюрократичному (а не публічному) інтересу, то вона використовує значною мірою неправові та примусові засоби регулюючого впливу. Якщо така ситуація набуває стабільного характеру, це свідчить, що сформувалась (неформально) відповідна державна муніципальна політика у сфері застосування адміністративного права. Тоді місцеве самоврядування як інститут локальної демократії перестає функціонувати в конституційному режимі.

Зasadничі права органів виконавчої влади щодо адміністративної регламентації діяльності органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та рядом інших нормативно-правових актів, у яких закладено правові засади органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. Їх адміністративно-правовий статус впливає з їх компетенції у сфері управління – предметів відання, завдань, функцій, територіальних меж юрисдикції кожного окремого органу, повноважень щодо управління справами місцевого значення. У частині першій статті 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону [1, ст. 24]. Особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування проявляються в їх взаємовідносинах з органами державної влади та їх посадовими особами, а також підприємствами, установами та організаціями різних форм власності.

На рівні адміністративної регламентації державної муніципальної політики фундаментальним є принцип інституціональної рівноправності, на якому мають базуватись відносини органів та посадових осіб державної влади з органами та посадовими особами місцевого самоврядування. На цьому ж принципі базується стаття 20 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], яка закріплює за органами державної влади повноваження щодо здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Держава зобов'язана здійснювати ці повноваження лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України, щоб не призвести до втручання у вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення. Детальна регламентація власних та делегованих повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється главами 1-4 розділу II згаданого закону.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На закінчення статті зазначимо, що дієздатність державної муніципальної політики залежатиме від ефективності діяльності держави на кожному її рівні. Її формування починається з чіткого визначення цілей та постановки обґрунтованих завдань. Виходячи з цього, здійснюється вибір стратегічних пріоритетів, які стають основними завданнями відповідної політики – політики стабілізації, модернізації чи розвитку. На цій основі обґрунтовуються напрямки реалізації державної муніципальної політики, що передбачає визначення того, які завдання забезпечуються засобами законодавчої регламентації, а які – адміністративної, яким мають бути інструменти реалізації та способи забезпечення координованості обох напрямків. На основі сформованої політики здійснюються конкретні заходи стосовно місцевого самоврядування. При цьому дієвість інструментів та результативність державної муніципальної політики в цілому залежатиме від обґрунтованості її змісту, законодавчої, адміністративної регламентації, державного режиму та методів їх здійснення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Адміністративне право України : [підручник] / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; [за ред. Ю. П. Битяка]. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
3. Довідник посадової особи місцевого самоврядування / Упорядн. В. М. Руденко. – К. : Дніпро, 2010. – 832 с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право країни : [підручник] / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
5. Михайлишин Л. Моделі місцевого самоврядування : порівняльний аналіз / Л. Михайлишин // Демократичне врядування : науковий вісник. – 2008. – Вип. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/L_Mykhaylyshyn.pdf.
6. Мінка Т. П. Онтологічні характеристики правового режиму адміністративного права / Т. П. Мінка // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kul-lib.narod.ru/bibl.files/chas2011/11-123.pdf>.
7. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) / О. І. Харитонов. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2004. – 328 с.

Рецензенти: Смельянов В. М. – к.т.н., державний службовець 1 рангу;
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Попович В. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 29.11.2012 р.

ПОПОВИЧ В.В. – старший викладач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.

Коло наукових інтересів: проблеми формування та реалізації муніципальної політики.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У статті аналізуються концептуальні засади та підходи до аналізу державної політики на основі зарубіжних та вітчизняних джерел із державного управління, у результаті чого робиться висновок про концептуальні засади та підходи до аналізу державної політики у сфері євроінтеграції.

Ключові слова: державна політика, аналіз державної політики, процес державної політики, цикли державної політики, етапи державної політики, концептуальні засади, підходи, європейська інтеграція.

В статье анализируются концептуальные основы и подходы к анализу государственной политики на основе зарубежных и отечественных источников по государственной политике, в результате чего делается вывод о концептуальных основах и подходах к анализу государственной политики в сфере евроинтеграции.

Ключевые слова: государственная политика, анализ государственной политики, процесс государственной политики, циклы государственной политики, этапы государственной политики, концептуальные основы, подходы, европейская интеграция.

The article examines the conceptual frameworks and approaches to public policy analysis based on foreign and domestic sources in Public Administration, resulting in the conclusion of a conceptual framework and approaches to public policy analysis in the field of European integration.

Key words: public policy, public policy analysis, public policy process, policy cycles, stages of public policy, conceptual frameworks, approaches, European integration.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У зв'язку з тим, що починаючи з 1990-х рр. відбувалося формування і реалізація державної євроінтеграційної політики України, актуальність визначення концептуальних засад та підходів до аналізу державної політики у сфері євроінтеграції для дослідження державної євроінтеграційної політики України викликана тим, що на даний момент при її оцінці державна євроінтеграційна політика може бути скоригована для того, щоб зробити її такою, що більш відповідає зовнішньому середовищу на теперішній момент.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Аналіз сутності та змісту державної політики здійснено в працях вітчизняних науковців, наприклад, І. Гладуняка, О. Дем'янчука, О. Лазаревої, А. Мерзляка, В. Тертички та інших, а також зарубіжних учених у сфері державного управління, таких як: Дж. Андерсон, Е. Верслусіс, М. ван Кеулен і П. Стівенсон, Б. Гогвуд та Л. Ган, М. Крафт та А. Фарлонг, М. Морган, М. Райн і Р. Гудін, Е. Янг та Л. Куїнн тощо.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Хоча вітчизняні вчені з державного управління приділяють достатньо уваги аналізу державної політики, аналіз державної політики у сфері євроінтеграції загалом залишається поза їх увагою. Отож, визначення концептуальних засад та підходів для аналізу державної політики у сфері євроінтеграції є

малодосліджуваною тематикою в теорії державного управління, вирішенню чого й присвячена дана стаття.

Формулювання мети статті. Метою даної статті є аналіз концептуальних засад та підходів до аналізу державної політики на основі зарубіжних та вітчизняних джерел із державного управління для вироблення підходу до аналізу державної політики у сфері євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Закономірностями формування і здійснення державної політики займається досить розвинена в західних державах наука «аналіз публічної політики» («public policy analysis»). Аналіз державної політики – це комплекс процедур, що стосуються вироблення рекомендацій (порад) органам влади щодо найкращого з-поміж можливого курсу дій – державної політики загалом та її окремих складників, а також питань оцінювання, моніторингу результатів і наслідків виконання державних рішень задля покращення показників суспільного розвитку [1, с. 4]. Інше визначення аналізу державної політики таке: процес і процедури вироблення рекомендацій органам влади (замовникам аналізу) про найкращі серед можливих варіанти дій, що розв'язують суспільні проблеми, про оцінювання результатів і наслідків цих дій [2, с. 12]. Дослідження політики, найголовніше, дають рекомендації щодо політики; і це робити вони повинні, базуючи свої рекомендації на певних нормативних передумовах. Крім того, дослідження політики відрізняються від політичної науки їх орієнтацією на дію. Так, вони опікуються питаннями того, що ми як політична спільнота повинні робити, а не просто як це має бути

[8]. Вітчизняний вчений І. Петренко наголошує на тому, що дослідження державної політики передбачає простеження множинних зв'язків між багатьма індивідами, групами та організаціями [5]. Як вважають західні дослідники Е. Верслуїс, М. ван Кеулен та П. Стівенсон, вивчення державної політики – це «дослідження створення урядом правил, законів, цілей та стандартів, що визначають те, що уряд робить або не робить для створення ресурсів, переваг, витрат і тягарів» [9, с. 14]. Отже, аналіз державної політики спрямований на вироблення рекомендацій органам влади щодо курсу дій держави в певній сфері, що ґрунтується на науково обґрунтованих висновках.

Потрібно відзначити, що мета аналізу державної політики може бути різною. По-перше, дослідження державної політики може мати за кінцеву мету вироблення рекомендацій для відповідних дій державних управлінців у найближчому майбутньому. По-друге, краще розуміння або пояснення нещодавнього минулого також може бути метою аналізу державної політики. Крім того, певні дослідження можуть поєднувати дві попередні мети.

Закордонні дослідники Е. Верслуїс, М. ван Кеулен та П. Стівенсон також виокремлюють дві головні цілі аналізу державної політики: зрозуміти державну політику та покращити державну політику. На їх думку, ці дві цілі можна резюмувати як дві широкі категорії аналізу державної політики:

1) перша категорія – «аналіз для політики» – практична, сфокусована на удосконаленні державної політики категорія. Найчастіше результати державної політики не ті, які очікувалися, тому вдосконалення державної політики є головним стимулом для аналізу державної політики. Потрібно зауважити, що цей вид аналізу найчастіше робиться тими, хто певним чином пов'язаний з урядом; за характером він є більш «приписуючим»: визначає те, що пішло неправильно, та в якому напрямку потрібно рухатися далі. Тому такий аналіз політики є функціонально орієнтований і має на меті зробити внесок в удосконалення державної політики в майбутньому. Адаже визначаючи те, що пішло в реалізації державної політики правильно, а що – ні, аналіз державної політики може призвести до формулювання рекомендацій для використання акторами державної політики.

2) друга категорія – «аналіз самої політики» – академічна, направлена на розуміння державної політики, на те, як вона виникла, категорія. Тут головна мета полягає не стільки в розробці кращої державної політики, а скоріше в покращенні

розуміння того, як певна державна політика працює або не працює. Тому результати такого дослідження є менш «приписуючими», а натомість більш «описуючими», «аналітичними» та «пояснюючими». Найчастіше цей вид аналізу державної політики ставить перед собою три дослідницькі мети: по-перше, вивчення змісту державної політики (спрямована на розуміння генези певної державної політики); по-друге, вивчення результату державної політики (спрямована на розуміння варіацій у результатах державної політики шляхом найчастіше порівняльного аналізу) та, по-третє, вивчення процесу державної політики (спрямована на розуміння того, як виробляються рішення). І хоча це є переважно науковим видом аналізу державної політики, його результати часто доводять до відома тих, хто виробляє державну політику [9, с. 14].

Відповідно до цілей аналізу державної політики дослідження, яке направлене на аналіз державної політики в напрямку європейської інтеграції, на думку автора, найкраще відповідає другій категорії – «аналіз самої політики».

Перейдемо до аналізу підходів до розуміння державної політики, у результаті чого обґрунтуємо той підхід, що використовуватиметься для дослідження державної євроінтеграційної політики.

Так, існують різні підходи до процесу вироблення політики залежно від контексту та цілей. Наприклад, певні дослідники використовують підхід до аналізу правових основ вироблення державної політики та до можливостей вироблення державної політики різними державними інститутами.

Загальноприйнятий же підхід, який наводять зарубіжні і вітчизняні науковці, називається циклом державної політики (або «етапи державної політики») (див. рис. 1.1). На переконання західних дослідників Е. Янга і Л. Куїнна, «справжня суть вироблення політики полягає в тому, що кожен із запропонованих шести етапів процесу має потенціал інформувати попередні та наступні кроки циклу, наприклад, зважування ваших варіантів політики для вибору найкращого з них часто може допомогти поглибити й розширити визначення проблеми» [6, с. 13].

Зауважимо, що перевагою циклічної моделі політики є її здатність бути орієнтиром, а недоліком можна вважати відносний брак гнучкості. Однак, розбиваючи складний процес державної політики на етапи (або міні-процеси), завдання аналізу державної політики стає більш можливим.

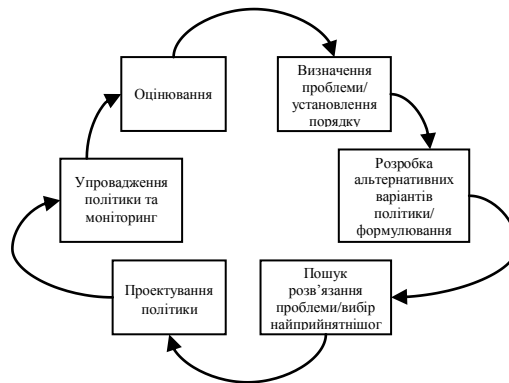


Рис. 1.1. Циклічна модель державної політики
Джерело: [6, с. 13].

Відповідно до твердження провідного західного дослідника у сфері державного управління Дж. Андерсона, підхід до аналізу державної політики як до процесу, який також називають «цикл політики», має декілька переваг. По-перше, і найголовніше, такий підхід з акцентом на процесі політики централізує увагу навколо інститутів та посадових осіб, які приймають рішення щодо державної політики та тих факторів, що впливають на їх рішення. По-друге, державна політика найчастіше включає в себе певні етапи. По-третє, такий підхід є гнучким і відкритим до змін. Так, додаткові етапи можуть бути включені, якщо досвід вказує на те, що вони можуть підсилити опис та дослідження. По-четверте, підхід з акцентом на процесі політики допомагає показувати динамічну політику в розвитку, а не статичну та міжсекторальну. Він займається еволюцією політики та вимагає того, щоб замислювалися над тим, що рухає політику від одного етапу на інший. Більш того, він допомагає робити наголос на зв'язках між учасниками вироблення та реалізації державної політики. Політичні партії, групи інтересів, законодавчі процедури, президентські зобов'язання, громадська думка та інші аспекти можуть бути розглянуті разом через те, що вони допомагають пояснити формування державної політики. По-п'яте, такий підхід не має культурного забарвлення, а значить може бути використаний для дослідження державної політики в різних державах [7, с. 5-6].

На думку вітчизняного дослідника І. Петренка, у виробленні державної політики можна виділити п'ять, а не шість, етапів: 1) ініціювання політики – визначення та аналіз суспільних проблем, формування цілей і пріоритетів державної політики; виокремлюють

два види суспільних проблем: ті, що перебувають під контролем влади і розв'язуються нею, і ті, що виникають у суспільстві, але поки що – поза політичною увагою; 2) формування політики – розробка державної політики, що передбачає узгодження інтересів, цілей і засобів їх досягнення; 3) ухвалення політики – легітимізація та фінансування державної політики, що передбачають закріплення розробленої політики в низці рішень і програм; 4) реалізація політики – здійснення та моніторинг державної політики, що передбачає комплекс заходів із впровадження прийнятих рішень і програм; 5) оцінка політики – оцінка державної політики, спрямована на перевірку її ефективності та якості та регулювання державної політики; наслідком цього етапу може бути або коригування, або відмова від політики, що запроваджується [5] (див. рис. 1.2.).

Український дослідник О. Дем'янчук пропонує виділити такі аспекти державної (публічної) політики: формулювання проблеми, ідеї державної політики; дослідження проблеми, публічне обговорення; координація інтересів різних груп чи секторів; розробка державної політики для розв'язання проблеми; реалізація державної політики; оцінка результатів реалізації політики [3, с. 33]. А от інший вітчизняний дослідник А. Мерзляк звернув увагу на когезію та когерентність процесу формування і реалізації державної політики. Вона полягає у формуванні легітимного суб'єкта й інституціональної ієрархії державної політики; розробці стратегічного курсу та прийнятті державних рішень; адміністративних й інших засобів реалізації управлінських рішень; державному контролю й арбітражі, що забезпечує самокорекцію державної політики та «зворотний зв'язок» з об'єктами державного управління [4].



Рис. 1.2. Етапи вироблення державної політики
Джерело: [5]

Особливості аналізу державної політики відповідно до її етапів відзначають дослідники Е. Верслус, М. ван Кеулен та П. Стівенсон. По-перше, у державній

політиці існує еволюція від ідей як думок до ідей, викладених на папері у формі державної програми або закону; а також еволюція від діяльності по

впровадженню державної політики та, врешті-решт, оцінці того, що робити зараз і в майбутньому. По-друге, такий підхід робить наголос на взаємодії між різними політичними акторами та інститутами протягом тривалого періоду часу, під час якого залучення до даного процесу певного окремого політичного актора може змінитися, так само як і конфігурація груп політичних акторів може змінитися в результаті змін політичних інтересів. По-третє, даний підхід до аналізу державної політики відповідно до етапів державної політики пропонує простий шлях для спроби систематизувати існуючі

знання, базуючись на уявленні про чітко хронологічні серії функціональних, орієнтованих на результат етапів, у яких багаточисельні політичні актори виконують багато чисельні завдання для реалізації власних інтересів й у відповідності з їх можливостями діяти [9, с. 22].

Відповідно до п'яти етапів циклу державної політики, які визначають Е. Верслуїс, М. ван Кеулен та П. Стівенсон, можна сформулювати можливі питання для дослідження етапів циклу державної політики (див. табл. 1.1).

Таблиця 1.1.

**Можливі питання для дослідження різних етапів
циклу державної політики**

	Хто?	Коли?	Чому?	Що/Як?	Яким чином?
Визначення порядку денного	Хто просував це питання, щоб воно було розглянуте на урядовому рівні?	Коли це питання стало важливим у політичному житті?	Чому, врешті-решт, політики почали серйозно ставитися до цього питання?	Яка подія або випадок стали причиною поновлення зацікавленості та зобов'язань щодо цього питання?	Як пояснити, чому питання раніше ігнорувалося?
Формування політики	Із ким були проведені консультації у виробленні нової державної політики?	Наскільки визначальним був час вироблення нової державної політики?	Чому було важко зібрати необхідну інформацію з цього питання?	Які очікувалися результати від нової державної політики?	Яким чином нова державна політика намагалася принести користь усім групам, на які направлена?
Прийняття рішень	Хто потребував найбільшого переконання для того, щоб голосувати за цю політику? Хто був проти найбільше?	Протягом якого часу було прийнято це рішення?	Чому не могли знайти компромісне рішення різні актори політики з цього питання?	Які фактори перешкождали можливості уряду забезпечити бажаний результат від політики?	Яким чином було прийняте рішення? Чи було воно простим, чи ускладненим?
Імплементація державної політики	Хто запроваджував політику належним чином?	Чи вони реалізували політику у визначені строки?	Чому вони взагалі не реалізували політику?	Які фактори виявилися занадто важливими під час реалізації політики?	Яким чином були вирішені проблеми з реалізацією політики?
Оцінка державної політики	Хто виграв, а хто програв від реалізації цієї політики?	Коли буде відчуватися тривалий вплив від реалізації політики?	Чому це питання не було сприйнято позитивно?	Яка користь від цього питання з точки зору економії?	Наскільки успішним досі було це питання?

Джерело: перекладено й адаптовано автором з [9, с. 21].

Отож, розповсюдженням і дуже корисним підходом до аналізу державної політики є «етапний підхід» або «цикл державної політики». Аналіз державної політики починається з уявлення про державну політику, яка йде відповідно до власного життєвого циклу, що має початок, середину і, можливо, кінець [9, с. 19]. Найчастіше політика еволюціонує з часом.

Аналіз державної політики відповідно до етапів має і свої недоліки. Наприклад, до певних недоліків аналізу державної політики відповідно до її етапів Е. Верслуїс, М. ван Кеулен та П. Стівенсон відносять:

1. Даний підхід припускає можливий порядок імовірних дій. Однак він не визначає, як довго кожен етап має продовжуватись.

2. Етапи державної політики можуть помилково пропонувати те, що державна політика завжди триває відповідно до чіткого порядку успішних її етапів. Так само як немає чіткого початку або кінця певної державної політики (або хоча б таких, які можна було б чітко відзначити), так само немає чіткого моменту,

коли діяльність із вироблення й реалізації державної політики переходить з одного етапу на інший. Тому етапи державної політики можуть частково збігатися з іншими її етапами, а також із діяльністю певних політичних акторів.

3. Використання підходу до аналізу державної політики відповідно до етапів може призвести до надмірної раціоналізації будь-якого пояснення минулих подій відповідно до очікування того, що повинно йти далі або того, що мало б бути (засновуючись на історичних прикладах). Однак, потрібно мати на увазі те, що значна частина діяльності уряду спрямована саме на адміністрування. Отже, момент вироблення державної політики або її впровадження просто підтримується урядом без значущих рішень.

4. Аналіз державної політики відповідно до її етапів (або відповідно до циклів державної політики) не дає відповіді на питання «чому?». Це означає, що використання цього підходу не пропонує жодних ознак причин того, чому державна політика

переходить від одного етапу до іншого або чому цей процес прискорюється чи уповільнюється. Близьче до закінчення циклу державної політики вона може бути повторно скоригована для того, щоб зробити державну політику такою, що більш відповідає зовнішньому середовищу на той момент. Більш того, на будь-якому етапі процесу державної політики зовнішні фактори можуть також призвести до коригування державної політики або термінів її реалізації [9, с. 22-23]. Отож, при аналізі державної політики відповідно до даного підходу потрібно брати до уваги і його недоліки для більш успішного аналізу державної політики.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Відповідно до цілей аналізу державної політики потрібно відзначити, що дослідження, яке спрямоване на аналіз державної політики у сфері європейської інтеграції, на думку автора, найкраще відповідає другій категорії – «аналіз самої політики». Тобто це – аналітично-пояснювальне наукове дослідження, яке ставить за мету вивчення процесу формування і реалізації державної євроінтеграційної політики для кращого розуміння її змісту та результатів. Крім того, у завданнях такого дослідження є формування пропозицій щодо вдосконалення державної політики в одній державі шляхом порівняння її результатів із результатами реалізації державної політики на європейську інтеграцію в інших державах Європи.

Зважаючи на проаналізовані підходи до аналізу державної політики у вітчизняній та зарубіжній науці з державного управління, можна узагальнити, що всі вони спираються на уявлення про державну політику як про процес, що можна представити у вигляді

певних етапів державної політики; при цьому ці різні за кількістю відповідно до різних вчених етапи або замикаються в коло, формуючи таким чином цикл державної політики (див. рис. 1.1.), або ж етапи державної політики виходять логічно одне з одного, формуючи ланцюг з етапів державної політики (див. рис. 1.2.). Усе ж таки можна говорити про те, що ці підходи до аналізу державної політики, незважаючи на те, чи вони звертають головну увагу на етапи державної політики, чи на замкнений цикл державної політики, що складається з тих ж етапів, є схожими за своєю суттю. При цьому потрібно зауважити, що даний підхід не є ідеальним підходом до аналізу державної політики. Крім того, застосування даного підходу не означає, що державна політика завжди структурована поетапно в хронологічній послідовності, коли один етап державної політики виходить з іншого. Тим не менш, автор даного дослідження використовуватиме підхід до аналізу державної політики відповідно до її етапів у циклі державної політики.

Отже, аналіз державної політики у сфері європейської інтеграції пропонується робити відповідно до трьох визначених автором етапів у циклі державної політики: по-перше, формування державної політики; по-друге, реалізація державної політики; по-третє, оцінка державної політики (див. рис. 1.3.). Зауважимо, що кожен із трьох етапів державної політики на європейську інтеграцію (формування державної політики, реалізація державної політики та оцінка державної політики), які було визначені автором, теоретично засновані на основі узагальнення різних підходів до аналізу державної політики, проаналізованих у даному дослідженні.

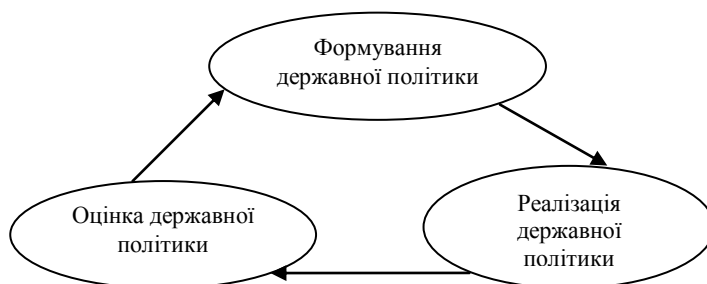


Рис 1.3. Три етапи в циклі державної політики
Джерело: розроблено автором.

Через те, що на будь-якому етапі процесу державної політики зовнішні фактори можуть призвести до коригування державної політики або термінів її реалізації, в аналізі державної політики у сфері європейської інтеграції доцільно також розглянути такий зовнішній фактор, як політика ЄС щодо України, адже він, на думку автора, може

впливати на коригування Україною її державної євроінтеграційної політики на етапі її оцінки.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають в аналізі державної політики України у сфері європейської інтеграції відповідно до визначених концептуальних засад.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аналіз державної політики в Україні : навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень. Збірка документів і матеріалів / уклад. О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2004. – 210 с.
2. Вироблення державної політики : аналітичні записки / уклад. О. І. Кілієвич, В. Є. Романов. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2003. – 346 с.

3. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика» : варіант перехідного періоду [Електронний ресурс] / О. П. Дем'янчук // Наукові записки [Текст] / Національний університет «Києво-Могилянська академія». – К., 2000. – Т. 18 : Політичні науки. – С. 31–36.
4. Мерзляк А. В. Державна політика у сфері управління соціальними ризиками : сутність, формування та реалізація [Електронний ресурс] / А. В. Мерзляк, Т. В. Кравченко // Наук.-виробн. журнал «Держава та регіони». Серія «Державне управління» [Електронний журнал]. – 2011. – № 1. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2010_4/files/DU410_40.pdf.
5. Петренко І. Сутність державної політики та державних цільових програм [Електронний ресурс] / І. Петренко // Віче. Журнал Верховної Ради України [Електронний журнал]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2566/>.
6. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики : практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн ; пер. з англ. С. Соколик ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : К.І.С., 2003. – 120 с.
7. Anderson James E. Public Policymaking : An Introduction / James E. Anderson. – 7th ed. – Boston : Wadsworth, 2011. – 342 p.
8. The Oxford Handbook of Public Policy / ed. by M. Morgan, M. Rein, R. E. Goodin. – Oxford : OXFORD University Press, 2008. – 983 p.
9. Versluis E. Analyzing the European Union Policy Process / E. Versluis, M. van Keulen and P. Stephenson. – Houndmills : Palgrave Macmillan, 2011. – 264 p.

Рецензенти: Козлова Л. В. – к.держ.упр.;
Дерега В. В. – к.політ.н., доцент.

© Палагнюк Ю. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 15.12. 2012 р.

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

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

ВПЛИВ ДЕМОГРАФІЧНИХ ФАКТОРІВ НА ФОРМУВАННЯ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

У статті досліджується вплив демографічних факторів на формування сімейної політики в Європейському Союзі. На основі офіційних документів Європейської комісії аналізується демографічна ситуація та стан інституту сім'ї в ЄС. Досліджуються причини та наслідки демографічних явищ, їх роль у формуванні сімейної політики. Аналізуються проблеми ефективності, концептуальні та практичні аспекти сімейної політики.

Ключові слова: демографічна ситуація, демографічна криза, криза інституту сім'ї, сімейна політика, Європейський Союз.

В статье исследуется влияние демографических факторов на формирование семейной политики в Европейском Союзе. На основе официальных документов Европейской комиссии анализируется демографическая ситуация и состояние института семьи в ЕС. Исследуются причины и последствия демографических явлений, их роль в формировании семейной политики. Анализируются проблемы эффективности, концептуальные и практические аспекты семейной политики.

Ключевые слова: демографическая ситуация, демографический кризис, кризис института семьи, семейная политика, Европейский Союз.

The article deals with the impact of demographic factors on family policy formation in the European Union. On the basis of European Commission documents demographic situation and state of family institute in the EU are analyzed. The reasons and consequences of demographic phenomena are researched. Problems of effectiveness, conceptual and practical aspects of family policy, and the role of demographic factors in its formation are analyzed.

Key words: demographic situation, demographic crisis, crisis of family institute, family policy, the European Union.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Демографічні процеси відіграють надзвичайно важливу роль у національній безпеці як кожної окремої держави, так і міждержавного утворення, яким є Європейський Союз. Це обумовлює вплив демографічних факторів – народжуваності, смертності, тривалості життя, міграційних рухів тощо на формування та реалізацію політики як у цілому, так і сімейної, тобто спрямованої на розвиток інституту сім'ї, зокрема.

Перебіг демографічних процесів в Євросоюзі широко висвітлюється сьогодні і в офіційних документах, і в засобах масової інформації, є предметом пильної уваги широких кіл громадськості, представників влади, політиків і науковців. Дискусія точиться навколо питань, пов'язаних з оцінкою демографічних показників як кризових, пошуком шляхів вирішення депопуляційних явищ у цій сфері, у тому числі за допомогою формування адекватної й ефективної сімейної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Аналізу демографічної ситуації, адекватності її відображення через демографічно-статистичні показники в країнах-членах Європейського Союзу присвячені роботи А. Вебера, В. Лутц, П. Макдональда, Т. Соботка. Напрями, можливості та інструменти сімейної політики та вплив на їх формування демографічних чинників досліджується в роботах Г. Сінна, А. Тиндік, С. Блума, Д. Блума, С. Каннінга, А. Калвій, А. Готьє. Проблемні питання стану інституту сім'ї в ЄС висвітлюються в роботах Дж. Бьюкенена, К. Брукс, Н. Ботева, М. Живковіца, Д. Попеное.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Поряд зі значною увагою до вищезазначеної тематики, питання впливу демографічних факторів на формування сімейної політики в Європейському Союзі, особливо зважаючи на його актуальність та дискусійність, залишається недостатньо розробленим і потребує

подальшого вивчення, що й обумовило вибір теми даної роботи.

Формулювання цілей статті (постановка завдання).

Метою статті є аналіз впливу демографічних факторів на формування сімейної політики в Європейському Союзі. Для досягнення поставленої мети автор визначив такі завдання: шляхом співставлення статистичних показників висвітлити основні аспекти демографічної ситуації в країнах-членах ЄС; проаналізувати причини, взаємозв'язок і наслідки демографічних явищ та їх оцінку в суспільно-політичній думці; дослідити роль демографічних факторів у формуванні сімейної політики ЄС та проблеми її ефективності.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Однією з основних характеристик демографічного процесу в цілому та стану інституту сім'ї є народжуваність. Народжуваність вимірюється цілою низкою показників, найчастіше з яких використовується сумарний коефіцієнт народжуваності (далі – СКН), що визначається як сума вікових коефіцієнтів народжуваності, тобто кількості народжуваних, що розподілені за віковими групами жінок репродуктивного віку, віднесених до кількості жінок відповідного віку [1, с. 292]. Іншими словами, СКН характеризує середню кількість народжених дітей у розрахунку на одну жінку дітородного віку. В англійській літературі з цією ж метою використовується термін «Total Fertility Rate» (TFR) – загальний

показник фертильності. Важливим показником також є «підсумкова народжуваність», що характеризує середню кількість дітей, народжуваних жінками після закінчення репродуктивного періоду.

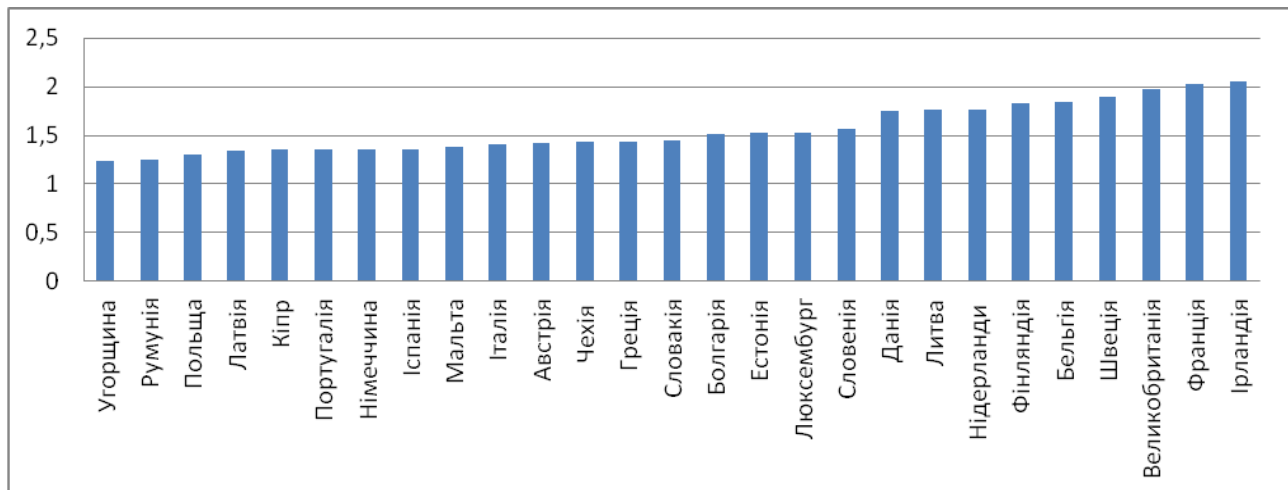
Науково доведено, що для збереження поточної чисельності населення в умовах низької смертності сумарний коефіцієнт народжуваності має дорівнювати як мінімум 2,1 дитини на одну жінку. На практиці це означає, що для простого відтворення населення майже половина сімей повинні мати 3-4 дитини. Якщо цей показник менший, то й чисельність населення зменшуватиметься, адже кожне наступне покоління буде меншим від попереднього.

За останнє півстоліття рівень народжуваності в Європейському Союзі значно впав. Так, за офіційними даними, опублікованими в підсумковій доповіді Європейської комісії за 2010 р., якщо на поч. 1960-х рр. народилось близько 7,5 млн дітей (найвища цифра спостерігалась у цей період у 1964 р. – 7,7 млн живонароджень), то у 2009 р. в ЄС народилось значно менше – близько 5,4 млн дітей (найнижчий показник у цей період – менш ніж 5 млн у 2002 р.) [2, с. 28].

Рівень народжуваності є значно меншим за рівень простого відтворення населення майже в усіх країнах Євросоюзу, і становить 1,6 за період 2005-2011 рр. Як показано на діаграмі 1, у 2010-2011 рр. низькі і гранично низькі коефіцієнти народжуваності фіксуються в Німеччині (1,36), Іспанії (1,36), Кіпрі (1,35), Латвії (1,34), Угорщині (1,23), Мальті (1,38), Польщі (1,3), Португалії (1,35), Румунії (1,25).

Діаграма 1

Сумарний коефіцієнт народжуваності у країнах ЄС, 2011 р.



Джерело: розроблено автором на основі [4]

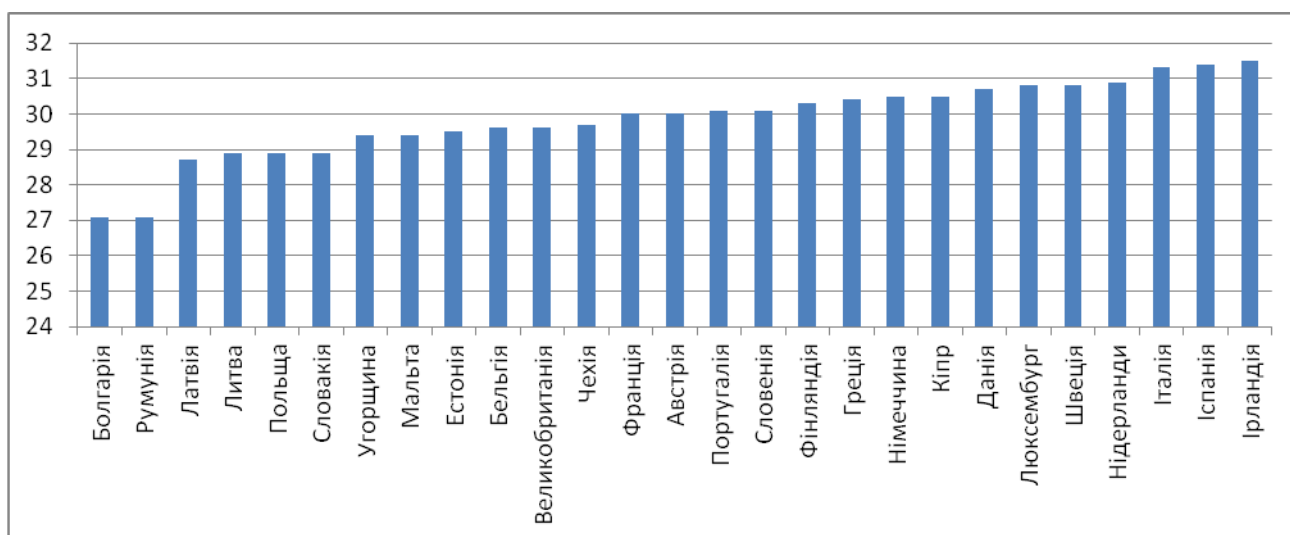
Примітка: дані станом на 2010 р. – Франція, Італія, Мальта, Великобританія; на 2009 р. – Бельгія.

Суттєвою характеристикою народжуваності на даний час в Євросоюзі є збільшення віку, у якому народжує жінка. Статистичні дані свідчать, що за останні 30 років середній вік жінки на час народжень істотно змінився – відбувається відкладання материнства. Із 1990 р. цей показник особливо виріс у

країнах, які вступили в ЄС після 2004 р. Як показано на діаграмі 2, найвищий вік на час народження зафіксований 2010 р. у Ірландії (31,2 роки) та Італії (31,1 роки). Найнижчий був у Болгарії (26,6 роки) та Румунії (26,9 роки).

Діаграма 2

Середній вік жінок на час народження першої дитини у ЄС-27, 2011 р.



Джерело: розроблено автором на основі: [6]

Примітка: дані станом на 2010 р. – Франція, Італія, Мальта, Великобританія; на 2009 р. – Бельгія.

Отже, коефіцієнти народжуваності та показники середнього віку жінок на час народження першої дитини свідчать про те, що до кінця першої декади XXI ст. жінки ЄС мають менше дітей, і в більш пізньому віці.

Ці процеси супроводжує значна статистика абортів: в Європейському Союзі робиться більш ніж 1 млн 200 тис. абортів на рік, при чому в «старих» державах-членах Євросоюзу (ЄС-15) кількість абортів за останнє десятиріччя навіть зросла на 8,3 %. Кожна п'ята вагітність (18,5 %) закінчується абортom. За рік через це втрачається чисельність населення, що дорівнює кількості жителів Люксембурга та Мальти разом узятих або всьому населенню Словенії чи Кіпру [7, с. 5-6]. Така кількість абортів еквівалентна дефіциту дітонородження й означає, що аборти є головною причиною смертності в Європі.

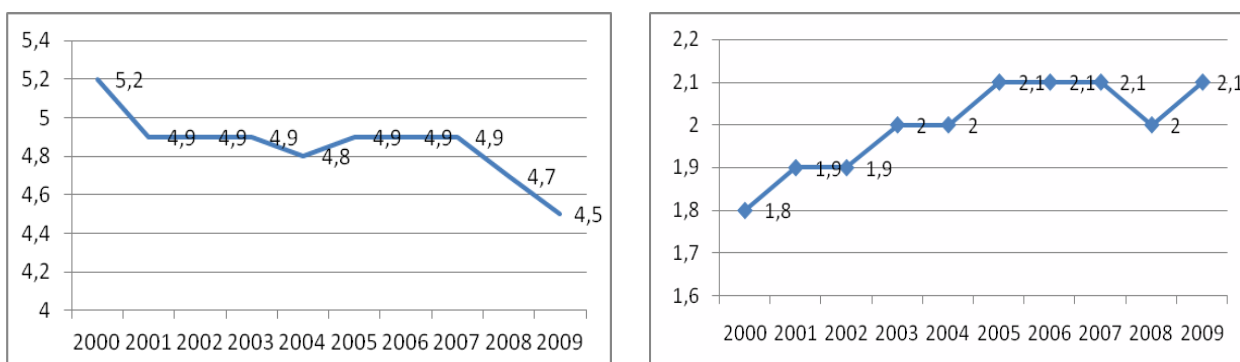
На цьому фоні досить суперечливо виглядає Резолюція ПАРЕ № 1607 (2008), де країни-члени Ради

Європи закликаються до того, щоб «легалізувати аборт на обґрунтованих термінах вагітності, якщо вони ще цього не зробили»; «гарантувати жінкам можливість реалізувати своє право на безпечний та легальний аборт»; «усунути обмеження, які ускладнюють, де-юре або де-факто, доступ до безпечного аборту»; «організувати консультування і практичну підтримку жінок, які хочуть зробити аборт через сім'ю або фінансові труднощі» [8]. Із цього випливає, що боротьба «за право на аборт» сьогодні в ЄС більш пріоритетна, ніж заходи з боротьби із самим існуванням цього явища.

Іншим демографічним фактором, що характеризує стан інституту сім'ї і має значення для формування сімейної політики, є співвідношення шлюбності та розлучуваності. Спостерігається, що кількість шлюбів зменшується, а кількість розлучень збільшується (як показано на графіку 1).

Графік 1

Шлюбність та розлучуваність в ЄС, 2000-2009 рр.



Джерело: розроблено автором на основі [9]

Із 1970 р. показник шлюбності впав на 38 % (із 7,9 на 1000 мешканців у 1970 р. на 4,9 у 2007 р.). У 2009 р. кількість шлюбів була найвищою на Кіпрі (7,9 на 1000 жителів) та Польщі (6,6). Найнижчі показники мають Словенія (3,2) та Болгарія (3,4) [2, с. 68].

У той же час шлюби стали менш стабільними, як показує зростання показника розлучень з 0,9 на 1000 мешканців у 1970 р. на 2,1 у 2007 р. [2, с. 68]. У цілому по Євросоюзу з кожних двох шлюбів один розпадається, між тим як в 1980 р. розпадався один з кожних 4,6 укладених шлюбів [10]. Усе більш розповсюдженим стає офіційно незареєстрований шлюб – співмешкання («cohabitation», «marriage de facto», «consensual union»).

Разом зі зростанням числа незареєстрованих шлюбів зростає і позашлюбна народжуваність. У ряді країн більшість народжень зараз є позашлюбними.

Так, у 2011 р. в Естонії 59,7 % усіх народжень були позашлюбними, у Болгарії – 56,1 %, у Франції – 55 % (за даними на 2010 р.), у Словенії – 56,8 %, у Швеції – 54,3 % [11].

Середземноморські країни – Греція, Кіпр, Італія, Мальта, Литва, Польща, Румунія – знаходяться в кінці цієї шкали з більшою пропорцією – більш ніж 70 % дітей народжується в шлюбі [2, с. 69]. Однак, у цілому показники позашлюбних народжень зросли практично у всіх країнах ЄС. На даний час приблизно кожна третя дитина народжується поза шлюбом [10].

Важливим показником, що характеризує демографічну ситуацію, є очікувана тривалість життя. За останні 50 років цей показник у всіх країнах-членів ЄС значно збільшився – приблизно на 10 років як для жінок, так і для чоловіків, і до 2009 р. досяг 82,6 роки та 76,7 років відповідно (як показано у таблиці 1).

Таблиця 1

Очікувана тривалість життя в ЄС-27 за віком та статтю, 2002-2010 рр.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Чоловіки з народження	74,5	74,6	75,2	75,4	75,8	76,1	76,4	76,7
із 65 років	15,9	15,9	16,4	16,4	16,8	17,0	17,2	17,3
Жінки з народження	80,9	80,8	81,5	81,5	82,0	82,2	82,4	82,6
із 65 років	19,5	19,4	20,0	20,0	20,04	20,5	20,7	20,9

Джерело: розроблено на основі [2, с. 35; 12]

У 2009 році у жінок найбільша очікувана тривалість життя при народженні спостерігалась у Франції (85,1), Іспанії (84,9), Італії (84,5) та на Кіпрі (83,3), у чоловіків – у Швеції (79,4), Італії (79,4), Іспанії (78,7) та в Нідерландах (78,7) [12]. Варто зазначити, що за найстаршим середнім віком населення Євросоюзу знаходиться на другому місці у світі після Японії [5, с. 31].

Зі змінами в демографічній ситуації пов'язана і трансформація розміру домогосподарств. Чисельний склад європейських сімей скорочується: більшість людей мешкає в менших домогосподарствах.

Зростає число домогосподарств, які складаються з однієї особи. Їх частина досягає 27,7 %. Понад 54 млн європейців мешкають одноосібно. Усе більше домогосподарств, де немає дітей – 67 %, тільки 17 % родин мають двох і більше дітей [10].

В умовах скорочення розміру сім'ї, падіння народжуваності та інших тенденцій є цілком логічним, що чисельність населення ЄС зростає в основному за рахунок імміграції. У 2000-2007 рр. із приросту в 14,2 млн осіб в ЄС-27 на мігрантів припало 12 млн або 84 % [10].

Іммігрантське населення ЄС-27 перевищує 27 млн осіб. [2, с. 45]. У цілому імміграційні рухи відіграють усе важливішу роль у динаміці європейських суспільств, особливо зважаючи на той факт, що саме іммігранти є основою демографічного зростання майже в усіх країнах.

Тенденції демографічного процесу за своєю суттю є складовими демографічної кризи – депопуляції, що перетворюється на загрозу самого існування

європейських націй. Тому цілком закономірними є значна увага та занепокоєність, якими користується ця проблема з боку громадськості, влади та науковців.

Так, відомий німецький економіст Ганс-Вернер Сінн, президент Ifo Institute for Economic Research, зауважує: «Наразі немає нічого більш важливого для майбутнього Європи, ніж питання, чи буде здатний континент вирішити демографічну кризу і якщо так, то як? Якщо ми не знайдемо адекватне рішення, Європа не буде мати майбутнього, і спроможність вирішувати всі інші проблеми не відіграватиме суттєвого значення» [13, с. 1]. Інші експерти зазначають: найскладніше завдання, яке загрожує Європейській платоспроможності, – це демографічна та титульна криза, і масштаб та терміновість проблеми недостатньо усвідомлюються [14]; «Європа потрапила у крижану пастку демографічної зими» [24; 15].

Усі складові демографічного процесу породжують широке коло проблем для життєдіяльності європейських суспільств і, відповідно, для формування адекватної політики. Тому особливого значення на сучасному етапі набуває, по-перше, аналіз причин, а по-друге, – наслідків кризових явищ для європейських суспільств.

Так, однією з причин падіння народжуваності є добровільна бездітність. Поширення набула привабливість «DINK-сім'ї» («double income, no kids» – подвійний дохід, ніяких дітей). Такі ідеї все більш популярні серед молодих пар, які вважають, що життя краще з подвійним доходом і без дітей, ніж з одним доходом та трьома дітьми. Однак, коли DINK-генерація постаріє, марно буде сподіватися наслідувати стиль життя їх батьків-пенсіонерів, тому

що буде дуже мало тих, хто б фінансував їх пенсії [13, с. 1-2].

Часто висловлюється думка, що проблема депопуляції буде вирішена через імміграцію. Однак імміграція породжує нові проблеми для європейських суспільств, одна з яких – недостатній ступінь інтеграції іммігрантів у європейські суспільства, зберігання їх національних, традиційних інститутів.

Як зазначає М. Олсон, демографічна криза, криза сім'ї «корінного» населення Франції й Німеччини, наприклад, знижує і без цього слабкі через інші причини стимули мігрантів із відсталих країн приймати ті інститути, завдяки яким «Захід став багатим», криза сім'ї на Заході є для них повсякденним, побутовим доказом важливості традиційних для них інститутів [17, с. 7].

Одним із суспільно небезпечних наслідків низької народжуваності, поряд зі зменшенням населення в цілому, є зменшення кількості дітей і молоді, що призводить до збільшення відносної частки осіб похилого віку, тобто загального постаріння населення. Поглиблює цей процес зростання середньої тривалості життя, зниження показників смертності («падаюча смертність»), що теж веде до збільшення кількості осіб похилого віку.

Постаріння населення породжує цілу низку проблем для суспільства, передусім соціально-економічних. З економічної точки зору, зростання частки пенсіонерів обумовлює збільшення пенсійних виплат, витрат на соціальне обслуговування, охорону здоров'я, необхідність розширення геронтологічних установ, відповідної мережі соціальних послуг з організації догляду.

Із соціальної точки зору, складною є інтеграція осіб похилого віку в суспільство, яка, з одного боку, вимагає забезпечення їх зайнятості, а з другого – вирішення соціально-психологічних проблем – боротьби із самотністю та зберігання активної життєвої позиції («active ageing»).

Усе це обумовлює посилення фінансового тиску на працездатне населення, від якого безпосередньо залежать внески в пенсійні фонди і за рахунок якого, фактично, буде забезпечуватись зайнятість осіб похилого віку. Кількість працюючих зменшується: кожне наступне покоління європейців менше, ніж попереднє. На противагу, кількість осіб похилого віку досить значна, адже в цю категорію переходить покоління «бебі-бумерів» («baby-boomers»), що народилось у часи повоєнного сплеску народжуваності 1946-1957 рр.

Зменшення розміру домогосподарств, у свою чергу, теж поглиблює цю проблему. Частка літніх людей, що проживають разом зі своєю сім'єю, невинно скорочується. Це означає, що по-перше, старі члени родини, як правило, не проживають разом зі своїми дітьми та онуками, і, по-друге, молоді члени сім'ї менше готові брати на себе обов'язки по догляду за своїми родичами. Отже, сім'я як соціальний інститут відокремлена, роз'єднана по поколіннях і не в змозі забезпечити догляд за своїми старими членами.

Ця тенденція відокремлення членів родини несприятлива саме для людей похилого віку. Як зазначає К. Брукс, бідність похилого віку («old age poverty») є явищем, що формується в Західному світі, особливо для жінок, які живуть довше і зазвичай мають менший обсяг пенсійних виплат, ніж чоловіки [14].

Усе вищезазначене разом зі стрімким зростанням кількості позашлюбних народжень, змінами співвідношення шлюбів та розлучень на користь останніх свідчить про кризу інституту сім'ї в цілому.

Щодо причин демографічної кризи, то сьогодні і в офіційних документах Європейської комісії визнається, що вони – ціннісні: «зміни в системі цінностей роблять внесок у пониження показників фертильності та збільшення числа бездітних пар» [2, с. 73]. Ці зміни означають зміну ставлення в суспільстві до шлюбу, сім'ї, народження дітей, загальну девальвацію сімейних цінностей. Сімейні традиційні цінності, які виражаються в цілісності повної сім'ї з обома батьками – чоловіком та жінкою, народженні дітей, міцних зв'язках між поколіннями, поступаються цінностям протилежним, серед яких має місце індивідуалізм, емансипація особистості від сім'ї, ідеалізація комфорту та споживання, відмова від альтруїзму.

Усе це обумовлює кризу інституту сім'ї, що характеризується роз'єднанням генерацій, нуклеаризацією сім'ї, поширенням бездітності, самотнього життя, монобатьківства та іншими тенденціями.

Ціннісні причини кризи зумовлюють низьку ефективність соціально-економічних методів її вирішення, зокрема тих, що прямо впливають на народжуваність.

Ці методи в країнах ЄС досить різноманітні і пов'язані передусім із матеріальною підтримкою сімей, наданням послуг, законодавчим гарантуванням зайнятості батькам, що мають дітей. Вони включають: періодичні виплати на дитину певного віку, одноразові фіксовані виплати при народженні дитини, податкові пільги, пільгове кредитування, відпустки по догляду за дитиною, послуги дошкільних закладів, гнучкі форми зайнятості, пільгове медичне обслуговування, мережу послуг по догляду за дітьми тощо.

Незважаючи на різноманітність методів, існують сумніви щодо їх ефективності, що підтверджується результатами багатьох досліджень. Так, наприклад, аналіз даних по 16 країнах OECD за 20-річний період, що розглядав усі форми підтримки сімей із дітьми, свідчить про те, що для країн з аномально низькою народжуваністю ($TFR = 1,3$ і нижче) немає нічого неможливого в тому, щоб підняти її до $TFR = 1,5$, у той час як досягнути рівня простого відтворення населення практично неможливо [18, с. 167].

Дослідження єдині в тому, що позитивний ефект досягається, але дуже незначною мірою, так, що часто не може навіть досягнути рівня простого відтворення населення.

Треба зауважити, що довгий час проблемам низької народжуваності не приділялось належної уваги. Як зауважує П. Макдональд, довгий час, у

1970-ті, 1980-ті рр. в Європі вважалося, що проблема вирішуватиметься сама по собі, із компенсацією ефекту відкладеної народжуваності [20, с. 487]. До того ж, заходи по стимулюванню народжуваності асоціювалися із фашизмом та євгенікою [21, с. 1991]. Тим часом надзвичайно низька народжуваність протягом більш ніж 20 років завдала суттєвої шкоди віковій структурі багатьох країн ЄС.

Демографічний дисбаланс зумовлює зміни у ставленні до політики, спрямованої на підвищення народжуваності. Так, у світлі значного спаду коефіцієнтів народжуваності все більше держав переглядають свої позиції. Як показала система моніторингу ООН по урядових поглядах та заходах щодо народонаселення за період із 1996 до 2003 р., частка європейських держав, які визнають рівні народжуваності занадто низькими, зросла на $\frac{1}{3}$, а кількість держав, що визнає коефіцієнт зростання населення в країні занадто низьким, майже подвоїлось. Відповідно, частка держав, що заявили про запровадження політики підвищення рівня народжуваності та коефіцієнтів народонаселення, збільшилась на 25 країн, що становить понад 50 % [16, с. 6-7].

На офіційному рівні відбувається поступове усвідомлення цінності інституту сім'ї, що відображається в документах. Так, у прийнятій у 2010 р. Резолюції Ради Європи «Внесок у єдність сім'ї як фактор розвитку під час кризи» [23] зазначається, що «Парламентська Асамблея визнає вплив, що репрезентує сім'я перед життєвими проблемами та враховує те, що сім'я є фундаментальною складовою допомоги в економічному відновленні, особливо в часи негараздів та змін». У рекомендаціях Парламентської Асамблеї закликають країни-члени ЄС «підтримувати регіональні та локальні курси, укріплювати суспільні послуги з метою створення суспільства, дійсно дружнього до сім'ї, а також розвивати міжпоколінні відносини в сім'ях».

Однак, у формуванні сімейної політики є певне концептуальне протиріччя, яке полягає ось у чому. З одного боку, у світлі демографічної кризи все більше визнається необхідність пронаталістських заходів, спрямованих на підвищення народжуваності. Однак, така стратегія, а також пов'язана з нею підтримка сімейних цінностей, фактично є несумісними з гендерною політикою Європейського Союзу. Так, радник Фонду народонаселення ООН Н. Ботев констатує: «Висуваються заперечення, що пронаталістські заходи можуть стати на шляху вже досягнутих завоювань у сфері гендерної рівності, оскільки зростання фертильності може заважати можливостям отримання освіти і кар'єрному зростанню жінок і обмежити їх традиційною сімейною роллю» [4, с. 6-7]. Іншими словами, завоювання гендерної політики – активна участь жінок у суспільно-політичному житті, рівність прав жінок і чоловіків тощо, є несумісними з проголошенням мети підвищення народжуваності, що, у свою чергу, передбачає повернення до традиційних норм і відмову від перерахованих тенденцій, а також принципову переоцінку соціальних пріоритетів.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аналіз впливу демографічних факторів на формування сімейної політики дозволяє автору сформулювати такі висновки.

1. Демографічну ситуацію та стан інституту сім'ї в Європейському Союзі характеризують такі тенденції: низькі показники народжуваності; збільшення віку дітонародження; збільшення числа позашлюбних народжень; поширення добровільної бездітності; збільшення числа розлучень і зменшення кількості офіційних шлюбів; поширення числа незареєстрованих шлюбів; зменшення розміру домогосподарств; поширення позашлюбних відносин та одинокого (незаміжного) батьківства; загальне постаріння населення; зростання ролі імміграції як основного джерела поповнення населення. Ці тенденції свідчать про депопуляційний процес, демографічну кризу та кризу інституту сім'ї. Елементи кризи взаємопов'язані і взаємообумовлені, що пояснюється закономірностями перебігу демографічних процесів.

2. Вказані тенденції впливають на всі сторони життєдіяльності суспільства, є загрозливими із соціально-економічної точки зору і навіть для самого існування європейських націй. Один зі шляхів вирішення кризи полягає у формуванні ефективної сімейної політики, яка значною мірою була б обумовлена демографічними факторами, спрямована на подолання кризових явищ і розвиток інституту сім'ї. Важливою умовою успіху такої політики є усвідомлення достовірних причин кризи, які в першу чергу пов'язуються з девальвацією традиційних сімейних цінностей, що поступаються іншим, альтернативним життєвим пріоритетам, обумовленим рядом психологічних та соціально-економічних чинників.

3. Вплив демографічних факторів на формування та реалізацію сімейної політики виявляється на практичному рівні у збільшенні витрат на соціальну сферу в цілому, розширенні послуг для сімей із дітьми та збільшенні виплат, гарантуванні зайнятості батькам тощо. Однак, результати наукових розробок західних науковців демонструють недостатню ефективність вказаних важелів. Це означає, що суто соціально-економічні заходи не можуть вирішити всіх проблем у досліджуваній сфері. Зважаючи на ціннісне підґрунтя кризи інституту сім'ї, корені вирішення проблеми слід шукати не тільки в економічних засадах матеріальної підтримки сімей, але й у духовно-ціннісних.

На концептуальному рівні вплив демографічних факторів на сімейну політику виявляється в закріпленні пріоритету сім'ї, сімейних цінностей у нормативних документах Євросоюзу, а також зростанні підтримки пронаталістських заходів на офіційному рівні. Фактично цьому могла б відповідати політика, спрямована на розвиток традиційних сімейних цінностей, однак її реалізації суперечить пріоритетність гендерної політики. Це означає, що на даний момент, у довгостроковій перспективі, проблема ще не знайшла свого вирішення.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку пов'язуються з виробленням рекомендацій для України з урахуванням європейського досвіду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Демографический понятийный словарь / Под ред. проф. Л. Л. Рыбаковского. – М. : ЦСП, 2003. – 352 с.
2. Demography report 2010 : Older, more numerous and diverse Europeans : European Commission, Eurostat, Commission staff working document, Luxembourg, 2011.
3. Соботка Т., Лутц В. Коэффициент суммарной рождаемости дает политикам дезориентирующие сигналы : не следует ли отказаться от использования этого показателя? / Т. Соботка, В. Лутц // Экономический журнал ВШЭ. – 2011. – № 4. – С. 444–471.
4. Total fertility rate. Number of children per woman : table code : tsdde220. Eurostat. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde220&plugin=1>.
5. The EU in the World 2013 : A Statistical Portrait. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. – 147 p.
6. Mean age of women at childbirth table code : tps00017. Eurostat [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/main_tables.
7. Abortion in Europe and Spain, 2010. Institute for Family Policy. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.ipfe.org.
8. Access to safe and legal abortion in Europe. Committee on Equal Opportunities for Women and Men. PACE. Doc. 11537, 17 March 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://assembly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/defaultArtSiteView.asp?ID=750>.
9. Marriages. Table code : tps00012 ; Divorces table code : tps00013. Eurostat [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/main_tables.
10. Доклад об эволюции семьи в Европе – 2008. Институт семейной политики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.perspektivy.info/oikumena/europe/doklad_ob_evologii_semi_v_jevrope--2008_2009-01-20.htm.
11. Live birth outside marriage. Table code : tps00018. Eurostat [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/main_tables.
12. Life expectancy at birth, by sex (table code : tps00025) ; Life expectancy at age 65, by sex (table code: tsdde210). Eurostat [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/main_tables.
13. Sinn H.-W. Europe's Demographic Deficit : A Plea for Child Pension System. Institute for Economic Research at the University of Munich, Timbergen Lectures, Amsterdam, 22 October 2004. – 46 p.
14. Brooks K. Europe's bigger crisis waiting to happen / K. Brooks // Reuters, July 4, 2011.
15. Zivkovic M. The Answer to Europe's Population Crisis / M. Zivkovic // Population Research Institute. V. 14, 4, July/August [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pop.org/content/answer-to-europes-population-crisis-1636>.
16. Ботев Н. Европа в ловушке низкой рождаемости? / Н. Ботев // Entre Nous. Европейский журнал. Низкая рождаемость – будущее Европы? – № 63. – 2006. – С. 4–8.
17. Кризис института семьи в постиндустриальном обществе : анализ причин и возможности преодоления / [К. Яновский и др.]. – М. : ИЭПП, 2007. – 243 с.
18. Тындик А. О. Обзор современных мер семейной политики в странах с низкой рождаемостью / А. О. Тындик // Spero. – 2010. – № 12. – С. 157–176.
19. Kalwij A. The Impact of Family Policy Expenditures on Fertility in Western Europe. «Netspar» Discussion Paper 01/2009. – 007. – 36 p.
20. McDonald P. Low Fertility and the State : The Efficacy of Policy / P. McDonald // Population and Development Review. – Vol. 32, 3 (Sep. 2006). – P. 485–510.
21. Lutz W., Brian C. O'Neill, Scherbov S. Europe's Population at a Turning Point // Science, New Series, Vol. 299, 5615 (Mar., 28, 2003). – P. 1991–1992.
22. Bloom D. E. Европа перед угрозой спада народонаселения / D. E. Bloom, D. Canning // Entre Nous. Европейский журнал. Низкая рождаемость – будущее Европы? – № 63. – 2006. – С. 14–15 p.
23. Investing in Family Cohesion as a Development Factor in Times of Crisis : Report, 19 Jan. 2010. Doc. 12103. Parliamentary Assembly. Council of Europe.
24. The Unexpected Solution to Europe's Demographic Crisis – Promoting Life and Family // Family Restoration. – 12.06.2011.

Рецензенти: Лазарєва О. В. – к.е.н., доц.;
Палагнюк Ю. В. – к.політ.н., в.о. доц.

© Дерєга В. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 23.11.2012 р.

ДЕРЕГА Віра Володимирівна – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної політики та менеджменту ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: державна сімейна політика.

СИСТЕМА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ ЯК СПІЛЬНА ПОЛІТИКА ЄС

У статті розглядається питання особливостей європейського врядування. Розкрито сутнісні характеристики як самого європейського врядування, так і кожної з виокремлених його особливостей.

Ключові слова: європейська інтеграція, європейське врядування, держави-члени ЄС, рівні врядування, процеси прийняття рішень в ЄС, координація.

В статье рассматриваются вопросы специфики европейского коллективного управления. Раскрыты сущностные характеристики как европейского управления в целом, так и каждая из выделенных его особенностей.

Ключевые слова: европейская интеграция, европейское управление, государства-члены ЕС, уровни управления, процессы принятия решений в ЕС, координация.

The article examines the nature of European governance, it looks into the essence of the above phenomenon, as well as explores its specific features.

Key words: European integration, European governance, EU member-states, levels of governance, decision making process in the EU, coordination.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Процес переходу від традиційного державного управління до європейського врядування є необхідною умовою входження України в Європейський адміністративний простір. Українські науковці ще не приділили достатньої уваги докладному вивченню сутності та специфіки європейського врядування, розробці ряду заходів з адаптації української теорії і практики державного управління до теорії і практики європейського врядування, чого вимагає європейська інтеграція України для реформування національних інституцій із державного управління та опанування стандартами європейського врядування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Питання європейського врядування досліджувалось такими авторами як А. Бенц, Дж. Річардсон, В. Волес, Л. Меткаф, К. Картер та іншими. Серед вітчизняних науковців це питання вивчали І. Грицяк, П. Когут, О. Рудік, Н. Рудік, Л. Прокопенко, В. Стрельцов.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Вивчаючи роль учасників процесу вироблення та прийняття рішень на різних рівнях державного управління, науковці залишають поза увагою зміни, що відбуваються з самою системою державного управління на національному, регіональному та місцевому рівнях на шляху запровадження принципів європейського врядування.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Завданням статті є розкриття суті європейського

врядування, визначення деяких його особливостей в умовах нинішніх реформ і трансформацій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розширення ЄС на Схід супроводжується глибинними реформами країн-претендентів. Обираючи шлях інтеграції до Європейського Союзу, Україна тим самим обрала шлях демократизації, ринкової економіки та прийняття європейських цінностей. Реалізація цих завдань вимагає від вітчизняних науковців розробки та пропозиції нових підходів до процесу управління державою, що базуються на вивченні досвіду організації та функціонування європейського врядування.

Для виконання завдань інтеграції в ЄС була створена нова особлива та складна форма управління, що залучила до процесів євроінтеграції регіональні і місцеві органи влади, територіальні громади, підприємства, університети. Поступове формування системи європейського врядування призвело до вироблення унікальної форми управління, притаманної лише Європейському Союзу [1].

У відповідь на поглиблення процесів європейської інтеграції, їх прискорення, виникла необхідність створення спеціальних інструментів, механізмів та процедур управління в ЄС, що дозволяє регулювати широкомасштабні процеси на національному, наднаціональному, міжурядовому, регіональному, місцевому, міжінституційному та міжособистісному рівні. Із початку 1990-х років, коли почалися пошуки нових підходів до вирішення завдань державного управління, країнами-членами ЄС було пройдено довгий шлях досягнення згоди між державою і суспільством у процесі вироблення рішень, що призвело до створення нової системи управління.

Врядування в науковій літературі визначається як процес взаємодії органів влади із суспільними інститутами та громадянським суспільством у процесі прийняття рішень [2]. Воно виникає, коли держава не в змозі самотійно протистояти новим викликам сучасності як наслідкам процесів глобалізації, і коли традиційні методи державного управління – згори донизу – не дають бажаних результатів. У такій ситуації державні органи влади готові поділити відповідальність з органами регіонального чи місцевого самоврядування, приватним сектором, громадянським суспільством або міжнародними структурами. Найважливішим ресурсом, який державні інститути отримують від громадських організацій та приватних осіб, є інформація, необхідна для забезпечення ефективного управління. Така співпраця призводить до складної системи врядування, що включає багатовекторне та багаторівневе, горизонтальне і вертикальне співробітництво у процесі прийняття рішень, виробленні та реалізації європейських політик.

А. Бенц у своєму дослідженні виділяє таких суб'єктів європейського врядування:

- наднаціональні органи ЄС;
- національні уряди 27 держав-членів;
- їх субнаціональні органи влади (провінції, землі, кантони, регіони, воєводства, округи, райони, муніципалітети, графства, міста тощо);
- бізнес-громади, включаючи транснаціональні корпорації, малий та середній бізнес, сімейний бізнес або підприємництво;
- громадянське суспільство, у тому числі асоціації та платформи неурядових організацій (НУО), конфедерації профспілок та професійні асоціації, благодійні фонди та донори-меценати, національні або місцеві НУО та окремі громадянські активісти [2].

Однією з важливих ознак європейського врядування є незалежність наднаціональних органів ЄС (Комісії, Парламенту та Ради), урядів держав-членів ЄС, запрошених експертів, представників громадянського суспільства та бізнес-громад. На етапі вироблення політик чи програм усі вони діють незалежно, відстоюючи власні інтереси.

Європейська комісія, що перебуває в центрі інституційного трикутника, регламентує діяльність своїх членів статтею 245 Договору про функціонування ЄС, застерігаючи від впливу на них під час виконання посадових обов'язків і функцій [3]. Вона забезпечує інфраструктуру для обміну інформацією, обнародування отриманих знань, будує та культивує експертні мережі, пропагує та розповсюджує нові концепції.

Європейський парламент складається з депутатів, які представляють різні верстви населення всіх держав-членів, але вони не підпорядковуються національним системам державного управління. Починаючи з 1979 року, після вступу в силу Акту про вибори депутатів Європейського парламенту загальним прямим голосуванням, депутати більше не призначаються їх національними державами, вони обираються безпосередньо населенням країн. Реалізація принципів

свободи та демократії, що серед інших складають основу Європейського Союзу, передбачає можливість участі політичних партій у державно-владних стосунках. Тому ЄС, який прагне до об'єднання народів Європи за принципами співробітництва, солідарності, прозорості та відкритості прийнятих рішень, маючи такий орган, як Європейський парламент, дуже відповідально ставиться до питання механізму формування та вияву волі населення всіх держав-членів ЄС, намагаючись врахувати якомога більше нюансів та позицій, інтересів та уподобань. В ЄС відсутня система, згідно з якою одна правляча партія змінює іншу за підсумками проведених виборів. Відсутність в Європі транснаціональних партій спонукає опонентів політичного процесу досягати згоди. Вимога кваліфікованої більшості при голосуванні в Європейському парламенті змушує євродепутатів формувати широкі коаліції, до яких входять представники і правих, і лівих партійних фракцій.

У наднаціональній політичній системі ЄС принципово відсутні інструменти для примусу до виконання команд, що спускаються згори. Багато повноважень виконавчої влади Євросоюзу вже перейшло на наднаціональний рівень, але «європейський демос» знаходиться ще на стадії формування. Виникнення нових форм ідентичності, що базуються на ідеалах і цінностях, які поділяють усі громадяни ЄС, є необхідною умовою для відчуття колективного співіснування та участі в управлінні, а не просто пасивного користування загальними правами наднаціонального громадянства. Європейське врядування як модель політичної організації передбачає зростання участі громадськості в процесах прийняття рішень, надаючи населенню широкі права на місцевому і регіональному рівні в тих галузях політики, що мають безпосереднє значення для громадян [4].

Ще однією ознакою європейського врядування є «горизонтальність». Горизонтальне транснаціональне представництво на різних рівнях європейського управління здійснюється через різні політичні мережі, до яких, окрім членів національних урядів, входять державні службовці, представники національних судів та місцевих адміністрацій. Останні тісно взаємодіють із приватними й громадськими групами та європейськими інституціями. Саме національні державні інституції постачають найбільшу частку суб'єктів, від яких залежить виконання прийнятих в ЄС рішень. Горизонтальні зв'язки відбуваються на рівні досить компетентних і наділених достатніми повноваженнями керівників одного рівня, які можуть проводити переговори, консультації, наради тощо, представляти установу в ЄС, не потребуючи щоразу узгодження або дозволу вищого керівництва [5, с. 11]. Делегуючи свої повноваження підлеглим такого рівня, вище керівництво економить час на узгодженні адміністративних процедур. Горизонтальні зв'язки набувають найбільшої важливості під час проведення підготовчої роботи до підписання угод в ЄС, саме на цьому рівні узгоджуються позиції шляхом тісної співпраці при виробленні спільної позиції. Однак

національні політичні інституції не є монополістами в прийнятті цих рішень.

Багатовекторність процесів європейського врядування потребує чіткої координації дій. Узгодження намірів на національному, районному, обласному рівнях допомагає уникнути помилок та налагодити більш ефективну управлінську політику. Горизонтальна та вертикальна комунікації (згори донизу та між представниками одного рівня управління) є вкрай необхідною для ефективного здійснення політики європейської інтеграції. Велика бюрократична машина, що складається з наднаціональних інституцій ЄС, національних інституцій 26 держав-членів, вимагає чіткого налагодження зв'язків між суб'єктами на всіх рівнях управління [6]. Лише за допомогою координації можливо уникнути дублювання функцій, запровадження конфліктуючих політик, розпорощення приватних та державних коштів, блокування одними інституціями діяльності інших через непорозуміння або незгоду.

Для покращення територіальних зв'язків у межах ЄС необхідною стає координація різних галузей політики, механізмів планування, виробництва, а також спільне використання специфічних для окремої території знань. У цих умовах зростає роль комунікацій для швидкого та своєчасного обміну інформацією. ЄС приділяє велику увагу створенню відповідної інфраструктури для налагодження багатовекторних ефективних комунікацій та забезпечення зворотного зв'язку з метою залучення якомога більшої кількості громадян до активної участі в демократичних процесах, що відбуваються. Європейська комунікативна політика [7] спирається на такі принципи, як право громадян на повну й невикривлену інформацію щодо тих рішень, що приймаються в ЄС; право громадян висловлювати свою думку і бути почутими.

Усвідомивши специфічні риси європейського врядування, його принципи та стандарти, спільні правила, процеси і процедури, потрібно визначити, що в Україні, зважаючи на її європейський вибір, нарізла необхідність підготовки до змін у системі державного управління. Визнання, запровадження та дотримання стандартів європейського врядування є обов'язковою передумовою для тісної та плідної взаємодії з ЄС. Реформування в системі владно-управлінських відносин

вимагає від керівництва державою прояву політичної волі, налагодження тісних горизонтальних зв'язків між інституціями ЄС та відповідними міністерствами, відомствами іншими установами виконавчої влади України, підготовки та перепідготовки кадрів у галузі державного управління відповідно до вимог європейського врядування.

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

1. У ЄС немає сильного центру, а система та його управління децентралізована і становить собою «управління без уряду». Національні уряди з готовністю підкорюються загальноєвропейським правилам, що дозволяє їм зняти з себе частину відповідальності, передавши її безпосередньо громадськості.

2. Європейське врядування дозволяє за рахунок обговорень на базі раціонального міркування трансформувати конфліктні ідеї та знайти варіанти рішень про підвищення ефективності управління з урахуванням дій та думок інших. Залучення широкого кола представників різнонаправлених інтересів дозволяє свідомо отримувати колективне рішення, незважаючи на різницю в цілях учасників. Вони базуються на комунікації та взаємній довірі, спрямовані на досягнення загального результату.

3. Європейське врядування забезпечує легітимність, тобто життєздатність багаторівневого державного управління, та допомагає долати доволі великий розрив між громадянами Європейського Союзу та наднаціональними інститутами.

4. Європейська практика підтверджує, що функціональне представництво, якщо його будувати з урахуванням вимог соціальної справедливості та урівноважити механізмами, що забезпечують громадський контроль за прийняттям рішень шляхом забезпечення більшої його прозорості, дійсно здатне зміцнити загальну інтеграційну культуру, не порушуючи індивідуальних прав європейських громадян.

5. Процес європейської інтеграції України вимагає не тільки належного правового, але й інституційного, фінансового, наукового, інформаційного супроводу з боку держави. Відсутність науково обґрунтованих концепцій, стратегій, програм наближення до ЄС гальмує процес європейської інтеграції України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Carter C. European integration; the Transformation of Regional Governance; Testing the Analytical Purchase of «Europeanization» / C. Carter, R. Pasquier. – [S. 1. ; s. n.]. – 23 p.
2. Бенц А. Багаторівневе переплетення в Європейському Союзі. Європейська інтеграція / А. Бенц, М. Яхнєтфкус, Б. Колер-Кох ; [пер. з нім.]. – К. : Видавн. дім «Києво-Могилян. Акад.», 2007. – С. 208–231.
3. Конституційні акти Європейського Союзу (у редакції Лісабонського договору) / [пер. Геннадія Друзенка та Світлани Друзенко] ; за заг. ред. Геннадія Друзенка. – К. : К.І.С., 2010. – 536 с.
4. Relate A. Representation of Interests, Participatory Democracy and Lawmaking in the European Union : Which Rules for the Social Partners? / A. Relate // Jean Monnet Working Paper. – 2003. – № 15/03.
5. Administrative Capacity Building in Prospective and New EU Member States. Reference Guide for Horizontal Coordination / [Ed. By Peter Goldschmidt, Marta Darulova, Toni Niculescu, Anton Stemberger]. – Bratislava : NISPAcee, 2005. – 118 p.
6. Stijn Smismans. EU Employment Policy : Decentralization or Centralization through the Open Method of Coordination? // EUI Working Paper Law. – 2004. – № 1.
7. White paper on European Communication Policy [Електронний ресурс]. – Brussels, 1.2.2006, COM 2006 35 final. – Режим доступу : http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf.

Рецензенти: Баранцева К. К. – к.філос.н.;
Криштоф Н. С. – к.держ.упр.

© Сербіна О. С., 2012

Дата надходження статті до редколегії 17.11.2012 р.

СЕРБІНА Олеся Сергіївна – аспірант кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ.

Коло наукових інтересів: теорія і практика європейської інтеграції, сутність та специфіка європейського врядування, процеси прийняття рішень в ЄС, перехід від традиційного управління до врядування, роль політичних партій в європейському врядуванні, європейський вибір України, виборче законодавство.

ДОСВІД ФРАНЦІЇ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ

У статті автор аналізує поняття регулювання державного управління на прикладі досвіду Франції у сфері публічного адміністрування й публічної служби, аналізує відомі суспільно-правові інституції, стосовно яких існує достатній обсяг інформації, зокрема опублікованої різними вченими й фахівцями, які вивчали це питання з різних боків. Такими інституціями є, насамперед, держава та державне управління.

Ключові слова: держава, державна влада, публічне адміністрування, публічна служба, публічні організації, управління, суспільство, держава.

В статье автор анализирует понятие регулирования государственного управления на примере опыта Франции в сфере публичного администрирования и публичной службы, анализирует известные общественно-правовые институты, в отношении которых существует достаточный объем информации, в частности опубликованной различными учеными и специалистами, которые изучали этот вопрос с разных сторон. Такими институтами являются, прежде всего, государство и государственное управление.

Ключевые слова: государство, государственная власть, публичное администрирование, публичная служба, публичные организации, управления, общество, государство.

The article examines the concept of government regulation on the experience of France in the field of public administration and public service, known examines the social and legal institutions, for which there is sufficient information, including published by various scholars and experts who have studied this issue from different perspectives. These institutions are primarily state and public administration.

Key words: state, government, public administration, public service, public organization, management, society, state.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Статус держави передусім регулюється міжнародним та конституційним правом: вони визначають її правосуб'єктність, устрій, суверенітет, компетенцію, органи і повноваження – відповідно до розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову.

Тісний взаємозв'язок між виконавчою владою, урядом й адміністрацією є достатнім для виникнення такого ж взаємозв'язку між ними і конституційним правом, аж до констатації того факту, що воно, як видається, регулює їх більше, ніж державне управління та конституційне й адміністративне право.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Вивченню процесу кодифікації присвячено не багато праць, так як він ще не охопив адміністрацію загалом, і, зокрема, адміністративну позаспільну процедуру: він нагтовхується на перешкоди і на спротив. Цю проблему вивчав П. Гонод [1]. Адже незважаючи на те, що розвиток адміністративного права удосконалив багато речей, про що з усіма деталями написано в найкращих працях Р. Іапіу [2], саме ці деталі подекуди викликають розчарування. Характер їхніх зв'язків з адміністрацією призвів до

двозначності в правовому тлумаченні, що змусило деяких авторів побачити в цьому публічних осіб нового виду. Цим питанням займався Ш. Ейзенманн [4].

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Як зазначалося вище, – із гілок влади лише виконавча влада має відношення до адміністрації. Але адміністрація не зводиться лише до виконавчої влади держави, оскільки вона присутня також в інституціях із відмінною від неї правосуб'єктністю. Ця основа не заперечує публічний та адміністративний статус загальнодержавної адміністрації, незважаючи на необхідність підкреслити її конституційні аспекти.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є авторський аналіз стану публічного адміністрування у Франції. Автор досліджує характер управління державою та суспільством, яке носить безпосередній адміністративний характер. Незважаючи на очевидну тавтологію, слід підкреслити цю думку, особливо коли йдеться про деякі органи, що знаходяться на найвищих щаблях державної ієрархії: може здаватися, що вони вище адміністрації і не належать до сфери регулювання публічного управління. Ми побачимо помилковість цього

твердження: усі органи держави, за винятком законодавчих і судових, є адміністративними.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Помилково вважати, що виконавча влада є лише адміністрацією, бо уряд Франції не обмежений адміністрацією і тим, що має її у «своєму розпорядженні» (стаття 20 Конституції). Однак неправильно доводити належність певного предмета до однієї галузі права, а не до іншої. Не існує ні чіткої межі між дисциплінами, ні ексклюзивної сфери регулювання кожної з них. Одна може слугувати основою для іншої.

У такому відношенні це твердження буде виправданим стосовно конституційної основи адміністративного управління (Ж. Ведель) [1].

Спеціалізовані публічні особи протягом тривалого часу залишалися лише у вигляді так званих публічних установ. Оскільки це поняття використовувалось для позначення великої кількості інституцій або, навпаки, не застосовувалось щодо багатьох інших, що їх нагадували, то саме поняття публічної установи зазнало кризи настільки, що воно розмилося. Його обійшли у життєвому понятті «об'єднання в публічних інтересах» (*groupement d'intérêt public*) або використання власної назви, наприклад, Банк Франції (ДР, 22 березня 2000 р., *Syndicat national autonome du personnel de la Banque de France*).

Різноманітність спеціалізованих публічних осіб, таким чином, збільшилась. Однак зберігається певна їхня єдність, виходячи з того, що всі вони є публічними утвореннями, які регулюються державним управлінням. Публічні особи є адміністративними утвореннями, судячи з їхньої правосуб'єктності. Деколи віднесення їх до адміністративного порядку має відносний характер.

Основними спеціалізованими публічними особами є публічні установи. Згідно з доповіддю Державної Ради, публічна установа – це юридична особа публічного права, на яку покладаються спеціальні завдання, для виконання яких вона наділяється певною адміністративною та фінансовою автономністю. Ідентифікувати її не завжди легко.

Спочатку її потрібно відрізнити від суспільно-корисної установи (*établissement d'utilité publique*), що служить загальному інтересу і є офіційно визнаною, однак вона залишається юридичною особою приватного права (Касаційний Суд¹⁵, 5 березня 1856 р., *Caisse d'épargne de Caen*) [2]. Сьогодні багато інших приватних утворень відповідають за несення публічної служби і наділені прерогативами публічної влади, а відповідно мають подібні ознаки, за винятком публічної правосуб'єктності. Уже давно визнано, що публічна установа відрізняється від публічної громади, оскільки остання належить до певної території, на якій вона врядує, тоді як публічна установа зазвичай не обмежена територіальними рамками, а спеціалізується на певному виді діяльності.

Саме це пояснює той факт, що з розвитком судової практики було усунуто кваліфікацію об'єднань у публічних інтересах Банку Франції як публічних установ, тоді як вони охоплюються цією категорією,

загальний характер якої є очевидним. Однак законодавчі положення не дозволили це зробити.

Звичайно, вони є такими, тому що втілюють певну особливу діяльність усередині публічної громади, наприклад лікарні та університети. Залежно від території діяльності можна поділити публічні установи на національні, комунальні, департаментальні і навіть регіональні. Створення публічних установ у вигляді агенцій має на меті підкреслити їхній специфічний характер (наприклад, Національна дослідна агенція) без заперечення їх зв'язку з публічною громадою (найчастіше з державою).

Однак ситуація змінюється, якщо інтереси, які вона переслідує, будуть відмінними від інтересів публічних громад настільки, що вони подекуди не відповідатимуть критеріям публічної служби. Найяскравішим прикладом такого є професійні палати (торгово-промислові, сільськогосподарські, мистецькі). Перетворення на комерційні товариства найбільш важливих серед них – Паризьких аеропортів – у зв'язку з «приватизацією» їхнього режиму та зникає частини їхніх активів може призвести до зникнення самого поняття промислово-комерційної публічної установи [3].

І навпаки, об'єднання в публічних інтересах розвиваються, об'єднуючи одну чи більше юридичних осіб публічного або приватного права з метою спільної діяльності, яка не має на меті отримання прибутку і носить тимчасовий характер, створюючи в певному випадку публічну адміністративну службу. Деякі з них назвали агенціями (наприклад, Французька агенція з питань усиновлення). Хоча Банк Франції виконує функції, що «переважно мають публічний та адміністративний характер», «він має особливу природу і власні особливі ознаки», які в основному слугують його незалежності від уряду.

Особливий характер спеціалізованих публічних осіб проявляється і в праві, яке застосовується до них. Воно містить елементи, що знаходяться поза межами адміністративного права, але все ж адміністративному праву вдається віднайти своє місце. Дві правові галузі, що не належать до адміністративного права, допомагають у визначенні правового статусу і режиму спеціалізованих публічних осіб.

Першою з них є знову-таки конституційне право. Два конституційні положення регулюють ці питання, а саме: стаття 34 Конституції відносить до сфери регулювання закону створення нових категорій публічних установ і визначення їхнього правового статусу (КР 59-1, 27 листопада 1959 р.); стаття 72 Конституції передбачає певні наслідки упорядкування місцевих установ для дотримання принципу вільного самоврядування місцевими територіальними громадами [3].

По-друге, приватне право знаходить більш широке застосування в деяких промислово-комерційних публічних установах, ніж просто у вигляді приватного управління в публічних особах, що за ними визнається. Щодо останніх приватне управління є принципом, який навмисно згадується законодавцем загальними фразами: «Вони дотримуються правил, що використовуються в промислових та комерційних

товариствах». Публічне адміністрування, як видається, має винятковий характер. Однак управління буде застосовуватися до цих установ навіть через те, що, незважаючи на їхню схожість з підприємствами, вони все ж залишаються публічними особами.

Можна звичайно сперечатися з обраними підходами, і насамперед через те, що поняття публічної установи було застосовано до підприємств, які працюють у сфері промисловості та комерції, й не через те, що ці підходи впливають із самого поняття публічної установи. Тобто потрібно підходити критично саме до створення підприємств у вигляді публічної установи, а не робити певні висновки з існуючих норм адміністративного права, що визначають статус публічної установи.

Державне управління може знайти своє застосування у сфері діяльності підприємств, однак це право зазвичай застосовується до публічних установ, правовий статус яких близький до публічних громад. Можна констатувати взаємозв'язок між застосуванням адміністративного права до публічних установ і їхнім зближенням із власне публічними особами: чим більше вони стають схожими одне на одного, тим більше до них застосовується це право – це зумовлено тим, що вони є складовою частиною адміністративної організації, від якої адміністративне право є невід'ємним [4].

Одним із найоригінальніших здобутків адміністративної судової практики за останні шістьдесят років є визнання за особами приватного права, незважаючи на їхній приватно-правовий статус, можливості брати участь у публічній адміністрації та їхнє регулювання при цьому адміністративним правом.

Їхня участь в адміністрації є одночасно органічною та функціональною. Органічно вони звичайно відрізняються від публічних осіб своєю власною правосуб'єктністю, що визначається приватним правом.

У цьому відношенні необхідно виключити з цієї категорії так звані транспарентні приватні установи, що є не чим іншим, як видозміненими службами публічних громад; їхня фальшива приватна правосуб'єктність не приховує присутність і прямий вплив на них публічних служб, вони самі підпадають під дію адміністративного права, на зразок останніх (ДР, 11 травня 1987 р.). Так само потрібно виключити ті утворення, що насправді діють винятково в інтересах своїх членів і здійснюють суто внутрішнє регулювання, зокрема, йдеться про економічні комітети (ДР, 21 травня 1976 р.) [5].

На противагу їм мова йде про ті особи, що наділені справжньою приватною правосуб'єктністю та існують у простій формі (асоціація, товариство, профспілка) або в оригінальній формі (наприклад, професійні ордени), але закріплені за адміністрацією двояким способом.

Вони контролюються не ззовні, як це буває з простими приватними особами, а на тому рівні, що проникає безпосередньо всередину самої установи. Контроль може здійснюватися в різний спосіб (схвалення, погодження, обов'язкова присутність урядового комісара тощо). Їхній статус виглядає

сильнішим, якщо в установі представлені публічні особи або через створені ними представницькі органи, або коли вони стають справжніми членами осіб приватного права.

При цьому ці особи не інтегровані у звичайні адміністративні структури, а є їхнім продовженням. Функціонально вони беруть участь у здійсненні функцій, що лежать у самому центрі адміністративної діяльності. Вони можуть забезпечувати нагляд за певною діяльністю шляхом проведення контролю за особами, що її здійснюють. Вони це роблять, видаючи правила (наприклад, йдеться про колишні так звані організаційні комітети, професійні спілки, спортивні федерації, Орган із фінансових ринків). Таким чином, у загальному розумінні вони є частиною адміністрації [6].

Що стосується об'єднань у публічних інтересах і Банку Франції, то хоча й передбачено деякі винятки, усе ж до них переважно застосовується адміністративне право (див. Висновки Державної Ради від 15 жовтня 1985 р. і від 9 грудня 1999 р.).

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. У цьому відношенні право Європейського Союзу зайняло Правильну позицію: прагнучи регулювати інституції, що прикріплені до органів публічної влади, із метою уніфікованого застосування норм до них усіх воно не обмежується інституціями, яким держави-члени надають публічну правосуб'єктність, але включають також ті з них, приватна правосуб'єктність яких не може приховати зв'язків, що їх поєднують з органами публічної влади. Так, директиви про публічні закупівлі відносять до числа розпорядників коштів не лише державу і територіальні громади, але й осіб публічного права, під якими розуміють ті, що наділені правосуб'єктністю будь-якого виду, створені спеціально для задоволення загального інтересу і суворо контролюються державою або територіальними громадами.

У країнах Західної Європи публічна служба в загальному вигляді також є виконанням чиновниками на професійній основі функцій і завдань юридичних осіб публічного права, хоча її часто називають цивільною службою. Публічне право застосовується до відносин державного службовця, приватне право – до відносин іншого найманого працівника або службовця.

Іншим змістовним навантаженням наділяють публічне адміністрування ті, хто передбачає в ньому обов'язкову демократичну складову – так зване демократичне врядування. Зокрема, відомий західний учений і філософ Дж. Міль у своєму есе «Про свободу» [7] указав, що врядування є водночас і величезною силою, яка впливає на людські душі, і сукупністю заходів з організації суспільного життя. На його думку, суспільство, де панує варварська сваволя, за якої кожен індивід живе задля себе, хіба що зрідка підкоряючись зовнішньому контролю, практично не здатне хоч трохи просунутися у своєму цивілізаційному розвитку доти, доки його члени не навчаться покорі.

Отже, і служба в центральних органах влади, і муніципальна входять до одного й того ж державного

виду публічної служби, утворюючи її підвид, що є характерним для багатьох країн світу. Наприклад, у Франції місцева (територіальна) служба є державною службою. У Великій Британії державна служба має кілька різновидів: цивільна, військова, місцева, поліцейська, дипломатична. Державні службовці в усіх країнах виконують функції регулювання суспільних інтересів у державі, незважаючи на те, що основні риси й призначення державної служби відбиті в законодавстві багатьох країн по-різному [8].

У цих підходах можна вбачати або невідповідність справжній ролі, яку відіграють ці особи, або констатацію того, що публічна влада, яка дозволяє гарантувати здійснення публічної служби, є важливішою за власне публічну службу. Це твердження належить перевірити далі під час розгляду питання про роль осіб приватного права у здійсненні адміністративної діяльності.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у тому, що сьогодні багато віддають перевагу вивченню підприємницького права. При цьому не розповідати їм про адміністративне

право означатиме вводити їх в оману: право адміністративних договорів, право публічного майна, право публічних робіт, називаючи лише декілька спеціальних предметів, так само становлять частину підприємницького права, як і право комерційних товариств або право забезпечення добросовісної конкуренції інтегровані в адміністративне право.

Спочатку в ньому переважала ідея домінування адміністрації, а тепер – ідея захисту громадян. Вважаємо, що те, що добре для свобод, не обов'язково буде добрим для інтересів спільноти. Тоді як підвищення гарантій захисту свобод може призвести до бездіяльності адміністрації, збільшення кількості адміністративних формальностей підвищить ризик виникнення беззаконня. Надто велика кількість перешкод призводить до блокування роботи. Однак адміністрація має діяти, і не у власних інтересах, а в інтересах інших осіб. Якщо її буде занадто сковано, вона більше не зможе діяти: у підсумку постраждає не вона, а ті, заради кого вона працює. Потрібно знайти баланс між тим, що є необхідним для неї і для інших.

ЛІТЕРАТУРА

1. Auby J. M. Traite des recours en maniere administrative / J. M. Auby, R. Drago. – Litec, 1992.
2. Public Administration Review. – Vol. 56. – No. 3 (May-Jun.). – 1996. – P. 247–255.
3. Scott C. G. Government Reform in New Zealand / C. G. Scott. – Paper. – № 140 (October 1996). – IMF.
4. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові засоби протидії корупції в органах публічної влади / О. Ф. Андрійко // Правова держава. – Вип. 19. – К., 2008. – С. 175–183.
5. Административное право зарубежных стран. – М, 2003. – 162 с.
6. Конституція України (Основний Закон) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
7. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні / Ю. С. Петько. – К., 2003. – 53 с.
8. Bernard Dreyfus. Vademecum des collectivités locales et territoriales // Paris : Arnaud Flanel Editions. – 2007.

Рецензенти: Коваль А. В. – к.політ.н., доцент;
Колісніченко Н. М. – к.держ.упр., доцент.

© Татаренко В. Б., 2012

Дата надходження статті до редколегії 30.10.2012 р.

Татаренко Вікторія Борисівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту організації та права Миколаївського національного аграрного університету.

Коло наукових інтересів: вивчення та аналіз особливостей функціонування органів державної влади в системі державного управління в Україні.

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГРОМАДСЬКИХ РЕСУРСНИХ ЦЕНТРІВ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЇХ ЗАПРОВАДЖЕННЯ І ВДОСКОНАЛЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті визначено актуальність і необхідність створення Громадських ресурсних центрів в Україні. Аналізується проблеми визначення їх правового статусу. Розглянуто окремі практичні аспекти запровадження і вдосконалення інституту Громадських ресурсних центрів.

Ключові слова: Громадські ресурсні центри, фінансово-ресурсні можливості, громадська організація, орган самоорганізації населення, громада, послуги.

В статье определена актуальность и необходимость создания Общественных ресурсных центров в Украине. Анализируются проблемы определения их правового статуса. Рассмотрены отдельные практические аспекты установления и совершенствования института Общественных ресурсных центров.

Ключевые слова: Общественные ресурсные центры, финансово-ресурсные возможности, общественная организация, орган самоорганизации населения, громада, услуги.

The article defines the relevance and necessity of creating Community resource centers in Ukraine. Analyzes the problem of determining their legal status. Considered some practical aspects of the introduction and improvement of the institute of Community resource centers.

Key words: Public resource centers, financial and resource capabilities, community organization, self organization, community, services.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Трансформація усієї системи суспільних відносин після розпаду СРСР, що охоплює соціально-економічну сферу, особливо болісно відбувається у громадах сіл, селищ і малих міст. Безробіття і трудова міграція, занепад комунальної інфраструктури, різке зниження доходів населення, малодоступність громадян до якісних послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, невирішеність земельних питань і багато іншого створюють системне поле проблем на місцях.

Сьогодні місцеві ради неспроможні самотужки вирішувати більшість з цих проблем. Причинами цього є: відсутність фінансово-ресурсних можливостей, зокрема, їх бюджетна дотаційність; неефективна організація нинішньої системи територіальної публічної влади в Україні та зволікання з її радикальними системними реформами; значна кількість важелів для втручання державних органів влади у самоврядні функції; політична неструктурованість на рівні населених пунктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблема запровадження та розвитку ГРЦ в Україні є предметом досліджень

Лукши О., Лукши Є., Грищук М. та ін. Джерелом дослідження також є нормативно-правові акти щодо регулювання громадських організацій в Україні.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Між тим, у переважній більшості сіл, селищ і малих міст України наявний ресурсний потенціал для розвитку громад не лише не аналізується з позицій його ефективного і раціонального використання, але й проблемним залишається весь процес системного планування й управління розвитком громади. Здебільшого необхідні для цього розвиткові інституції і кваліфіковані кадри для генерування та реалізації проєктів економічного і соціального розвитку громад просто відсутні. А місцеві ради, в силу багатьох причин, не спроможні якісно і ефективно виконувати роль розвиткових інституцій [1, с. 6]. І це при тому, що у більшості населених пунктів наявний ресурсний потенціал, який при системному аналізі з позицій його ефективного і раціонального використання, міг би забезпечити необхідне управління розвитком громади [2].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Дослідити проблеми визначення правового статусу Громадських ресурсних центрів та практичні аспекти їх запровадження і вдосконалення в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Світова й європейська практика розвитку територій і малих поселень за останні 30-50 років у тих чи інших варіаціях суспільних умов і можливостей стикалась з подібними проблемами. І, відповідно, українським громадянам, вивчаючи й аналізуючи наявний іноземний досвід щодо мобілізації внутрішніх ресурсів громад для сталого розвитку, необхідно поєднати позитивні сторони цього досвіду із соціально-економічним і політико-правовим положенням України в цілому й індивідуальними можливостями ресурсів (економічних, людських, інтелектуальних тощо) існуючих територіальних громад. Це дасть можливість виробити певну стратегію, створити необхідні й дієві методи і засоби для економіко-соціального розвитку територіальних громад в Україні.

На сьогодні ці питання не нові для України. З грудня 2007 р. почав діяти проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», другий етап якого завершиться у червні 2015 року. Це всеукраїнський проект, який реалізується на території України на кошти Європейського Союзу і Програми розвитку ООН з метою створення сприятливого середовища для сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні шляхом самоорганізації і соціальної активізації громад, розробки і впровадження невеликих за обсягом громадських ініціатив в усіх областях України й Автономній Республіці Крим [3].

На національному рівні проект співпрацює з профільними міністерствами, парламентськими комітетами та іншими зацікавленими сторонами. Проект підтримується урядом України, технічну координацію по співпраці здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів України.

За період діяльності проект встановив партнерство з органами державної влади й органами місцевого самоврядування 24 областей і Автономної Республіки Крим, 209 районів і більше 1100 місцевих рад (з населенням до 10 тис. осіб). Проект мобілізував близько 418 тис. мешканців сільських територій, які самоорганізувались в організації громадян, в основі яких – принцип належного врядування. Таким чином, громадяни активно включились у проектну роботу з метою поліпшення власних умов проживання [3].

На території Автономної Республіки Крим, Вінницької і Сумської областей з 2007 року діє швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO), який фінансується Швейцарською Конфедерацією через Швейцарське бюро співробітництва і впроваджується Швейцарським центром ресурсів та консультацій з питань розвитку.

Місія проекту полягає в оптимізації системи управління та у сприянні ефективному місцевому розвитку в Україні, що, у свою чергу, створить новий імпульс як для демократичних процесів, так і для надання послуг на рівні громади [4].

22 лютого 2007 року створено Міжнародну громадську організацію «Україна-Польща-Німеччина», яка об'єднує на добровільних засадах громадян України, громадян інших держав й осіб без

громадянства для реалізації завдань, передбачених її Статутом. Метою Організації є активне сприяння розвитку і зміцненню дружби і тісного співробітництва народів України, Польщі, Німеччини, задоволення та захист законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших інтересів членів Організації [5].

З 2008 року на Закарпатті почав діяти грантовий проект Програми Добросусідства Європейського Союзу Румунія-Україна «Транскордонне партнерство задля сталого розвитку громад», метою якого є активізація людських і ділових взаємин по обидва боки кордону для досягнення гармонійного, збалансованого і сталого розвитку місцевих громад [6]. Проект дав можливість створити і перевірити на практиці «Громадські ресурсні центри» (далі – ГРЦ) розвитку населеного пункту.

На сьогодні немає офіційних даних щодо загальної кількості існуючих ГРЦ на території України, але враховуючи те, що такі утворення можуть існувати у будь-якій громаді села, селища, міста і, маючи уявлення про окремі з них, можна стверджувати, що хоча б декілька таких центрів існує в кожній області нашої держави. Це, наприклад, Баштанський, Очаківський (Миколаївська область), Олександрівський (Кіровоградська область), Гадяцький (Полтавська область), Сарненський (Рівненська область), Турківський (Львівська область), Веселівський (Запорізька область) та ін. районні ресурсні центри громад.

З практичної точки зору ГРЦ – це інституція або утворення самоорганізації громадян. Створення таких центрів є результатом суспільних процесів справжньої самоорганізації активної частини населення громади, яка реально вмотивована інтересами розвитку свого села чи селища [2].

З юридичної точки зору ГРЦ, по-перше, може виступати, відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. № 4572-VI, як громадська організація – громадське об'єднання, засновниками і членами (учасниками) якого є фізичні особи. Така організація може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи (непідприємницьке товариство, основною метою якого не є одержання прибутку) або без такого статусу [7]. По-друге, враховуючи практичну діяльність існуючих ГРЦ, можна розглядати такі центри, відповідно до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [8], «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. № 2625-III, як органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються мешканцями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом [9].

Аналізуючи положення окремих районних ресурсних центрів областей України, можна говорити, що такі центри є не юридичними і не прибутковими добровільними організованими структурами при районних державних адміністраціях областей України [10], [11].

Отже, чітко визначити, що ГРЦ – це громадські організації, або органи самоорганізації населення, або організовані структури при районних державних адміністраціях, на нашу думку, неможливо. Якщо ініціаторами створення і засновниками ГРЦ виступають громадяни України, іноземці й особи без громадянства, котрі перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років, то таке утворення матиме статус громадської організації [7]. У випадку, коли це мешканці, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, то таке утворення матиме статус органу самоорганізації населення [9]. Для вирішення зазначеної проблеми та з метою запобігання конфліктів щодо правової природи ГРЦ і забезпечення їх практичної діяльності, пропонуємо на законодавчому рівні визначити правовий статус таких центрів і коло осіб, які можуть їх створювати.

ГРЦ як результати внутрішнього переосмислення найактивнішою частиною громади цілей, можливостей, засобів і місії свого розвитку, засновуються з метою створення умов для реалізації принципів сталого розвитку в територіальній громаді та більш активному залученню усіх верств населення, представників установ, організацій і бізнесових структур до процесу управління й діалогу з органами місцевої влади, виробленню прозорих і ефективних механізмів планування й залучення ресурсів на місцевому рівні.

Головне завдання ГРЦ взяти на себе інституційне вирішення питань проблеми розвитку села, селища, міста, які з різних причин неспроможна вирішувати місцева рада (недостатність ресурсного і кадрового потенціалу, обсягу повноважень тощо). Звичайно це можливо лише при умові злагоджених дій відповідної ради та ГРЦ, які знаходять своє відображення у спільних організаційних зусиллях щодо мобілізації людського потенціалу, стратегічному плануванню розроблених проєктів розвитку і їх реалізації [2].

Рішення про заснування ГРЦ у будь-якій територіальній громаді слід приймати після зібрання детальної інформації про потреби мешканців, організацій, аналізу життя громади, а особливо тих її потреб, з якими вона стикається, зібрання відомостей про ресурси, доступні громаді для забезпечення цих потреб. Для цього необхідно використовувати такі методи, що допоможуть швидко отримати потрібну інформацію. Це можна зробити за допомогою анкет-опитувальників, інтерв'ю, публічних зустрічей тощо.

У першому році діяльності ГРЦ слід розробити стратегію діяльності, визначити інструменти моніторингу й оцінювання, вдосконалити менеджмент ресурсів, збалансувати часові і матеріальні ресурси, ідентифікувати методи інформування громадян [1, с. 34].

Матеріально-технічну основу (надання приміщення, меблів, офісної і комп'ютерної техніки) для забезпечення діяльності ГРЦ може створити відповідна рада або державна адміністрація, на території якої діє такий центр у відповідності із власними фінансово-економічними можливостями.

Кількість залучених до діяльності ГРЦ осіб може бути різною, залежно від того, які обсяги робіт центр виконує і які задачі перед ним поставлені. Це можуть

бути: особи, котрі працюють за трудовим договором чи за угодою про надання послуг, робота яких оплачується відповідним чином із коштів місцевого бюджету; волонтери (добровольці), котрі здійснюють певну роботу добровільно з власної волі на безоплатній основі, мотивація яких спрямована на отримання задоволення від результатів роботи, а відтак досягається і фундаментальна функція ГРЦ – згуртування громади навколо вирішення власних проблем.

Послуги є складовою частиною стратегічного плану діяльності ГРЦ, вони відображаються в операційних завданнях центру і є способом його виконання, що, врешті-решт, веде до досягнення головної мети. Так, наприклад, навчальні курси з основ підприємницької діяльності є способом виконання завдання ГРЦ по зростанню кількості підприємців у селі, та досягнення головної мети – зниження безробіття і зростання добробуту громади [1, с. 35].

Практика діяльності подібних організацій у сусідніх Угорщині й Румунії показує, що ГРЦ повинен надавати на постійній основі не менше 5 різних типів послуг для власного стандартного функціонування.

Існує мінімум послуг, що має надавати ГРЦ, але не існує максимального ліміту. На нашу думку, краще надавати невелику кількість послуг, проте якісних, ніж мати велике число послуг, котрі ГРЦ не в змозі провадити якісно за браком часу, людських чи матеріальних ресурсів. Для того, щоб визначити, які саме послуги мають надаватися такими центрами, необхідно враховувати і співставляти потреби територіальних громад і ресурсне забезпечення центрів, використовуючи при цьому метод пріоритетності потреб, адже ГРЦ не можуть забезпечити всі потреби мешканців територіальної громади. З часом кількість послуг можна збільшувати й урізноманітнювати.

При цьому, для якісного й ефективного надання послуг і забезпечення діяльності ГРЦ в цілому, потрібно розширювати поле діяльності, шляхом налагодження партнерської співпраці з іншими організаціями, державними установами, підприємствами й окремими особами. Таке партнерство повинно бути взаємовигідним і забезпечувати отримання позитивних результатів для усіх партнерів.

Окрім того, успішна, інтенсивна і корисна діяльність ГРЦ неможлива, якщо її не рекламувати, адже більша частина громади може не знати про центр, а відтак не скористається послугами і не оцінить їх у належній мірі. Вважаємо, що необхідно докласти максимальних зусиль з доступних ресурсів ГРЦ для того, щоб якомога більше розповісти про діяльність центру, про послуги, які він надає. Це можна зробити за допомогою брошур і листівок, інформаційних бюлетенів, газет, плакатів, наглядної реклами, створенням спеціальних веб-сторінок тощо.

Отже, ГРЦ:

- несуть у собі суспільну користь, їх послуги є доступними для всіх мешканців громади;
- мають багатоцільове призначення і постійно адаптуються до потреб громади;

- впроваджують сучасні технології в комунікаціях і навчальному процесі;
- є осередками мобілізації громади [1, с. 41].

Зважаючи на вище викладене, можна зробити висновок, що громада є основою створення сприятливого середовища для сталого і довготривалого, соціально-економічного і громадського розвитку, саме тому проблеми, що існують серед громади, не повинні лишатись без уваги.

Тільки спільними зусиллями влади і громади ми досягнемо успіхів і зможемо здійснити істотні перетворення. Адже в умовах сучасної світової фінансової кризи об'єднання зусиль для її подолання набуває більшої цінності, ніж будь-коли раніше.

Враховуючи те, що в Україні приклади самостійного вирішення громадою своїх проблем залишаються досить поодинокими, така практика поки що не є системною. І для того, щоб мешканці того чи іншого населеного пункту мали реальну підтримку з боку влади, необхідно створювати ГРЦ з метою надання консультативно-методичної і практичної допомоги представникам громад та іншим зацікавленим особам щодо підтримки і подальшої самореалізації.

Така інституція, завдяки своєму багатоцільовому призначенню, є тим важливим містком між владою, людьми, інформацією і можливостями територіальної громади, а також вагомим інструментом її розвитку. Складовими успіху таких центрів є, насамперед, якісна і професійна діяльність, а також широке і цілеспрямоване повідомлення про неї.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Відтак, ГРЦ в Україні – це не лише «центр для комунікацій», не лише місце зібрань активістів громади, не тільки інформаційний центр з питань культурного розвитку чи організації місцевих акцій. Не виключаючи цих напрямків і проблем життєдіяльності громади, ГРЦ – це, у першу чергу, партнерська до місцевої ради інституція самоорганізації громади, орієнтована на системне вирішення проблем розвитку села (селища) чи малого міста. Не підміна місцевої ради, – а доповнююча її діяльність. Не конкуренція, – а партнерство та взаємодія у вирішенні конкретних питань через виконання проектів економічного, інфраструктурного, соціального і духовно-культурного розвитку. Таким є головний стрижень створення і діяльності ГРЦ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Створення та розвиток громадського ресурсного центру. Практичний poradnik / Упоряд. Є.О. Лукша, О.В. Лукша – Ужгород : Асоціація розвитку малого і середнього бізнесу та інновацій «Ужгород – XXI-й вік», 2010 – 130 с.
2. Гришук М. Реалії та проблеми місцевого самоврядування / М. Гришук // Соціально-інформаційні процеси в державному управлінні та місцевому самоврядуванні : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Острог, 22 лютого 2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://naub.ua.edu.ua/2012/realiji-ta-problemy-mistsevoho-samovryaduvannya/>.
3. Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.undp.org.ua/ua/local-development-and-human-security/640-community-based-approach-to-local-development>.
4. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://despro.org.ua/despro/project>.
5. Міжнародне товариство «Україна-Польща-Німеччина» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrpolgerm.com/content/about>.
6. Громадські ресурсні центри – інноваційні інституції розвитку малих міст і селищ (досвід створення і організації діяльності) // Держава і малі міста. Програма партнерства : матеріали конференції малих міст України, м. Українка, 6-7 липня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://astu.com.ua/Cnference/20101.pdf>.
7. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI (вводиться в дію 1 січня 2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/page>.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
9. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
10. Положення про Бериславський районний ресурсний центр громад : Розпорядження голови Бериславської районної державної адміністрації від 12 травня 2012 р. № 394 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rdaberislav.ks.ua/2011-07-13-09-02-47.html>.
11. Положення про Баштанський районний ресурсний центр громад : Розпорядження голови Баштанської районної державної адміністрації від 4 лютого 2011 р. № 11-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bashtanka.mk.gov.ua/ua/investmentsEuropeanE/investing/bashtanskydistrictre/1321533999/>.

Рецензенти: Ємельянов В. М. – к.т.н., державний службовець 1 рангу;
Сухорукова А. Л. – к.держ.упр.

© Ібрагімова А. А., 2012

Дата надходження статті до редколегії 21.11.2012 р.

ІБРАГІМОВА А. А. –

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті узагальнено досвід реалізації державних політик США, Канади, Європейського Союзу та Росії щодо забезпечення доступу громадян до інформації. Обґрунтовано висновок про те, що базовим для зазначених країн вважається законодавство у сфері свободи інформації, відповідно до якого всі урядові відомства зобов'язані забезпечувати вільний доступ громадян до всієї інформації в їх розпорядженні, окрім тієї, що має відношення до національної безпеки, особистих та фінансових документів і матеріалів правоохоронних органів.

Ключові слова: інформація, законодавство, свобода інформації, доступ до інформації.

В статье обобщен опыт реализации государственных политик США, Канады, Европейского Союза и России по обеспечению доступа граждан к информации. Обоснован вывод о том, что базовым для указанных стран считается законодательство в сфере свободы информации, согласно которому все правительственные ведомства обязаны обеспечивать свободный доступ граждан ко всей информации в их распоряжении, кроме той, что имеет отношение к национальной безопасности, личных и финансовых документов и материалов правоохранительных органов.

Ключевые слова: информация, законодательство, свобода информации, доступ к информации.

This article summarizes the experience of the implementation of government policies the U.S., Canada, the European Union and Russia on access to information. The conclusion is that the base for these countries is the law on freedom of information, according to which all government agencies to provide free access to all the information at their disposal, but the one that has to do with national security, personal and financial documents and materials law enforcement agencies.

Key words: information, legislation, freedom of information, access to information.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Україна перебуває на шляху формування і розвитку інформаційного суспільства, існування якого можливе в демократичній, правовій державі, де панує принцип верховенства права і максимально забезпечується реалізація прав людини. В умовах інформаційної глобалізації розвиток України відбувається в контексті світових та регіональних стратегій. Право на доступ до інформації є одним із невід'ємних прав людини і громадянина, а тому знаходить своє закріплення як на міжнародному, так і національних рівнях. Тому для ефективного функціонування і розвитку інформаційних відносин із метою ефективного забезпечення доступу до публічної інформації Україні необхідно враховувати зарубіжний досвід державних політик у цій сфері, насамперед, країн-лідерів та стратегічних партнерів України – США, Канади, ЄС та Росії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблеми свободи інформації та

забезпечення доступу громадян до публічної інформації висвітлюють праці українських вчених І. В. Арістової, М. С. Демкової, О. С. Денісової, Є. Ю. Захарова, Є. А. Макаренко, О. В. Нестеренко, Г. Г. Почепцова, В. В. Речицького, С. Ф. Лазарєвої, А. В. Ліпінської, О. С. Твердохліба, І. С. Чижа та ін.; російських А. Б. Антопольського, І. Л. Бачило, О. О. Городова, В. М. Монахова, В. С. Хіжняк та ін.; європейських та американських Д. Банісара, Ю. Габермаса, С. Ламбла, П. Лейланда, Т. Мендела, Р. Смолла, Д. Уебстера, учених XIX – початку XX ст. А. Гюнтера, Л. Димша, Г. Єллінека, А. Лохвіцького та ін.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Науковцями досліджено теоретичні основи права на інформацію, інституційні механізми забезпечення такого права тощо. Водночас зберігається необхідність у вивченні та узагальненні досвіду реалізації державних політики провідних країн світу щодо забезпечення доступу громадян до інформації.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є вивчення та узагальнення досвіду

реалізації державних політик США, Канади, Європейського Союзу та Росії щодо забезпечення доступу громадян до інформації.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. США мають значний досвід активної інформаційної політики та забезпечення права громадян на інформацію. У 1966 р. набрав чинності Акт про свободу інформації, який у 1996 р. був доповнений Актом електронної свободи інформації. Ці нормативні акти гарантують право доступу громадськості до федеральної урядової інформації через електронні засоби. В Америці були створені відповідні служби з визначення місцезнаходження урядової інформації, що забезпечують доступ до федеральної інформації шляхом визначення відповідного джерела для користувачів, описують наявну інформацію та допомагають у забезпеченні доступу до неї. Пріоритетами політики уряду США виступають також розвиток національної інформаційної інфраструктури та глобальної інформаційної інфраструктури. Ефективність таких процесів залежить, перш за все, від розподілу функцій між державним та приватним секторами, а також їхньої взаємодії. Приватний сектор відповідно до запитів ринку визначає, які технології розвивати, встановлює стандарти, розвиває нові послуги та продукти. Державний сектор має полегшувати перебіг таких процесів шляхом прийняття відповідних законів та адміністративного регулювання, підтримки випробування нових технологій з метою поширення державної інформації [1, с. 161].

Інформаційне законодавство США було сформовано у другій половині XX ст., його основу складають закони: про Федеральні архіви (1950 р.) – визначає відповідальність за правильне і належне зберігання документації, забороняє знищення справ без погодження з найвищою інстанцією; закон Брукса (1965 р.) – визначає відповідальність за передавання та управління всіма електронними інформаційними ресурсами Федерального уряду; про свободу інформації (1967 р.) – визначає доступ громадян до Федеральної урядової інформації; про втручання в особисте життя (1974 р.) – визначає механізми захисту від втручання в особисте життя громадян, забороняє розповсюдження персональних даних; про скорочення обсягів роботи з документами (1980 р.) – дає визначення інформації як ресурсу, визначає Федеральні агентства, відповідальні за управління інформаційними ресурсами; про конкуренцію (1984 р.) – регламентує повну і відкриту конкуренцію між організаціями, яким надано право управління федеральними інформаційними ресурсами; доповнення до закону про скорочення обсягів роботи з документами (1986 р.) – визначає поняття «управління інформаційними ресурсами», розширює значення автоматизованої обробки даних; доповнення до закону про реабілітацію (1986 р.) – визначає можливість використання обладнання електронного офісу для людей з особливими потребами; про комп'ютерну безпеку (1987 р.) – регламентує забезпечення безпеки і приватності даних; про захист приватності в комп'ютерній сфері (1988 р.) – розширює і доповнює

закон про втручання в особисте життя; про розширення доступності телекомунікацій (1988 р.) – визначає здійснення технологічних інновацій для збільшення доступу людей з особливими потребами до телекомунікацій; зміни до закону про Федеральну політику закупівель (1988 р.) – регламентують цивільну і кримінальну відповідальність за зловживання з федеральними закупівлями; циркуляр А-130 «Управління федеральними інформаційними ресурсами» (1996 р.) – регламентує напрями державної політики у сфері управління державними інформаційними ресурсами з метою забезпечення максимальної корисності, інтегрування та безпеки з одночасним мінімізуванням затрат.

У 80-ті рр. інформаційна політика федерального уряду сприяла розвитку та зміцненню приватного сектору у сфері інформаційних послуг, а також прискорила процеси концентрації інформаційних ресурсів у комерційно організованих автоматизованих системах. Велику вагу в проведенні цієї політики мав Закон про скорочення обсягів роботи з документами (1980 р., із доповненнями 1995 р.) [2, с. 77]. Приватному сектору було передано значну частину функцій у галузі створення та використання інформаційних ресурсів і лише деякі типи та рівні доступу до урядових баз даних залишилися в розпорядженні федеральних агентств і відомств.

У США нараховується кілька сотень фірм, що забезпечують платний доступ до інформаційних ресурсів, які є продуктом діяльності різних міністерств, відомств, а також суспільства, у тому числі міжнародних організацій, упорядковують інформаційні масиви, випробовують їхню машинну форму. Підприємства, фірми розробляють нові інформаційні процеси, оснащені прогностичними моделями, здійснюють ринкові дослідження, експертний аналіз. ...Відповідно до законодавства цієї країни, державним організаціям заборонено конкурувати з приватним сектором у сфері надання будь-яких інформаційних послуг [33, с. 73].

Побудова інформаційної магістралі була запропонована урядом Канади з метою переходу до інформаційного суспільства та економіки знань. Для її досягнення потрібні були скоординовані дії держави, приватного сектору та громадських організацій. Результатом цього стало створення однієї з найсучасніших телекомунікаційний і мовних систем, у якій втілена національна стратегія надання доступу до основних послуг держави шляхом законодавчої регламентації доступу до інформації всіх громадян країни [1, с. 163-165].

У Канаді Закон про доступ до інформації, прийнятий ще 1983 р., забезпечує право на отримання інформації, що міститься в державних установах, які відповідальні за доступність і поширення інформації про федеральну політику, програми і послуги в усіх регіонах Канади. Прийняття такого закону надало громадянам країни широкі права щодо інформації, записаної в будь-якому вигляді та контрольованої основними федеральними державними установами. Метою акта є забезпечення права громадян на доступ до інформації у вигляді записів, що знаходяться під контролем державних установ. Закон реалізує

принцип, відповідно до якого державна інформація має бути доступна для громадськості. Ним, зокрема, установлюється, що виключення з цього права мають бути обмеженими і специфічними; рішення про розкриття інформації приймаються незалежно від уряду, а ціна доступу до інформації не повинна ставати бар'єром. Це не просто документ, що дозволяє вимагати в державі інформацію, а й гарант демократії, рівносильний такому її інструменту, як вибори. Закон виходить із презумпції відкритості інформації, а державні установи повинні доводити, що інформацію не можна відкрити. Акт важливий для членів Парламенту так само, як і для звичайних громадян, оскільки на його основі вони можуть отримувати необхідну інформацію [2, с. 599-602].

Європейська модель інформаційної політики вирізняється стратегією європейської інтеграції, поняттям «об'єднаної Європи», пошуками рівноваги між контролем держави й стихією ринку, динамічним поєднанням державних інтересів і прагнень приватного та корпоративного бізнесу [44, с. 28].

Урядами країн-членів Європейського Союзу визнається, що інформаційне суспільство найближчим часом повинне стати важливим рушієм економічних, соціальних і технологічних змін, впливаючи в цілому на функціонування суспільства, на відносини між окремими особами, групами і країнами на світовому рівні, надаючи при цьому більші можливості зв'язку та обміну інформацією шляхом глобалізації доступних для суспільства мереж та служб. Завдання побудови інформаційного суспільства Європейське співтовариство розглядає як найбільш пріоритетне [1, с. 167].

Відповідно до статті 255 Конвенції Європейського Співтовариства, будь-який громадянин Союзу, а також будь-яка фізична чи юридична особа, яка проживає чи зареєстрована на території країни-члена ЄС, має право на доступ до документів Європейського парламенту, Ради Європи та Європейської комісії. Нормативні акти, прийняті в ЄС, регламентують порядок доступу до інформаційних державно-управлінських ресурсів. У них, зокрема, зазначено, що всі документи, включаючи електронні листи, що належать Європейській комісії, у принципі є предметом розголошення; відмовляючи в наданні доступу до документів, слід мати на це вмотивовані причини, за винятком тих даних, що становлять державну таємницю чи є конфіденційними або таємними; на жоден із документів не може автоматично поширюватися заборона доступу до нього, адже кожен із них підлягає змістовій перевірці; надання доступу до неіснуючих документів повинно виключатися; якщо лише деякі частини документа є предметом нерозголошення, решта його тексту повинна підлягати частковому ознайомленню; лише Рада Європи уповноважена вирішувати питання про набуття чинності документів; терміни надання відповідей на запити громадян чітко визначені і становлять 15 робочих днів; ненадання відповіді еквівалентне відмові; відмова або часткове розголошення можуть бути оскаржені в Генеральному секретаріаті; громадяни зі своїми скаргами можуть також звернутися до судів першої інстанції чи до уповноваженого з прав

людини; при поданні інформаційних запитів третім особам слід пам'ятати про те, що на них поширюються загальні правила доступу до документів у ЄС [5].

У країнах Європейського Союзу прийнята Європейська конвенція про доступ до офіційних документів, що визначає порядок доступу громадян до інформаційних ресурсів органів державного управління та місцевого самоврядування в країнах-членах Європейського співтовариства. Утім, згадана конвенція має низку недоліків, що суттєво впливають на забезпечення доступу до інформації в повному обсязі. Загалом, принциповими є 7 основних проблем: 1) неврахування в повній мірі гарантії на право доступу до офіційних документів, а також принципу публічності; 2) неврахування інформації органів законодавчої влади в контексті права доступу до офіційних документів; 3) неврахування інформації юридичних осіб у контексті права доступу до офіційних документів; 4) відмова в розширенні прав доступу до офіційних документів фізичним особам, які здійснюють публічні функції чи оперують державними коштами; 5) відсутність вимоги, що точно визначала би встановлений максимальний термін опрацювання запитів; 6) відсутність гарантії щодо звернення громадян до апеляційних органів, уповноважених зобов'язувати органи державного управління та місцевого самоврядування до розголошення офіційних документів у разі відхилення ними запитів на отримання інформації; 7) невизначеність можливості чи неможливості обмеження певних положень конвенції. Однак ця конвенція є першим міжнародним об'єднуючим інструментом, у якому проголошено неконкретизоване право доступу до офіційних документів, що створюються органами державного управління та місцевого самоврядування [66].

Відповідно до нормативних актів, прийнятих у країнах ЄС, усі інституції зобов'язані надавати доступ до реєстрів своїх документів в електронній формі. Публічний реєстр документів Ради Європи ведеться з 1 січня 1999 р. Згаданий реєстр дозволяє ознайомитися з повними текстами великої кількості документів, що стають доступними з часу набуття ними чинності.

Основною характерною ознакою сукупності норм, що визначають правове регулювання інформаційної сфери в Російській Федерації, є її комплексність. Правове регулювання суспільних відносин у цій предметній сфері здійснюється нормами і методами конституційного, адміністративного, державного та громадянського права, а також іншими видами права [7, с. 26-29].

Система централізованого інформаційного забезпечення побудована на використанні величезних політематичних інформаційних ресурсів, до яких відносять: фонд соціально-економічної інформації про Російську Федерацію та її регіони, фонд інформації про надзвичайні ситуації на території Російської Федерації і фонд правової інформації. Основними джерелами такої інформації є Федеральна служба державної статистики, міністерства і відомства (Міністерство внутрішніх справ Російської Федерації, Міністерство Російської Федерації у справах цивільної

оборони, надзвичайних ситуацій та ліквідації наслідків стихійних лих, Міністерство промисловості та енергетики Російської Федерації, Міністерство Російської Федерації з атомної енергії та інші), а також інформаційно-довідкові системи, що містять акти палат Федеральних Зборів Російської Федерації, рішень Конституційного Суду, вісники і бюлетені Верховного Суду та Вищого Арбітражного Суду Російської Федерації.

Російський дослідник А. Б. Антопольський зауважує, що інформаційні ресурси більшості державних організацій, особливо у сфері державного управління, створювалися як їх внутрішні ресурси відповідно до покладених на ці організації специфічних функцій. Ці інформаційні ресурси погано пристосовані до вимог зовнішнього користувача за своєю структурою, пошуковим апаратом тощо. Внутрішні системи документообігу, навіть якщо вони реалізовані, не розраховані на масове обслуговування. У більшості випадків про створені ресурси мало кому відомо за межами організації-власника або відповідного відомства. Далеко не всі організації, інформаційні ресурси яких містять суспільно значиму інформацію, мають адміністративні, кадрові, технологічні та фінансові можливості, достатні для її регулярного надання зацікавленим громадянам та установам [8, с. 272].

Науковці зазначають, що для органів державного управління всіх рівнів у Росії залишається характерною слабка горизонтальна інформаційна взаємодія та слабкий розвиток інформаційних ресурсів, призначених для масового інформаційного обслуговування населення з питань, пов'язаних з діяльністю цих органів. Це сприяє закритості та недемократичності російської влади. З іншого боку, організація регулярного інформаційного обслуговування громадян потребує ресурсів, яких, як правило, в органах державного управління не вистачає [9, с. 306].

Найбільш перспективним способом вирішення означених проблем є розміщення усіх відкритих інформаційних ресурсів органів державного управління та місцевого самоврядування на загальнодоступних сайтах Інтернету, або ж їх передавання у відповідні федеральні й регіональні бібліотеки для організації інформаційного обслуговування. Схожа модель доступу громадян до інформаційних ресурсів органів державного управління прийнята в США та у низці інших країн [10].

Загалом, відповідні нормативні акти, що регламентують порядок доступу громадян до інформаційних ресурсів держави, прийняті у 86 країнах світу [11]. Однак чинне законодавство про свободу інформації цих держав містить у собі певні загальні прогалини. Тому 27-29 лютого 2008 р. у місті Атланта було проведено Міжнародну конференцію щодо права на інформацію публічного характеру [12]. У декларації, прийнятій на конференції, проголошувалося, що фундаментальне право на доступ до інформації властиве всім культурам та системам правління; відсутність доступу до інформації непропорційно

впливає на різні верстви населення, а тому таке право повинне гарантуватися всім класам суспільства; право на доступ до інформації є основоположним; гласність є необхідним та дієвим інструментом забезпечення безпеки людини і держави; нові технології надають можливість полегшення доступу до інформації, проте існують чинники, що обмежують такий доступ, а також методи управління даними; прийняття комплексного закону істотно, проте цього недостатньо для регламентації та підтримки права на доступ до інформації; важливими залишаються питання про розроблення відповідної інституційної структури, а також повноважень органів державного управління з питань управління та забезпечення інформацією; істотним є підвищення обізнаності громадян щодо права на доступ до інформації, гарантування правоздатності щодо користування цим правом, стимулювання прозорості серед усіх верств суспільства; вільні та незалежні засоби масової інформації виступають основним компонентом формування та користування правом доступу до інформації.

Декларацією регламентовано низку ключових принципів: доступ до інформації є основним правом людини; усі держави повинні ухвалювати відповідні законодавчі акти, у яких відображено право на доступ до інформації; право на доступ до інформації охоплює всі міжурядові організації, міжнародні інституції, регіональні установи, що повинні стимулювати і підтримувати культуру відкритості; право на доступ до інформації повинне гарантуватися міжнародними та регіональними інструментами, а також національними і наднаціональними законами; право на доступ до інформації повинне стосуватися і недержавних установ, що залучені у державний сектор; держави та міжнародні організації повинні розробляти систему заходів з упровадження права на доступ до інформації; слід розробляти відповідне законодавство, що гарантуватиме право на доступ до інформації та забезпечуватиме допоміжне нормативно-правове регулювання [12].

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, у провідних країнах світу створено умови для доступу громадян до інформації, які відображені у відповідних нормативно-правових актах держав. Базовим вважається законодавство у сфері свободи інформації, відповідно до якого всі урядові відомства зобов'язані забезпечувати вільний доступ громадян до всієї інформації, яку вони мають у своєму розпорядженні, окрім тієї, що стосується до національної безпеки, особистих та фінансових документів і матеріалів правоохоронних органів. Інформація надається у визначений термін із моменту запиту чи апеляції, а спірні питання вирішуються в судовому порядку.

Перспективу подальших досліджень убачаємо в розробці рекомендацій для органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо механізмів упровадження кращих світових практик забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Почепцов Г. Г. Інформаційна політика : [навчальний посібник] / Георгій Георгійович Почепцов, Світлана Анатоліївна Чукут. – К. : Знання, 2006. – 663 с.
2. Лазарева С. Ф. Економіка та організація інформаційного бізнесу : [навчальний посібник] / С. Ф. Лазарева ; Київський національний економічний університет. – К. : КНЕУ, 2002. – 667 с.
3. Ліпінська А. В. Інформаційні ресурси в документознавстві : [навчальний посібник для дистанційного навчання] / А. В. Ліпінська ; Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», Інститут дистанційного навчання. – К. : Видавництво Університету «Україна», 2007. – 330 с.
4. Макаренко С. А. Європейська інформаційна політика : [монографія] / Євгенія Анатоліївна Макаренко. – К. : Науково-видавничий центр «Наша культура і наука», 2000. – 368 с.
5. Vademecum on Access to Documents / DG Trade, 2009. – 15 p.
6. Darbshire H. Seven Key Problems Remain in the Draft European Convention on Access to Official Documents / Helen Darbshire, Sejal Parmar, Darian Pavli ; Access Info Europe, Open Society Justice Initiative, Article 19 – Global campaign for free expression, 2008. – 3 p.
7. Информационное право и становление основ гражданского общества в России : материалы теоретического семинара по информационному праву 2007 г. / под ред. И. Л. Бачило ; Институт государства и права Российской академии наук. – М., 2008. – 254 с.
8. Антопольский А. Б. Информационные ресурсы России : [научно-методическое пособие] / Александр Борисович Антопольский. – М. : Либерия, 2004. – 424 с.
9. Твердохліб О. С. Формування та використання інформаційних ресурсів у сфері державного управління : досвід Російської Федерації / О. С. Твердохліб // Антикризисні механізми регіонального та муніципального розвитку : матеріали міжнар. наук.-прак. конф. (Київ, 9 квітня 2010 р.) : у 2 ч. Ч. 2. – К. : Видав.-поліграф. центр Академії муніцип. упр., 2010. – С. 305–307.
10. Информационные ресурсы России : национальный доклад [Електронний ресурс] / Государственный комитет Российской Федерации по связи и информатизации. – М., 1999. – Режим доступа : http://www.gsnti.ru/inf_res/.
11. Vleugels R. Overview of all 86 FOIA Countries / Roger Vleugels. – Utrecht, 2008. – 18 p.
12. Atlanta Declaration and Plan of action for the advancement of the right of access to information : international conference on the right to public information (27–29 February 2008). – Atlanta, 2008. – 7 p.

Рецензенти: Грицяк Н. В. – д.держ.упр., проф.;
Палагнюк Ю. В. – к.політ.н.

© Синячов О. П., 2012

Дата надходження статті до редколегії 24.11.2012 р.

СИНЯЧОВ Олександр Петрович – здобувач кафедри інформаційної політики та технологій НАДУ при Президентові України.

Коло наукових інтересів: забезпечення права громадян на доступ до інформації.

Розділ 2

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

ПОДАТКОВІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто основні існуючі механізми податкового регулювання господарської діяльності, розкрито недоліки та напрями їх розвитку. Запропоновано шляхи вирішення проблем ефективного функціонування механізмів податкового регулювання діяльності суб'єктів господарювання в процесі здійсненні господарської діяльності, а також удосконалення окремих норм і положень Податкового кодексу України.

Ключові слова: державна податкова служба, механізми податкового регулювання, господарська діяльність, суб'єкти господарської діяльності, відповідальність.

Рассмотрены основные существующие механизмы налогового регулирования хозяйственной деятельности, раскрыты недостатки и направления их развития. Предложены пути решения проблем эффективного функционирования механизмов налогового регулирования деятельности субъектов хозяйственной деятельности в процессе осуществления хозяйственной деятельности, а также усовершенствование отдельных норм и положений Налогового кодекса Украины.

Ключевые слова: государственная налоговая служба, механизмы налогового регулирования, хозяйственная деятельность, субъекты хозяйственной деятельности, ответственность.

The basic existent mechanisms of the tax adjusting of economic activity are considered, failings and directions of their development are exposed. The ways of decision of problems of the effective functioning of mechanisms of the tax adjusting of activity of subjects of menage are offered in processi realization of economic activity, and also improvement of separate norms positions of the Internal revenue code of Ukraine.

Key words: government tax service, mechanisms of the tax adjusting, economic activity, subjects of economic activity, responsibility.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Підвищення ефективності та результативності функціонування механізмів податкового регулювання господарської діяльності, вирішення проблем їх удосконалення є важливим чинником забезпечення національної економічної безпеки та розвитку підприємницької діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Вивченню податкового регулювання присвятили свої дослідження такі науковці, як А. Б. Бризгалін, А. Вагнер, О. Д. Василик, А. М. Соколовська, В. П. Вишневський, Т. І. Єфименко, Р. П. Жарко, Н. Заєць, Ю. Б. Иванов, А. І. Крисоватий, О. В. Покоłodна, В. Н. Гланц, Н. М. Крючкова, Г. Нагорняк, Ю. Вовк та інші.

Однак багатосторінність поняття податкового регулювання для забезпечення ефективного функціонування господарської діяльності й економічної стабільності держави становить достатню базу для подальшого дослідження. Незважаючи на достатню теоретичну розробленість питань щодо механізмів

податкового регулювання господарської діяльності, в Україні й досі не використовуються дієві механізми податкового впливу на господарську діяльність. Ті регулюючі податкові механізми, які запроваджені Податковим кодексом України, є недостатньо ефективними, а в деяких випадках колізійними або неврегульованими та не в повній мірі сприяють збільшенню можливостей стійкому та ритмічному розвитку суб'єктів господарської діяльності, а тому потребують удосконалення.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Необхідність детального дослідження та визначення прогалин функціонування механізмів податкового регулювання господарської діяльності є важливим інструментом можливості врегулювання інтересів держави в особі органів податкової служби та суб'єктів господарської діяльності на сучасному етапі, свідчить про своєчасність звернення до проблеми наукового дослідження механізмів податкового регулювання господарської діяльності та пошуку шляхів оптимізації їх застосування. Для з'ясування причин, чому окремі існуючі механізми недостатньо або зовсім не

врегульовані державою, а також для виявлення специфічних особливостей функціонування окремих механізмів.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). З'ясувати існуючі механізми податкового регулювання господарської діяльності, визначити проблеми податкового регулювання, запропонувати шляхи якісного поліпшення організації виконання механізмів податкового регулювання, визначити перспективи удосконалення державного управління і загальних положень щодо модернізації механізмів податкового регулювання господарської діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Ефективні механізми державного регулювання господарської діяльності є необхідною умовою існування і розвитку будь-якої країни на сучасному етапі. Одним із найбільш дієвих механізмів державного регулювання господарської діяльності країни є податкове регулювання. Досконалість і стабільність податкової системи та механізмів її реалізації перебуває в прямій залежності від господарської діяльності в Україні, тому має найвпливовіший ефект на її розвиток. Механізми податкового регулювання в Україні за останні роки пройшли довгу дорогу, багато що було зроблено для їх розвитку й удосконалення. Проте сучасні механізми впливу та врегулювання господарської діяльності, що діють, ще далекі від досконалості і вимагають подальших коригувань. Це стосується і державного податкового регулювання господарської діяльності.

Забезпечення економічної безпеки держави та добробуту її громадян шляхом захисту конкурентного ринкового середовища, реалізації конституційного права кожного громадянина на підприємницьку діяльність, формування сприятливого та передбачуваного правового поля для ефективного ведення господарської діяльності є однією з основних функцій держави в умовах подальшого розвитку ринкової економіки та врегулювання конфліктів між органами державного управління, а саме органами державної податкової служби та суб'єктами господарювання.

Розвиток та ефективне функціонування господарської діяльності створює необхідні передумови для розв'язання багатьох економічних та соціальних проблем, що існують у державі. Підвищення ролі підприємництва є передумовою стабільного економічного зростання та конкурентоспроможності економіки держави, створення нових робочих місць, збільшення податкових надходжень до бюджету та підвищення відповідальності суб'єктів держави.

Разом із тим системного характеру набуває в останні роки процес накопичення проблем у сфері формування та реалізації податкової регуляторної політики, що стримує розвиток господарської діяльності, перешкоджає реалізації конституційного права кожного на підприємницьку діяльність, а саме проблеми суб'єктів господарювання під час відкриття господарської діяльності, її провадження та припинення.

На сьогодні основні механізми державного податкового регулювання господарської діяльності не є ефективними, що зумовлює необхідність їх перегляду та вдосконалення.

Плинтність податкової політики, яка має фіскальний характер й орієнтована на посилення контролю кінцевих результатів підприємницької діяльності, сприяє повільному розвитку виробничої сфери та її економічному зростанню.

Відсутність діючих державних механізмів податкового регулювання господарської діяльності обумовлює перебування значного сектору економіки в тіньову секторі та за кордоном і, як наслідок, скорочення бюджетних податкових надходжень. За таких умов на перший план виступає пошук вирішення проблеми врегулювання механізмів податкового регулювання господарської діяльності.

Розвиток суспільства свідчить, що функціонування ринкової економіки, незважаючи на її значну здатність до самоорганізації й саморегулювання, неможливий без ефективних державних механізмів податкового регулювання на рівні держави, регіонів і суб'єктів господарської діяльності. Особливо гостро постає питання ефективного державного податкового регулювання господарської діяльності в періоди економічної кризи.

Механізми державного податкового регулювання господарської діяльності – це вплив держави через контролюючі органи на процес економічних взаємовідносин шляхом їх коригування відповідно до поставлених цілей соціально-економічного розвитку в інтересах держави та суспільства. Система механізмів державного податкового регулювання здійснює, з одного боку, розробку та встановлення певних правил, викладених у законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах, дотримання яких є обов'язковим для всіх суб'єктів господарської діяльності, а з іншого – відповідальність цих суб'єктів за дотримання встановлених правил.

Загалом під механізмами податкового регулювання розуміють вплив держави на учасників господарських правовідносин шляхом використання засобів та інструментів податкової політики. Саме за допомогою податкової політики держава не тільки формує джерела фінансування суспільно необхідних витрат, реалізуючи фіскальну функцію податків, але й забезпечує створення необхідних передумов для структурної перебудови національної економіки та її зростання. В основі використання оподаткування як одного з найважливіших податкових механізмів державного регулювання господарської діяльності лежить властива податкам і взагалі системі оподаткування в цілому регулююча функція.

Проте у вітчизняній і зарубіжній літературі зустрічаються різні визначення та підходи до поняття податкового регулювання, так О. Д. Василик вважає, що сутність механізму податкового регулювання полягає, з одного боку, у тому, що він являє собою специфічну форму суспільних відносин, що виникають між платниками податків (суб'єктами господарювання) та державою в процесі перерозподілу національного доходу, а з іншого боку, у тому, що він є методом непрямого впливу держави на економіку, політику, соціальну сферу за засобами податкового законодавства, податкового планування, податкової системи [3].

Т. І. Єфименко натомість вважає, що податкове регулювання за допомогою притаманних йому методів і важелів дозволяє досягти більш ефективного використання матеріальних і фінансових ресурсів, інтенсифікувати інвестиційну та підприємницьку (господарську) активність, узгодити інтереси різних суб'єктів господарювання, прошарків населення, центральних і регіональних рівнів державного управління [7].

Р. П. Жарко зазначає, що податкове регулювання – це комплекс дій державних органів, спрямованих на зміну параметрів податкової системи та податкового механізму з метою досягнення певних соціальних та економічних цілей [5].

Н. Заєць визначає податкове регулювання як один із найбільш динамічних і мобільних елементів податкового механізму та сфери державного податкового менеджменту, де його основу складає система економічних заходів оперативного втручання у хід виконання податкових зобов'язань [6].

В. Грушко та Л. Кошембар під податковим регулюванням інвестиційної активності розуміють здійснення державою за допомогою механізмів оподаткування певних заходів, спрямованих на регулювання обсягів, якості й напрямів інвестування суб'єктів господарювання всіх форм власності, досягнення рівноваги між попитом і пропозицією на інвестиційному ринку [4].

Державне податкове регулювання господарської діяльності охоплює значне коло інтересів різних суб'єктів. З одного боку, це – держава, окремі регіони та територіальні одиниці, з іншого – суб'єкти господарювання (як юридичні особи так і фізичні особи-підприємці) та громадяни. У спрощеному вигляді механізм впливу податкового регулювання на баланс інтересів держави й платників (суб'єктів господарювання) може бути представлений у такому вигляді. З огляду на пріоритетність фінансової функції податків, держава зацікавлена у збільшенні загальної суми податків і зборів, що надходять до бюджету. Однак надмірне підвищення податкового навантаження позбавляє суб'єктів господарювання стимулу до розвитку й розширення господарської діяльності, що веде до таких небажаних наслідків, як зупинення ініціативності до розвитку та розширення господарської діяльності, ухилення від оподаткування та тіньової економіки.

Інтереси суб'єктів господарської діяльності, навпаки, полягають у мінімізації витрат, у т. ч. і витрат на сплату податків, тому лібералізація оподаткування об'єктивно сприяє зміцненню фінансового стану платників податків, насиченню ринку і створенню конкурентного середовища та збільшенню виплат, пов'язаних з оплатою праці. Це, у свою чергу, не тільки забезпечує підвищення рівня забезпечення громадян, але й стимулює збільшення попиту в масштабах країни, що є найважливішим чинником стабільного економічного розвитку.

Таким чином, інтереси механізму державного податкового регулювання не є однорідними і не обмежуються тільки фінансовими інтересами. Метою соціальної-правової, економічно розвиненої держави є

забезпечення високого рівня і якості життя її громадян. Фінансова складова механізму державного податкового регулювання та податкової політики взагалі забезпечує джерела фінансування державних видатків на реалізацію соціальних програм та централізованих інвестицій.

В Україні в цілому сформовано законодавство, яким визначено механізми державного податкового регулювання господарської діяльності, однак неефективна робота регуляторно-контролюючих органів не дає змоги забезпечити належне дотримання всіх його вимог.

Так, практична реалізація норм законодавства у сфері податкового регулювання діяльності суб'єктів господарювання не дозволяє отримати максимальний ефект від його дії у зв'язку з його колізійністю, двояким трактуванням та неврегульованістю окремих практичних ситуацій, що негативно позначається на перспективності дальшого провадження господарської діяльності.

Значною проблемою залишається також неефективність механізму податкового контролю господарської діяльності.

Механізми регуляторної податкової політики у сфері господарської діяльності не стали дієвим інструментом підвищення ефективності в діяльності регуляторно-контролюючих органів. Перегляд регуляторних актів здебільшого має формальний характер, не проводиться системна оцінка реалізації регуляторної податкової політики в пріоритетних галузях економіки, а окремі регуляторні акти приймаються з порушенням основних засад регуляторної політики. [8]

Контролююча функція органів державної податкової служби України, правове забезпечення невідворотності настання визначеної законом відповідальності в разі порушення податкового законодавства платниками податків (суб'єктами господарської діяльності) та зручність ведення господарської діяльності повинні бути пріоритетними напрямками вдосконалення механізмів податкового регулювання господарської діяльності, а також є ключовими і вирішальними факторами, які прямо впливають на ефективність функціонування господарської діяльності.

Податковий контроль є пріоритетним та найвпливовішим механізмом державного податкового регулювання господарської діяльності. Формулювання практичних рекомендацій щодо вдосконалення норм податкового контролю, його організації, методики здійснення контрольних процедур і прийняття управлінських рішень за результатами контролю є суттєвим кроком та гострою необхідністю сьогодення, метою якого є удосконалення податкового регулювання господарської діяльності.

Притягнення господарюючих суб'єктів до відповідальності є дієвим механізмом державного регулювання податкового регулювання господарської діяльності, тому особливого значення набувають питання врегулювання відповідальності за порушення податкового законодавства.

Виконання платниками податків та іншими суб'єктами податкового обов'язку об'єктивно не може спиратися лише на високий рівень їх правової

культури та усвідомлення суспільної значущості передбаченої нормами податкового права належної поведінки. У сучасних умовах для забезпечення необхідного рівня податкових надходжень важливого значення набуває застосування заходів державного примусу в податковому регулюванні господарської діяльності. Механізм застосування санкцій до суб'єктів господарської діяльності в процесі податкового регулювання має такі особливі ознаки:

- здійснюються з метою забезпечення режиму законності у сфері оподаткування та дотримання правил сплати податкових платежів суб'єктами господарської діяльності;
- поширюються на всіх суб'єктів господарської діяльності, підстави та порядок їх застосування визначаються фінансовим, адміністративним і кримінальним законодавством;
- їх застосування є результатом реалізації державно-владних повноважень посадовими особами спеціальних державних органів;
- метою притягнення до відповідальності є спонукання суб'єктів господарської діяльності до виконання податкового обов'язку;
- забезпечення законності при застосуванні санкцій до суб'єктів господарської діяльності, та забезпечення можливості оскарження відповідних рішень.

Відносини у сфері справляння податків і зборів, порядок їх адміністрування, коло суб'єктів податкових правовідносин та відповідальність за порушення податкового законодавства визначаються Податковим кодексом України.

Згідно зі статтею 6 Конституції України, органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах та відповідно до законів України.

Органи державної влади (у тому числі податкової служби), їх посадові особи відповідно до статті 19 Конституції України зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією і законами України.

У даний час повноваження, підстави та спосіб дії органів державної податкової служби і їх посадових осіб, права, обов'язки та відповідальність платників податків визначені Кодексом.

Оскільки на момент набрання чинності Кодексом не всі закони України з питань оподаткування скасовані, то для врегулювання їх застосування пунктом 3 Підрозділу 10 «Інші перехідні положення» Кодексу передбачена тимчасова перехідна норма, яка пов'язує дію цих законів із Кодексом.

Кодекс не передбачає наявності будь-яких інших законів із питань забезпечення виконання податкових зобов'язань суб'єктами господарської діяльності та міри їх відповідальності за порушення у сфері оподаткування.

Пунктом 113.3 ст. 113 Кодексу встановлено, що штрафні (фінансові) санкції (штрафи) за порушення норм законів із питань оподаткування або іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби, застосовуються в порядку та розмірах, установлених цим Кодексом та іншими законами України [1].

Застосування за порушення норм законів із питань оподаткування або іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби, штрафних (фінансових) санкцій (штрафів), не передбачених цим Кодексом та іншими законами України, не дозволяється.

Отже, податкові органи здійснюють контроль за дотриманням норм законів із питань оподаткування, та застосовують механізм державного податкового регулювання господарської діяльності шляхом застосування штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) за порушення норм таких законів та Кодексу.

При цьому, необхідно враховувати приписи п. 4.1.2 ст. 4 Кодексу щодо рівності усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації – забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу.

Разом із тим наявні прогалини державного унормування неминучості настання відповідальності за деякі дії або бездіяльність суб'єктів господарської діяльності. Так, відповідно до норм Податкового кодексу України, платники податків (суб'єкти господарської діяльності) зобов'язані подавати до органів податкової служби документи, пов'язані з обчисленням і сплатою податків та зборів. Законом України «Про оренду землі» також установлена відповідна норма щодо обов'язку подання орендарем (суб'єктом господарської діяльності) копії договору у п'ятиденний строк після державної реєстрації договору оренди земельної ділянки державної або комунальної власності відповідному органу державної податкової служби. Зазначений договір прямо передбачає об'єкт оподаткування, та як наслідок відсутність зазначеного документа в органу податкової служби прямо впливає на ефективність виконання функцій, покладених на зазначений орган державного управління. У результаті неефективно функціонує механізм податкового регулювання господарської діяльності. Так, чинними законодавчими та нормативно-правовими актами не передбачається відповідальності за невиконання зазначених приписів законів України [2].

Відповідно до пункту 109.1 статті 109 Податкового кодексу України, податковими правопорушеннями є протиправні діяння (дія чи бездіяльність) платників податків, податкових агентів, та/або їх посадових осіб, а також посадових осіб контролюючих органів, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених цим Кодексом та іншим законодавством, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи. Тобто неподання документів можна «трактувати» як бездіяльність платників податків – суб'єктів господарської діяльності.

Відповідно до пункту 120.1 статті 120 Податкового кодексу, неподання або несвоєчасне подання платником податків чи іншими особами, зобов'язаними нараховувати та сплачувати податки, збори, податкових декларацій тягнуть за собою накладення

штрафу в розмірі 170 грн. за кожне таке неподання або несвоєчасне подання. Ті самі дії, учинені платником податків, до якого протягом року було застосовано штраф за таке порушення, тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі 1020 грн за кожне таке неподання або несвоєчасне подання [1].

Пунктом 46.1. статті 46 Податкового кодексу визначено поняття податкової декларації, розрахунку – документ, що подається платником податків контролюючому органу в строки, установлені законом, на підставі якого здійснюється нарахування та/або сплата податкового зобов'язання, чи документ, що свідчить про суми доходу, нарахованого (виплаченого) на користь платників податків – фізичних осіб, – суми утриманого та/або сплаченого податку.

Також нормою Податкового кодексу України передбачений обов'язок суб'єктів господарської діяльності зберігати документи протягом 1095 днів, а у разі втрати, пошкодження або дострокового знищення суб'єкт господарської діяльності зобов'язаний у п'ятиденний строк із дня такої події письмово повідомити орган державної податкової служби. Системно проаналізувавши чинне законодавство, не вбачається відповідальності суб'єктів господарювання в разі такого неповідомлення. Такий чинник, як відсутність відповідальності за дану бездіяльність, негативно впливає на ефективність функціонування механізму податкового регулювання господарської діяльності, а саме безкарність суб'єкта господарської діяльності та, як наслідок, неможливість проведення контрольної функції органами податкової служби.

Таким чином, неефективне використання механізмів державного податкового регулювання може призвести до девіації господарської діяльності, створення нерівних умов конкуренції та невмотивованих переваг для окремих суб'єктів господарської діяльності. Тому вони повинні бути рівними щодо до всіх суб'єктів господарювання. Отже, дослідження сучасного стану механізмів податкового регулювання господарської діяльності свідчить, що на сьогодні залишаються відкритими питання вдосконалення механізмів державного податкового регулювання як ефективних чинників впливу на розвиток і спрощення ведення господарської діяльності, унормування яких може стати кроком до підвищення конкурентоспроможності як держави, так і всіх суб'єктів господарської діяльності та сприяти розвитку економіки України.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Із метою вдосконалення чинних механізмів податкового (як засобу державного) регулювання господарської діяльності та враховуючи сучасні українські реалії, вважаємо за необхідне внести зміни до Податкового кодексу України щодо врегулювання питання однакового та вираженого ставлення податкових органів до всіх суб'єктів господарської діяльності шляхом дотримання принципів податкового законодавства України для всіх суб'єктів цих відносин, а саме визначити пріоритетними загальність оподаткування, рівність усіх суб'єктів перед законом та невідворотність настання відповідальності в разі порушення законодавства.

Держава має здійснювати податкове регулювання господарської діяльності за допомогою організаційно-правових механізмів, метою яких повинно стати створення сприятливих умов, спрямованих на стимулювання розвитку господарської діяльності, та законодавче визначення відповідальності кожного суб'єкта цих відносин за кожен обов'язок, регламентований законодавством.

Враховуючи викладене, можна дійти висновку, що в податковому регулюванні господарської діяльності існують певні прогалини та законодавчі невизначеності, які можливо вирішити шляхом систематизації всіх законодавчих та нормативно-правових актів, котрі регламентують діяльність державної податкової служби, що виступає «державним податковим регульовальником» господарської діяльності.

Успішна реалізація державно-управлінського реформування податкового законодавства як «фундаменту» державного регулювання господарської діяльності потребує спеціального наукового супроводу, основною складовою якого є методологічні пошуки з метою вироблення ефективних механізмів податкового регулювання господарської діяльності.

Подальші розробки повинні здійснюватись на основі глибокого, системного вивчення законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів України та враховувати зарубіжний досвід як чинних в сучасних умовах, так і протягом попередніх років механізмів податкового регулювання господарської діяльності, аналізувати слабкі сторони та переваги цих механізмів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Податковий кодекс України № 2755-VI від 02.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Закон України «Про оренду землі» № 161-XIV від 06.10.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Василик О. Д. Податкова система України : [навч. посіб.] / О. Д. Василик. – К. : БАТ «Поліграфкнига», 2004. – 478 с.
4. Грушко В. І. Інструменти податкового регулювання інвестиційної активності [текст] / В. І. Грушко, Л. О. Кошембар // Фінанси України. – 2008. – № 2. – С. 89–97.
5. Жарко Р. П. Теоретико-методичні засади удосконалення податкового регулювання підприємницької діяльності [текст] : автореф. дис. ... канд. екон. наук / Р. П. Жарко. – К., 2006. – 24 с.
6. Заяц Н. Е. Теория налогов [текст] : учебник / Н. Е. Заяц. – Мн. : БГЭУ, 2002. – 220 с.
8. Єфименко Т. І. Податкове регулювання економічного розвитку [текст] : автореф. дис. ... д-ра екон. наук / Т. І. Єфименко. – К., 2003. – 37 с.
9. Соколовська А. М. Податкова система держави : теорія й практика становлення / А. М. Соколовська. – К. : Знання-Прес, 2004. – 454 с.

Рецензенти: Корецький М. Х. – д.держ.упр.;
Лазарєва О. В. – к.е.н.

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

Дата надходження статті до редколегії 22.11.2012 р.

КОСЕНЧУК Сергій Іванович – начальник юридичного відділу Очаківської об'єднаної державної податкової інспекції Миколаївської області Державної податкової служби.

Коло наукових інтересів: удосконалення податкового регулювання в Україні.

СМЕЛЬЯНОВ Володимир Михайлович – кандидат технічних наук, доцент, державний службовець I рангу, директор Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: розвиток державної служби в Україні, модернізація державної служби, європейська інтеграція України, малий та середній бізнес.

РОЗРОБКА МЕТОДИКИ ПОБУДОВИ МАТЕМАТИЧНИХ МОДЕЛЕЙ ДЛЯ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: АНАЛІЗ ПРОЦЕСІВ ТА ПОПЕРЕДНЯ ОБРОБКА ДАНИХ

Запропоновано зміст етапів методики побудови математичних моделей для систем підтримки прийняття рішень у державному управлінні на основі статистичних даних щодо розвитку досліджуваних процесів.

Ключові слова: державне управління, системний підхід, моделювання соціально-економічних систем, якість управління.

Предложено содержание этапов методики построения математических моделей для систем поддержки принятия решений в государственном управлении на основе статистических данных о развитии исследуемых процессов.

Ключевые слова: государственное управление, системный подход, моделирование социально-экономических систем, качество управления.

Maintenance of the stages of methodology of construction of mathematical models Offers for the systems of support of making decision in state administration on the basis of statistical data about development of the investigated processes.

Key words: state administration, approach of the systems, design of the socio-economic systems, management quality.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Функціонування соціально-економічних систем становить складний процес, зумовлений великою кількістю різноманітних факторів. На даний час незначна частина завдань, що розв'язуються в процесі державного управління, має аналітичну підтримку у вигляді моделей керованих процесів та систем [1]. Система державного управління становить переплетіння множини структур та процесів різної природи, кожен із яких функціонує у взаємодії та тісній інтеграції з іншими процесами та системами. Прийняття задовільних рішень із прогнозованою ефективністю неможливе без аналітичної підтримки, тому передбачає використання більш-менш формалізованої моделі керованого об'єкта. Модель процесу прийняття рішення в галузі державного управління відображає особливості процедур підготовки та вибору рішень, участь у них адміністрації відповідних рівнів, зв'язок ресурсів та зовнішніх умов зі станом керованої соціально-економічної системи та результатами впровадження рішень.

Високої якості рішень, що приймаються в державному управлінні, можна досягти завдяки застосуванню адекватних математичних моделей для опису відповідних процесів. Застосування математичних і статистичних моделей для формулювання стратегій досягнення поставленої мети забезпечує об'єктивність аналізу процесу та вибору належної альтернативи.

Підвищення якості прийняття рішень у державному управлінні і, як наслідок, підвищення якості самого державного управління доцільно реалізовувати в площині формалізації процесу прийняття рішень, використанні підходів математичного опису процесів державного управління та автоматизації аналітичних процедур.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Математичне моделювання процесів у державному управлінні передбачає прогнозування подальшого розвитку подій, що може бути спричиненим певним прийнятим рішенням, надання особам, що приймають рішення, повної та достовірної інформації про можливі наслідки їх дій. На даний час спостерігається швидкий розвиток методів математичного моделювання як локальних, так і глобальних соціально-економічних процесів [2; 3]. Основи методики побудови моделей за даними у вигляді часових рядів запропоновані Боксом і Дженкінсом [2]. Автори докладно розглядають можливості застосування рівнянь типу авторегресії (АР) та авторегресії із ковзним середнім (АРКС) до опису динаміки процесів різної природи, зокрема фінансово-економічних процесів (ФЕП). Завданням моделювання і прогнозування динаміки ФЕП присвячена праця Ю. П. Лукашина [3], у якій автор намагається ввести елементи адаптації до процесу моделювання та прогнозування. Фундаментальними

роботами в напрямі представлення та аналізу методів моделювання ФЕП є [4, 5, 6], а в роботі [7] розглядаються деякі сучасні методи моделювання і прогнозування нестационарних процесів. Але на сьогодні залишається актуальним завдання створення чіткої прозорої методики побудови моделей, яка забезпечить реалізацію системного підходу до створення моделі з урахуванням сучасних досягнень у даному напрямі. Розв'язанню цього завдання присвячена представлена робота.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Безперечно важливими для державного управління є критерії ефективності і швидкості прийняття рішень у постійно мінливих зовнішніх та внутрішніх умовах, умотивованості виконавців та результативності впровадження рішень. Проте, для адекватного опису закономірностей розвитку соціально-економічних процесів та управління ними необхідне проведення досліджень, що базуються на системному підході, використовують провідні сучасні методики та забезпечують прийнятну якість рішень у державному управлінні. Для вирішення цих завдань необхідно створити методику побудови математичних моделей процесів довільної природи з використанням статистичних даних у вигляді часових рядів, яка забезпечить отримання адекватних моделей за умови належної інформативності даних. Методика повинна забезпечувати можливість її подальшого використання в автоматизованих комп'ютерних системах підтримки прийняття рішень для управління процесами на державному рівні.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Необхідним є створення методики побудови математичних моделей процесів довільної природи з використанням статистичних даних у вигляді часових рядів, яка забезпечить отримання адекватних моделей за умови належної інформативності даних. Методика повинна забезпечувати можливість її використання в системах підтримки прийняття рішень для управління процесами на державному рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Нижче пропонується підхід щодо формування змісту етапів методики побудови прогнозуючої математичної моделі на основі статистичних даних про розвиток модельованого процесу.

Аналіз обраного процесу – це надзвичайно важливий етап, коректне виконання якого потребує досвіду дослідження реальних процесів різної природи. Ігнорування цього етапу призводить до неможливості побудови моделі високого ступеня адекватності процесу та її придатності для розв'язання задач прогнозування і керування. Аналіз процесу спрямовується на виконання таких завдань [4, 9]:

- визначення кількості входів і виходів, тобто визначення вимірності процесу;
- попереднє встановлення логічних зв'язків між змінними та аналіз можливостей їх спільного математичного опису;
- визначення типу зовнішніх збурень (детерміноване чи стохастичне) та попереднє встановлення можливості їх статистичного опису за допомогою розподілів випадкових величин;

– у встановлення можливості декомпозиції процесу на окремі підпроцеси, які є простішими як з точки зору їх функціонування, так і з точки зору математичного опису;

– якщо процес має ієрархічну структуру (верхній та нижній рівень функціонування), то необхідно чітко розмежувати ці рівні, визначити функції кожного з них і встановити, які типи зв'язків існують між ними;

– використання знань зі спеціальної літератури щодо особливостей функціонування процесу, відомих законів та закономірностей його протікання, виявлення існуючих моделей процесу та досвіду його теоретичного чи експериментального дослідження;

– у випадку наявності розроблених моделей досліджуваного процесу необхідно встановити їх недоліки та переваги, а також визначити можливість подальшого використання; використання існуючих моделей надає можливість суттєво скоротити час та інші витрати на побудову й використання моделі.

Отриману інформацію максимально використовують для попереднього оцінювання структур декількох моделей-кандидатів, параметри яких оцінюють за статистичними даними. У процесі виконання аналізу функціонування досліджуваного процесу доцільно використовувати та порівнювати інформацію з різних джерел. Це особливо стосується фінансово-економічних процесів, щодо яких може надходити інформація зі суттєвими протиріччями.

Як ілюстративний приклад розглянемо аналіз деякого процесу, обраного для управління на мікро- або макрорівні. На рис. 1 представлена спрощена структурна схема аналізу та обробки даних обраного процесу. Вхідними змінними ($x_1(k)$, $x_2(k)$, ..., $x_n(k)$) можуть бути інвестиції (внутрішні і зовнішні), нові технології (витрати на впровадження нових технологій), витрати на підвищення кваліфікації робочої сили, енергетичні та сировинні потоки.

У результаті на виході ($y_1(k)$, $y_2(k)$, ..., $y_m(k)$) отримуємо рівень валового внутрішнього продукту (ВВП), рівень інфляції, вартість споживчого кошика та інші показники розвитку макроекономіки. Аналіз процесів будь-якої природи передбачає можливість урахування збурюючих впливів, які, на відміну від керуючих впливів, негативно впливають на функціонування об'єктів керування.

Наприклад, для макроекономіки можна виділити такі види збурень:

- порушення міжгалузевих та міждержавних економічних зв'язків (втрата ринків збуту);
- нестійкість законодавства, що ускладнює планування та керування фінансово-економічними процесами;
- неконтрольований вплив значних обсягів капіталу за кордон та їх використання для підтримки розвитку економіки інших країн;
- відсутність у держави власної сировинно-енергетичної бази;
- вплив факторів глобалізації, які поглиблюють взаємну залежність між економіками різних країн, що особливо негативно відбивається на слабких економіках перехідного типу;
- відсутність належних теоретичних основ для аналізу ситуацій та вироблення керуючих впливів у перехідній економіці;

– відсутність належного історичного досвіду державотворення та управління державою на вищих рівнях управлінської ієрархії;

– відсутність належної єдності політичних сил і цілеспрямованості на загальнодержавні цінності та інтереси.

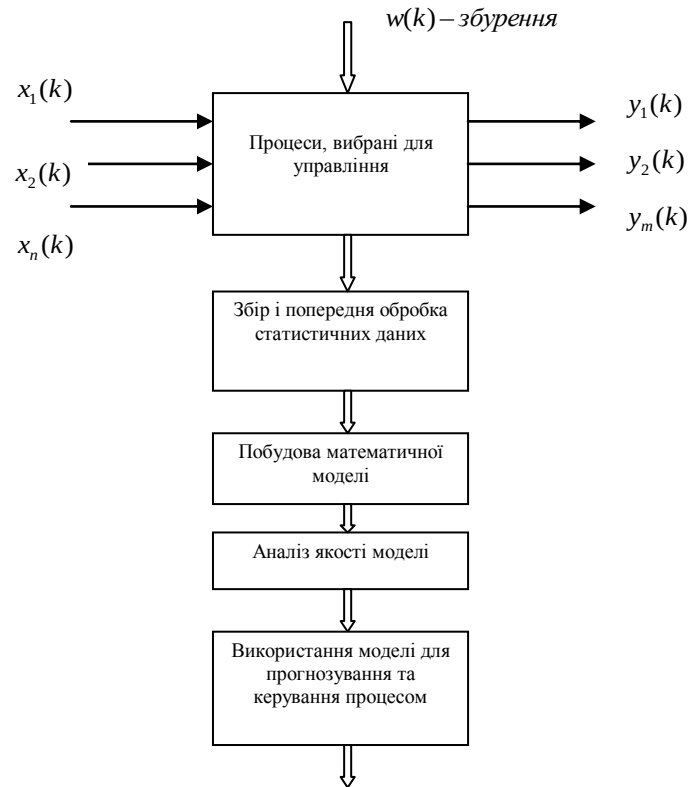


Рис. 1. Структурна схема процесу аналізу та обробки даних

Перелік збурюючих впливів можна продовжити, але очевидним є те, що їх врахування в моделі є надзвичайно непростю задачею. Практично всі вони належать до таких, що складно формалізуються і далеко не завжди можуть бути коректно враховані в математичній моделі. Однак, постановка завдання повинна максимально відображати реальну ситуацію.

Що стосується таких змінних, як ВВП та індекс інфляції, то між ними існує взаємна залежність. Тобто зростання ВВП позитивно відображається на рівні інфляції, а зниження інфляції, у свою чергу, сприяє зростанню ВВП за рахунок загального оздоровлення фінансово-економічної ситуації, покращенню умов для взаємних розрахунків між підприємствами, галузями та державами, спрощує процес планування розвитку галузей та окремих підприємств.

Таким чином, виконаний аналіз дав можливість оцінити такі елементи структури математичної моделі:

- кількість входів і виходів процесу;
- виявити збурення, що діють на процес керування;
- оскільки на вибраний процес діє множина різномірних збурюючих впливів, то їх сукупну дію можна описати нормальним розподілом згідно з центральною граничною теоремою.

Отримана попередня оцінка структури моделі буде уточнена на етапі розрахунку кореляційних функцій і остаточного формування елементів структури.

Попередня обробка статистичних даних. Статистичні дані, які використовують для математичного моделювання і прогнозування, як правило, мають такі недоліки:

- дані стосовно розвитку одного й того ж процесу, які отримані з різних джерел, можуть суттєво відрізнитись (похибки вимірів);
- ряди статистичних даних часто містять значення, які можуть на порядки відрізнитись одне від одного, що унеможливує отримання високоякісних оцінок параметрів моделей;
- масиви даних можуть містити пропуски, які необхідно заповнювати;
- у масивах даних зустрічаються так звані екстремальні значення, які потребують спеціальної попередньої обробки з метою наближення масиву до конкретного класу випадкового процесу;
- регресори в правій частині моделі повинні бути некорельованими, що потребує їх ортогоналізації за допомогою спеціальних методів.

Усе це зумовлює необхідність введення в методику моделювання етапу попередньої обробки статистичних даних.

Процес попередньої обробки експериментальних (статистичних) даних, як правило, включає такі операції [2; 9]:

- нормування та візуальну перевірку даних і, при необхідності, їх коригування; нормування даних

означає їх логарифмування або приведення до зручного діапазону їх зміни, наприклад, від 0 до 1; від -1 до +1;

- коригування даних полягає в заповненні пропусків та зменшенні викидів (екстремальних імпульсних значень), що виходять за основний діапазон значень змінних (наприклад, значення гіперінфляції 1993 р.);

- заповнення пропусків і заміна некоректних вимірів інтерпольованими даними;

- формування перших або різниць вищих порядків, які необхідні для аналізу динаміки процесу;

- ортогональні перетворення та цифрова фільтрація даних із метою вилучення шумових складових.

Поширеним методом нормування даних є їх логарифмування з наступним формуванням додаткових часових рядів із перших чи других різниць. Нагадаємо, що перші різниці становлять собою наближений дискретний аналог першої похідної, а другі різниці – другої похідної. Використання різниць дає можливість будувати моделі для швидкості та прискорення основної змінної. Часто зі значень ряду віднімають його середнє для того, щоб отримати можливість працювати з відхиленнями, а не повними значеннями змінних. Такий підхід застосовують, наприклад, при побудові моделей у просторі станів з їх подальшим використанням для оптимальної фільтрації або оптимального керування процесом. Застосування того чи іншого методу підготовки даних для моделювання визначається в кожному випадку по-своєму.

Реалізація етапу попередньої обробки даних забезпечує отримання масивів даних у формі, необхідній для подальшого коректного застосування методів оцінювання параметрів математичних моделей. Тобто попередня обробка даних забезпечує виконання вимог до оцінок параметрів, а саме: незміщеність, консистентність й ефективність. У свою чергу, коректні оцінки параметрів моделі свідчать про її адекватність обраному процесу, що гарантує формування на основі такої моделі високоякісних прогнозів і коректних управлінських рішень.

Обробка екстремальних (аномальних) значень. Хоча виявлення та обробка екстремальних значень – це велика окрема тема для дослідження, розглянемо деякі можливості щодо розв'язання цієї проблеми. У подальшому будемо вважати дані *аномальними*, якщо вони виникли внаслідок впливу значних похибок вимірів або похибок, пов'язаних із некоректним збором статистичних даних. Якщо можна встановити факт наявності аномальних даних, то їх просто видаляють із розподілу.

Екстремальні значення – це правильно виміряні (зібрані) дані, які характеризують фактичні раптові (стрибоподібні) зміни процесу.

Екстремальні значення суттєво впливають на характеристики даних. Вони можуть змінити тип розподілу даних, змінити клас, до якого належить процес, наприклад стаціонарний процес може стати нестаціонарним; вплив екстремальних значень може призвести також до появи нелінійності. Загалом можна сказати, що коректна обробка екстремальних

значень сприяє підвищенню якості моделей і рішень, які формуються за їх допомогою.

Підхід до розв'язання завдання дослідження екстремальних значень спостережень залежить від поставленої мети. Якщо дослідника цікавить тільки факт наявності таких значень (наприклад, із метою виявлення умов, що призводять до появи екстремальних значень), то досить мати надійний критерій для виявлення таких спостережень.

Якщо ставиться завдання виявлення і виключення екстремальних значень (наприклад, із метою покращення оцінок статистичних параметрів і моделей), то виникає задача: як правильно виконати попередню обробку даних. Так, спираючись на критерій для визначення екстремальних значень, можна визначити величину зміщення оцінок параметрів.

Критерії аналізу екстремальних значень застосовують із метою:

- вирівняти спостереження перед аналізом (як правило, суттєво зменшити великі значення);

- переконатись, що дані містять аномальні значення, що свідчить про необхідність перегляду процедури отримання даних;

- виділити спостереження, які є цікавими з точки зору їх аномальності та, за можливістю, описати встановлений ефект математично.

Класичний підхід до виявлення аномальних спостережень полягає в тому, що вибіркові спостереження розглядають як випадкові, нормально розподілені величини. При цьому для аналізу (виявлення екстремальних значень) створюється статистика (статистичний тест), яка є чутливою до різких відхилень такого типу [8]. Необхідно встановити розподіл цієї статистики при нульовій гіпотезі, що всі спостереження належать до нормальної сукупності, а потім відхилити цю гіпотезу, якщо виявиться, що обчислена статистика їй суперечить.

Розглянемо можливий критерій відкидання екстремальних значень. Нехай дана деяка випадкова вибірка $\{x_1, x_2, \dots, x_N\}$, $N \geq 3$, для випадкової змінної X із нормальним розподілом: $\{X\} \sim (\mu_x, \sigma_x^2)$. Позначимо відхилення від середнього через:

$$\tilde{x}_i = x_i - \bar{x}, \quad i = 1, 2, \dots, N,$$

$$\text{де } \bar{x} = \frac{1}{N} \sum_{k=1}^N x_k.$$

Якщо виділити одне значення зі спостережень, то вибіркове середнє для спостережень, що залишились, визначається як:

$$\sum_{\substack{k=1 \\ k \neq i}}^N \frac{x_k}{N-1} = \bar{x} - \frac{\tilde{x}_i}{N-1}. \quad (1)$$

Якщо виділити декілька значень $x_1, x_2, \dots, x_r$, то вибіркове середнє дорівнює:

$$\bar{x} - \frac{\tilde{x}_1 + \tilde{x}_2 + \dots + \tilde{x}_r}{N-r}. \quad (2)$$

Позначимо максимальне відхилення через $\tilde{x}_m = x_m - \bar{x}$. Тепер правило визначення екстремального значення можна сформулювати так: *при заданому значенні C спостереження X_m відкидається, якщо $|\tilde{x}_m| > c S_x$* , де S_x — вибіркове стандартне відхилення змінної X .

Якщо вибірка має досить великий обсяг, то значення x_m видаляється й аналіз продовжується. Величина константи c може змінюватись зі зміною довжини вибірки; вона пов'язана неявно з t — статистикою:

$$\sqrt{\frac{N c^2 (v + v_0 - 1)}{v(v + v_0 - \frac{N c^2}{v})}} \approx t_{1-\alpha/2}^{v_0+v-1}, \quad (3)$$

де $v = N - 1$; α — рівень значущості; v_0 — будь-яка інша кількість додаткових ступенів свободи, яка пов'язана з оцінюванням S_x^2 за вибіркою, обсяг якої не дорівнює N ($v_0 = 0$, якщо такої інформації немає). Також існує наближений вираз для C через розподіл F :

$$c \approx \left(\frac{v}{N}\right)^{1/2} \left(\frac{3F_{1-q}}{1 + [3F_{1-q} - 1]/(v + v_0)}\right)^{1/2}, \quad (4)$$

де $q = \Delta \hat{S}_x^2 \frac{v}{N}$; $\Delta \hat{S}_x^2$ — приріст вибіркової

дисперсії внаслідок появи екстремальних значень. При використанні (4) значення C визначається додатним значенням квадратного кореня.

Виразом (4) можна скористатись так: якщо з ряду значення не видалялись, то допустимий (очікуваний) відносний приріст дисперсії («премію») $\Delta \hat{S}_x^2$ необхідно помножити на v/N і, таким чином, отримаємо q . За його допомогою знайдемо відповідне верхнє відносне значення для відношення дисперсій F_{1-q} при трьох і $v + v_0 - 1$ ступенях свободи. За

виразом (4) обчислимо значення c і застосуємо критерій до X_m . Очікуваний відносний приріст дисперсії («премію») залежить від того, наскільки ймовірною є поява екстремальних значень, наприклад, можна прийняти невеликий відносний приріст $\Delta \hat{S}_x^2 = 0,01 \div 0,03$.

Наприклад, якщо $N = 4$, $v = 3$ і $v/N = 0,75$, то при $\Delta \hat{S}_x^2 = 0,02$ маємо: $q = 0,02 \cdot 0,75 = 0,05$. При 3-х степенях свободи $F_{1-q} = F_{1-0,05} = 9,28$. Тепер знайдемо значення c :

$$c = 0,75 \sqrt{\left(\frac{3F_{0,95}}{1 + (3F_{0,95} - 1)/3}\right)^{1/2}} = 1,449.$$

Спостереження X_m необхідно видалити, якщо $|\tilde{x}_m| > 1,449 \cdot S_x$. Можливі інші підходи до аналізу екстремальних значень.

Висновки. Розробка та використання математичних моделей в аналізі та управлінні соціально-економічними процесами в останні роки набуває все більшого поширення. Необхідно зазначити, що для основних існуючих підходів до моделювання динаміки та управління соціально-економічними системами головним недоліком є відсутність процедур оцінювання якості управління. За сучасних умов це значно знижує ефективність застосування таких підходів у державному управлінні.

Перспективи подальших досліджень. У подальших дослідженнях буде продовжено розробку етапів методики побудови математичних моделей процесів довільної природи та подальше застосування її до моделювання обраних процесів державного управління. Також подальшого дослідження потребує проблема розробки процедур оцінювання якості управління, які необхідні для обґрунтування оптимізаційних заходів, обґрунтування програм дій та управлінських рішень у державному управлінні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Малиновський В. Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В. Я. Малиновський. — К. : Атика, 2003. — 576 с.
2. Бокс Дж. Анализ временных рядов / Дж. Бокс, Г. Дженкинс. — Москва : Мир, 1974. — 406 с.
3. Лукашин Ю. П. Адаптивные методы краткосрочного прогнозирования временных рядов / Ю. П. Лукашин. — М. : Финансы и статистика, 2003. — 416 с.
4. Грін В. Г. Економетричний аналіз / В. Г. Грін. — Київ : Основи, 2005. — 1198 с.
5. Ивахненко А. Г. Индуктивный метод самоорганизации моделей сложных систем / А. Г. Ивахненко. — Київ : Наукова думка, 1982. — 296 с.
6. Кашьяп Р. Л. Построение динамических стохастических моделей по экспериментальным данным / Р. Л. Кашьяп, А. Р. Рао. — Москва : Наука, 1983. — 385 с.
7. Бідюк П. І. Часові ряди : моделювання і прогнозування / П. І. Бідюк, О. І. Савенков, І. В. Баклан. — Київ : ЕКМО, 2003. — 144 с.
8. Закс Л. Статистическое оценивание / Л. Закс. — М. : Статистика, 1976. — 598 с.
9. Половцев О. В. Системний підхід та інформаційні технології підтримки прийняття рішень в державному управлінні / О. В. Половцев. — Донецьк : Східний видавничий дім, 2010. — 206 с.

Рецензенти: Івашова Л. М. — д.держ.упр.;
Лазарева О. В. — к.е.н.

ПОЛОВЦЕВ Олег Валентинович – доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

Коло наукових інтересів: застосування методів математичного моделювання, прогнозування і керування в державному управлінні.

ПІДХІД ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ КОМПЛЕКСУ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З ПИТАНЬ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті розроблено підхід до вдосконалення комплексу принципів державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності на основі адаптації до неї базових принципів дозвільної системи Європейського Союзу.

Ключові слова: принципи, дозвільна система, єдиний європейський ринок, адміністративна послуга, підприємницька діяльність.

В статье разработан подход к усовершенствованию принципов государственной политики по вопросам разрешительной системы в сфере хозяйственной деятельности на основе адаптации к ней базовых принципов разрешительной системы Европейского Союза.

Ключевые слова: принципы, разрешительная система, единый европейский рынок, административная услуга, предпринимательская деятельность.

The paper developed a campaign to improve public policy principles on the permit system in the field of business by adapting to it the basic principles of the licensing system of the European Union.

Key words: principles, licensing system, the single European market, administrative services, business activity.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Теоретичні концепції вітчизняних і зарубіжних учених щодо державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, практика впровадження різних підходів до регулювання підприємницької діяльності в державі, а також європейський досвід розвитку напрямів підтримки підприємницької діяльності зумовлюють необхідність вирішення проблеми вдосконалення принципів дозвільної системи України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Аналізуючи напрацювання в науковій літературі щодо поставленої проблеми, зазначимо, що науковцями проводяться дослідження з окремих питань вивчення регуляторного середовища та його ролі в конкурентоспроможності України; сучасних форм і методів впливу органів державного управління на господарську діяльність підприємств; удосконалення дозвільно-реєстраційних процедур щодо підприємництва в ракурсі адміністративної реформи; реформування системи видачі дозвільних документів в Україні [7, 8, 9, 10]. Правові засади внутрішнього європейського ринку ЄС, виклад історії його створення та аналіз так званих «чотирьох свобод» досліджуються в працях таких вітчизняних та зарубіжних авторів: А. О. Бояра, Д. Дайнена, І. А. Грицяка, В. І. Муравйова, І. Я. Софіщенко та інших [1, 2, 3, 11, 12].

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Разом із тим недостатньо розкритими залишаються проблеми європейської практики розвитку підприємницької діяльності та використання цього досвіду в Україні; удосконалення діючої системи надання адміністративних послуг. Це потребує систематичних досліджень із проблем підприємництва з метою об'єктивної оцінки стану цього сектора економіки, тенденцій його розвитку і підготовки наукових рекомендацій із коригування державного регулювання підприємницької діяльності, складовою якого є дозвільна система у сфері господарської діяльності.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Розробити підхід до удосконалення комплексу принципів державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, на основі адаптації до неї базових принципів дозвільної системи Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Слід розрізняти принципи, за якими підприємець набуває право на здійснення діяльності та принципи дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

Принципи, за якими підприємець набуває права на здійснення підприємницької діяльності – дозвільний, декларативний, принцип мовчазної згоди.

Декларативний принцип означає, що підприємства набувають права на здійснення своєї діяльності без

отримання дозволу, шляхом повідомлення адміністратора або відповідного дозвільного органу про відповідність своєї матеріально-технічної бази вимогам чинного законодавства.

Принцип мовчазної згоди передбачає набуття суб'єктом господарювання права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без одержання відповідного документа дозвільного характеру за умови, якщо суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою було подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, проте у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову в його видачі видано або направлено не було [5].

Очевидно, що впровадження декларативного принципу вимагає насамперед від суб'єктів господарювання взяти на себе зобов'язання створити належні, безпечні та здорові умови праці найманим працівникам відповідно до вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів із питань охорони праці і промислової безпеки, забезпечити найбільш повну та всебічну реалізацію прав робітників на безпечну працю.

Наприклад, намагаючись вибудувати нові відносини підприємців та органів державного нагляду, Виконавчий комітет Вінницької міської ради та Територіальне управління Держгірпромнагляду у Вінницькій області виступили ініціаторами впровадження в місті Вінниця декларативного методу оцінки відповідності діяльності суб'єктів господарювання вимогам законодавчих та інших нормативно-правових актів із питань охорони праці й промислової безпеки.

Оскільки ініціатива випереджала вимоги законодавства України, підприємцям було запропоновано добровільно розробляти Декларацію стану безпеки та охорони праці за формою та в порядку, визначеними Методичними рекомендаціями щодо декларування суб'єктами господарювання реалізації прав працівників на безпечні, здорові умови праці, відповідності організаційного, матеріально-технічного та інженерного забезпечення вимогам законодавчих та інших нормативно-правових актів з охорони праці та промислової безпеки, затвердженими рішенням виконкому міської ради, що є передумовою звільнення суб'єктів підприємництва від перевірок, дозволяє самостійно визначати заходи щодо підвищення стану безпеки праці, кінцевим результатом чого повинно бути збереження життя та здоров'я працюючих на виробництві.

У зарубіжній практиці переважає заявницький принцип або принцип пропорційності ризику (лише фірми, які займаються потенційно небезпечними видами господарської діяльності, повинні одержувати дозволи).

Основними принципами державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності є: захист прав, законних інтересів суспільства, територіальних громад та громадян, життя громадян, охорона навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави; розвиток конкуренції; прозорість процедури видачі документів дозвільного характеру; додержання рівності прав суб'єктів господарювання під час видачі документів дозвільного характеру; відповідальність посадових осіб дозвільних органів, державних

адміністраторів та суб'єктів господарювання за порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру; зменшення рівня державного регулювання господарської діяльності; установлення єдиних вимог до порядку видачі документів дозвільного характеру [6, ст. 3].

З огляду на євроінтеграційні процеси, завданням для України є адаптація національного законодавства до стандартів і вимог Європейського Союзу, оскільки йдеться не тільки про скасування митних тарифів на торгівлю товарами, а й лібералізацію торгівлі послугами. Адаптація законодавства у визначеному напрямі має на меті вдосконалення правових засад господарської діяльності та принципів дозвільної системи та приведення відповідного регуляторного законодавства України у відповідність до законодавства Європейського Союзу.

Завданням для країн ЄС є узгодження національних систем країн-членів Союзу з єдиними вимогами, критеріями та стандартами, які обумовлені директивними документами Європейського Союзу.

Розвиток системи міжнародних адміністративних послуг щодо забезпечення підприємницької діяльності стає більш активним у зв'язку з формуванням єдиного внутрішнього європейського ринку.

Єдиний внутрішній ринок складається з чотирьох елементів (так званих свобод руху): свобода руху товарів; свобода руху осіб; свобода руху послуг; свобода руху капіталу.

Розглянемо окремі з принципів дозвільної системи Європейського Союзу.

Зокрема, Директивою Європейського Союзу «Про послуги на внутрішньому ринку» передбачено, що для адміністративного спрощення у сфері підприємницької діяльності безумовно необхідним є впровадження в близькому майбутньому системи процедур і формальностей, що виконуються електронним шляхом, що, у свою чергу, має принести користь постачальникам, отримувачам послуг та компетентним органам. Компетентний орган – будь-який орган чи будь-яка інстанція, що здійснюють у державі-члені ЄС контролюючу або регулюючу функції щодо діяльності з надання послуг. Зокрема, це є адміністративні органи, які в межах своєї юридичної автономії регулюють доступ до діяльності до надання послуг, або їх здійснення [4, гл. 1, ст. 4, п. 9]. При чому реалізація таких зобов'язань може вимагати змін національних законодавств та інших правил, що застосовують до послуг.

Принцип дозвільної системи Європейського Союзу, який передбачає необхідність упровадження системи процедур і формальностей, що виконуються електронним шляхом, є останнім часом із погляду отримувачів послуг найбільш привабливим, оскільки в даний спосіб підприємці набувають можливості дистанційного доступу до інформації та отримання послуг. При чому має бути забезпечений доступ до можливості виконання формальностей та процедур із надання адміністративних послуг щодо підприємницької діяльності в єдиних офісах на відстані або з-за кордону.

Принцип – можливість отримувати послуги через пункт «єдиного вікна». Важливість цього принципу для внутрішнього ринку адміністративних послуг України не викликає сумніву. Він також

кореспондується з вимогами директивних документів Європейського Союзу щодо надання послуг. Зокрема, у ст. 6 зазначено, що постачальникам мають бути створені умови виконання через «єдине вікно» усіх необхідних для доступу до діяльності процедур та формальностей, у тому числі декларації, повідомлень, необхідних для отримання дозволів від компетентних органів [4, ст. 6].

Вимогою до принципів дозвільної системи є їх адекватність сучасності, тому вони періодично мають

переглядатися. Наприклад, побажання отримання послуги дистанційно раніше навряд чи могло бути можливим, натомість сьогодні це можна вважати одним із важливих показників у визначенні дозвільної системи як якісної.

Нами розроблено підхід до удосконалення комплексу принципів державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності на основі адаптації до неї базових принципів дозвільної системи Європейського Союзу (рис. 1).

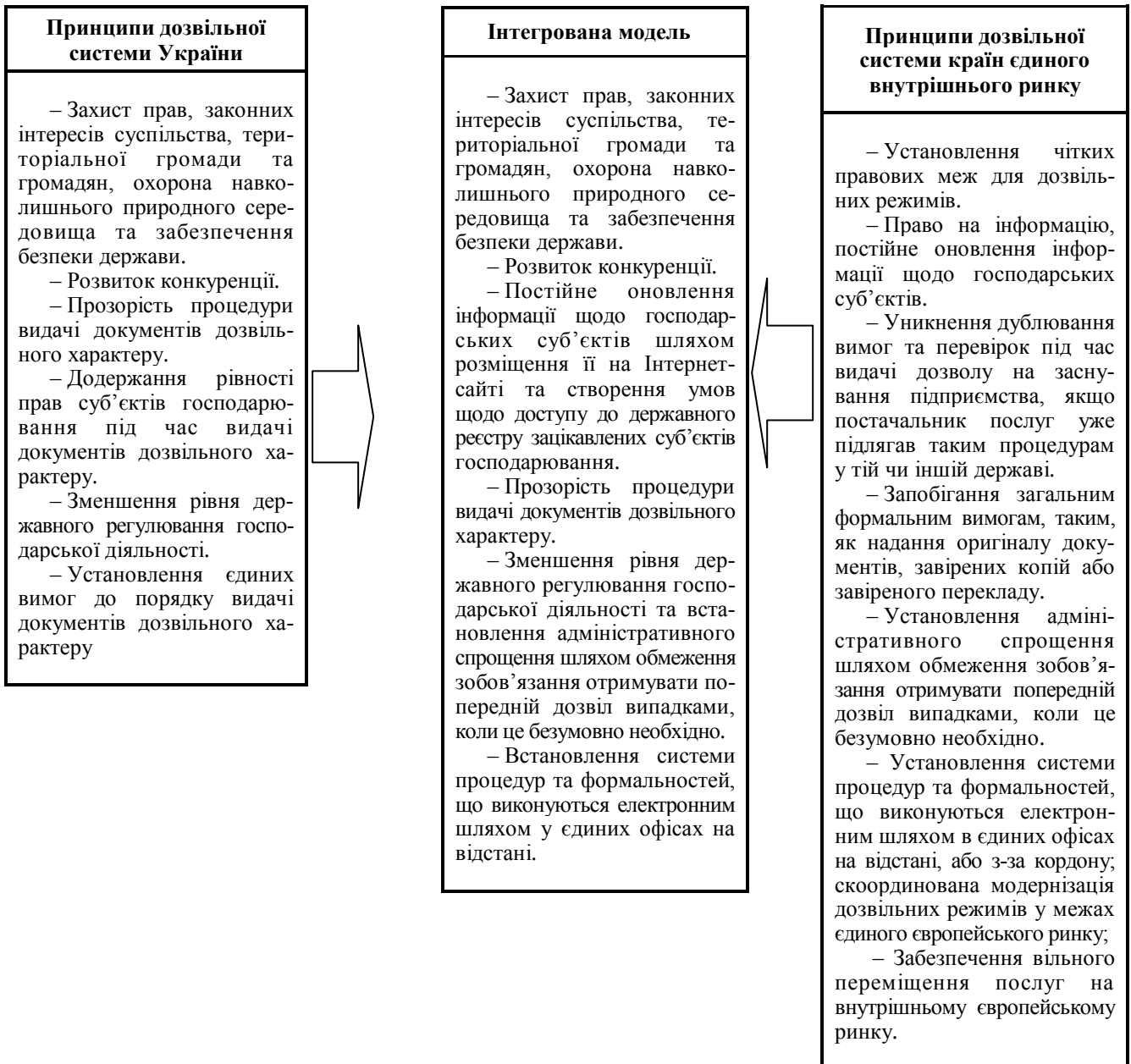


Рис. 1 Інтегрована модель-підхід до удосконалення комплексу принципів дозвільної системи України на основі адаптації до неї базових принципів дозвільної системи Європейського Союзу

Наприкінці 2009 р. Європейська Комісія прийняла рішення щодо полегшення транскордонного співробітництва через єдиний контактний пункт, який так само передбачений Директивою про послуги. Реалізація принципу єдиного контактного пункту надає підприємцям можливість спілкуватись із

державою через «єдине вікно», тобто надавати компетентній установі всі необхідні відомості, які вимагаються для діяльності в тій чи іншій сфері, натомість отримувати інформацію та виконувати необхідні процедури та формальності, не звертаючись до великої кількості різноманітних адміністративних

установ та служб. Цим рішенням держави-члени зобов'язані забезпечити мінімальний ризик для постачальників послуг, допоки не набуде чинності використання електронного підпису в усіх країнах-членах, що суттєво зменшить ризики для підприємців.

Аналіз упровадження Директиви про послуги країнами-членами ЄС дає підстави зробити висновки про необхідність продовження в Україні діяльності щодо спрощення дозвільних процедур та адаптації законодавства в цій сфері до норм Європейського Союзу.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підхід до удосконалення комплексу принципів дозвільної системи України, розроблений нами, заснований на адаптації до неї базових принципів дозвільної системи Європейського Союзу, зокрема: запобігання загальним формальним вимогам; установлення процедур

адміністративного спрощення отримання дозволів; забезпечення легкого доступу до інформації постачальникам та отримувачам послуг шляхом розміщення її на Інтернет-сайті; установлення системи процедур та формальностей, що виконуються електронним шляхом у єдиних офісах на відстані або з-за кордону; скоординована модернізація дозвільних режимів у межах єдиного європейського ринку; скорочення кількості бюрократичних процедур, запобігання їх дублювання з огляду на зміст та характер завдань; забезпечення вільного переміщення послуг на внутрішньому європейському ринку.

Вочевидь, важливим механізмом, що забезпечуватиме оперативність та комплексність удосконалення принципів дозвільної системи, є перехід на електронні форми розробки та узгодження документації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бояр А. О. Торговельно-економічні відносини між Україною та ЄС : Регулювання зовнішньої торгівлі та конкуренції в умовах єдиного ринку ЄС : підручник / А. О. Бояр ; [за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого та ін.] ; М-во освіти і науки України ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки ; Ун-т Лондон Метрополітан (Великобританія). – К. : Міленіум, 2008. – 383 с.
2. Грицяк І. А. Європейське управління : теоретико-методологічні засади : [монографія] / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2006. – 398 с.
3. Дайнен Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : Вид-во «К.І.С.». – 2006. – 692 с.
4. Директива № 2006/123/ЄС Європейського Парламенту і Ради «Об услугах на внутреннем рынке» от 12 декабря 2006 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uazakon.com/documents/date_3q/pg_gmgqwy/pg9.htm.
5. Закон України про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні від 15 груд. 2009 року № 1759-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>
6. Закон України про дозвільну систему у сфері господарської діяльності // Відом. Верховної Ради України : від 6 вер. 2005р. № 2806-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
7. Запатріна І. В. Регуляторне середовище та його роль у конкурентоспроможності України / І. В. Запатріна // Економіка і держава. – 2008. – № 1. – С. 17–18.
8. Кондрашов О. Сучасні форми і методи впливу органів державного управління на господарську діяльність підприємств промисловості / О. Кондрашов // Економіка та держава – 2007. – № 9. – С. 64–66.
9. Ластовецький А. Удосконалення дозвільно-реєстраційних процедур щодо підприємництва у ракурсі адміністративної реформи / А. Ластовецький // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 8. – С. 17–23.
10. Луценко Д. Реформування системи видачі дозвільних документів в Україні : що варто враховувати / Д. Луценко // Пріоритети. Вісник Доктрини приватної ініціативи. – 2004. – № 12 (18). – С. 25–30.
11. Софіщенко І. Я. Торговельно-економічні відносини між Україною та ЄС : стан та перспективи – Trade and Economic Relations between Ukraine and EU Current State and Prospects : [навч. посіб.] / І. Я. Софіщенко ; [за заг. ред. : М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, О. Рудіка та ін.]. – К. : Міленіум, 2009. – 314 с.
12. Стрижок Н. Нормативно-правове забезпечення управління процесом адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу / Н. Стрижок // Вісн. НАДУ. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – № 4. – С. 171–178.

Рецензенти: Івашова Л. М. – д.держ.упр.;
Ємельянов В. М. – к.т.н.

© Жарая С. Б., 2012

Дата надходження статті до редколегії 17.11.2012 р.

ЖАРАЯ Світлана Борисівна – професор кафедри методології та управління освітою Вінницького обласного інституту післядипломної освіти педагогічних працівників, доктор наук з державного управління, доцент.

Коло наукових інтересів: формування механізмів державного регулювання підприємницької діяльності в Україні в контексті євроінтеграції.

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЇ СТАБІЛЬНОГО ЖИТТЄЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СІЛЬСЬКОГО НАСЕЛЕННЯ

У статті розкрито основні методичні підходи до розробки стратегії стабільного життєзабезпечення сільського населення; розроблено модель стабільного життєзабезпечення сільського населення; визначено основні напрями розвитку стабільного життєзабезпечення сільського населення.

Ключові слова: життєзабезпечення сільського населення, сільські території, соціально-економічний розвиток, ресурсне забезпечення, рівень соціального забезпечення.

В статье раскрыты основные методические подходы к разработке стратегии стабильного жизнеобеспечения сельского населения; разработана модель стабильного жизнеобеспечения сельского населения, определены основные направления развития стабильного жизнеобеспечения сельского населения.

Ключевые слова: жизнеобеспечения сельского населения, сельские территории, социально-экономическое развитие, ресурсное обеспечение, уровень социального обеспечения.

In article the main methodical approaches to development of strategy of stable life support of country people are opened; the model of stable life support of country people is developed, the main directions of development of stable life support of country people are defined.

Key words: life support of country people, rural territories, social and economic development, resource providing, level of social security.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Соціально-економічна диференціація населення країни, обумовлена його адміністративно-територіальною структурою. Адже ясно, що соціальні можливості для самореалізації мешканців сільських поселень суттєво обмежені, порівняно з умовами життєзабезпечення не тільки городян великих міст, але й мініполісів. Із радянських часів і дотепер розподіл капіталовкладень, розвиток технічно оснащеного виробництва, соціальної інфраструктури, забезпечення житлом, послугами, підтримка освітніх закладів тощо спричиняв і продовжує відтворювати нерівні можливості та неоднакові умови життєдіяльності. А нерівні шанси, в свою чергу, обумовлюють диференціацію шляхів та стратегій, зокрема, особливості трудової, сімейно-побутової, політичної, культурно-дозвілєвої поведінки людей у різних типах поселень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Основні теоретичні й методологічні положення, що пов'язані з розробкою стратегії стабільного життєзабезпечення сільського населення розглядали такі науковці: В. Галушко, П. Гайдучкий, Ю. Губені, О. Дацій, С. Кваша, М. Корецький, М. Кропивко, П. Макаренко, М. Малік, Л. Мельник, О. Могильний, О. Мороз, О. Павлов, Б. Пасхавер,

В. Рябоконь, П. Саблук, А. Стельмашук, Н. Танклевська, М. Тульський, О. Царенко, А. Чупіс, В. Юрчишин, В. Яценко та ін.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. На сьогодні досить складно припинити спад виробництва, тому актуальним залишається питання виявлення системоутворюючих чинників сільського розвитку і стабільного життєзабезпечення сільського населення.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Розкрити основні методичні підходи до розробки стратегії стабільного життєзабезпечення сільського населення; розробити модель стабільного життєзабезпечення сільського населення; визначити основні напрями розвитку стабільного життєзабезпечення сільського населення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. При розробці стратегії формування стабільного життєзабезпечення населення сільських територій очевидно, що, зосереджуючи зусилля на обґрунтуванні окремих ключових напрямів, не можна обмежуватися поняттям тільки конкретних результатів. Вони повинні в міру можливостей представити і модель переходу до сталого розвитку сільського господарства та сільських територій, принципи і методи, створення якої, можуть бути використані при проведенні аналогічних робіт на інших сільських територіях.

У ролі вихідних положень розробки стратегії стабільного життєзабезпечення населення сільських територій пропонується така система орієнтирів:

- відповідність тенденціям світового розвитку, основою якого є перехід до сталого розвитку з розширенням використання екологічно безпечних виробництв;
- розробка універсальних механізмів, підходів, організаційних структур розвитку та заходів соціально-економічної політики, які могли б застосовуватися в масштабах багатьох районів країни – із використанням порівняльного аналізу соціально-економічних моделей розвитку різних територій;
- максимально повне й ефективне використання ресурсного потенціалу території з урахуванням особливостей географічного положення регіону.
- створення інтегральної інформаційної бази – комп'ютеризованих географічних інформаційних систем і використання найбільш ємних і динамічних систем представлення інформації;
- використання економічних стимулів переходу до сталого розвитку сільського господарства та сільських територій;
- забезпечення широкої участі місцевого населення в діяльності відповідних інституційних механізмів щодо виходу з кризи і переходу до сталого розвитку;
- моніторинг (спостереження і контроль) ситуації і вчасне та адекватне реагування на зміни;

– надання наукового обґрунтування планів дій різних часових параметрів (поточних, середньо- і довгострокових), ініціатив у сфері освіти і перенавчання фахівців.

Стратегія стабільного життєзабезпечення населення сільських територій повинна бути спрямована на найбільш повне використання ресурсних можливостей території для поліпшення соціально-економічних й екологічних умов життєзабезпечення сільського населення та підвищення ефективності сільсько-господарського виробництва.

Методологія сталого розвитку сільських територій повинна базуватися на такій економічній категорії, як «життєзабезпечення населення», використання якої передбачає цілісний розвиток сільських територій як системи при одночасному вирішенні цілого комплексу проблем: раціонального використання ресурсів і ресурсозбереження, створення здорового середовища проживання, розвиток системи комплексів рекреаційного та культурно-оздоровчого значення, тобто здійснення системи заходів, спрямованих на підвищення якості життя сільського населення.

Економічна категорія «життєзабезпечення населення» характеризується сукупністю якісних і кількісних характеристик, що відповідають рівню продуктивних сил суспільства, соціально-економічних та соціально-трудових відносин в умовах функціонування і розвитку ринкової економіки. У цьому сенсі становить інтерес соціально-економічна модель системи життєзабезпечення населення (рис. 1).

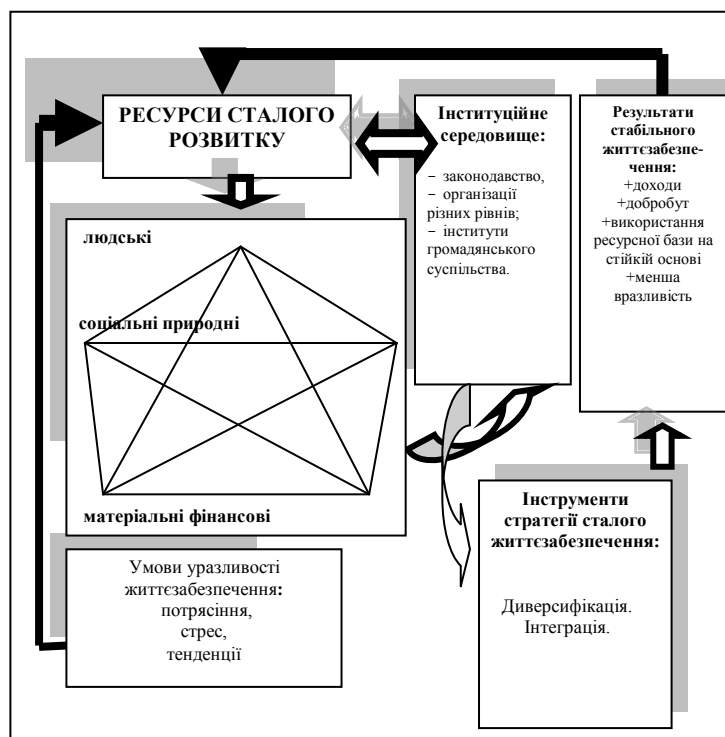


Рис. 1. Взаємодія основних блоків моделі стабільного життєзабезпечення сільського населення
Джерело: власні узагальнення

У широкому розумінні «життєзабезпечення» – це можливості, ресурси і види діяльності, необхідні людині для отримання коштів для існування. При

розгляді соціально-економічної моделі системи життєзабезпечення важливо розуміти, що вона для будь-якого індивіда спрямована на постійне

задоволення його потреб, включаючи найрізноманітніші сфери – економічну, соціальну, духовну. При цьому на систему життєзабезпечення кожної людини активно впливають такі фактори, як трудова діяльність, система побуту, інфраструктура, соціальний комфорт і багато інших. У підсумку система життєзабезпечення зводиться до основних стадій суспільного виробництва, обміну та споживання [5, с. 93].

Модель стабільного життєзабезпечення населення можна вважати підходом до аналізу конкретного життєзабезпечення, для реалізації соціально-економічних проєктів, спрямованих на підвищення життєзабезпечення і зниження рівня бідності.

Для того, щоб створити умови стабільного життєзабезпечення, необхідно розвивати такі напрями:

- зміцнення взаємної підтримки і соціальної згуртованості індивідів для своєчасного виявлення суспільнозначущих цілей і проблем розвитку території;

- поліпшення доступу до ринків послуг і збуту для побудови моделі більш повного та ефективного використання ресурсного потенціалу;

- розширення доступу до соціальних ресурсів для створення інститутів громадянського суспільства та забезпечення фінансової самодостатності розвитку сільських територій;

- розширення доступу до альтернативних видів діяльності, що дозволяє через розвиток сільсько-господарських та несільськогосподарських дохідних видів бізнесу підвищити прибутковість сільських домогосподарств і вирішити проблеми розвитку сімейної економіки;

- розвиток інституційного середовища в плані не тільки комплексного моніторингу соціально-економічних аспектів управління сільськими територіями, але й створення інформаційної єдності для прийняття стратегічних рішень та посилення ролі цільових груп населення.

Для створення стабільного життєзабезпечення населення необхідно виконувати умови ефективного поєднання всіх видів ресурсів (людських, природних, фінансових, матеріальних і соціальних). Розглянемо коротку характеристику кожного виду ресурсів.

Людський капітал включає в себе здоров'я, кваліфікацію, знання, навички тощо. Не можна не відзначити того, що до недавнього часу вітчизняні вчені не приділяли належної уваги до існуючого взаємозв'язку і взаємозалежності якості людського капіталу та ефективності функціонування соціально-економічних систем. Треба зазначити, що термін «людський капітал» уперше з'явився в роботах Теодора Шульца, економіста, який досліджував соціально-економічний розвиток країн «третього світу».

При виділенні різних комбінацій взаємодії основних блоків моделі стабільного життєзабезпечення сільського населення необхідно враховувати, що людські ресурси – багатоаспектні з усієї сукупністю ресурсного потенціалу сільських територій; це активні ресурси. Необмежені варіанти прояву якісних характеристик людського капіталу роблять їх

неймовірно складними для оцінки та аналізу впливу на системність розвитку території.

Але, тим не менше, це – єдиний ресурс, замінити який неможливо, причому якість людського капіталу визначає не тільки постановку стратегічних завдань і цілей розвитку сільської території на предмет стабільного життєзабезпечення населення, але й ступінь інтерпретації досягнутих результатів.

Дослідження показало, що конкурентоспроможність сільських територій у XXI столітті визначається кількістю інвестицій у потенціал людської продуктивності. У цьому плані не можна недооцінювати ролі формування якісного інформаційного простору для сільських жителів. Безсумнівно, що доступ до інформації дозволяє не тільки інвестувати в людський капітал, а й визначає здатність людей брати участь в інтерактивному плануванні розвитку території через уміння аналізувати та інтерпретувати отриману інформацію.

Природний капітал складається з подільних природних ресурсів і неподільних ресурсів, які використовуються колективно. Стратегія формування стійкості життєзабезпечення населення сільських територій передбачає, що основою частиною сільської економіки повинен бути природний капітал і його активне базове включення в ринковий процес і процес розвитку підприємницької діяльності. Така концепція розвитку сільської економіки трансформує і розширює ставлення до природних ресурсів як невід'ємної системоутворюючої частини сільських територій [4, с. 7].

Це дозволить, на нашу думку, забезпечити економічний прогрес і політичну стабільність у питаннях формування стратегічних напрямків розвитку села шляхом залучення природи в структуру капіталу та продуктивних сил (що дозволить повною мірою реалізувати рекреаційну функцію сільських територій).

Дослідження дозволило визначити, що розгляд природного потенціалу як базису розвитку сільської економіки може стати ефективним важелем у ринковому механізмі стабільного життєзабезпечення населення і дозволить більш обґрунтовано визначати вибір економічних альтернатив і напрямів розвитку ринку праці та видів підприємницької діяльності.

Розглядаючи варіативність взаємодії основних блоків моделі стабільного життєзабезпечення населення, слід розуміти, що фінансові ресурси – це фінансовий і матеріальний капітал. При цьому фінансовий капітал складається з особистих заощаджень, кредитів, пенсій та допомог, а матеріальний капітал включає базову інфраструктуру (доступний транспорт, житло та інші приміщення, водопровід і каналізацію, енергозбереження, доступ до засобів зв'язку й інформації), обладнання і засоби виробництва.

Дослідження показало, що в умовах переходу сільськогосподарського сектора української економіки на інноваційний шлях розвитку сумісного використання капіталів із різними системами кругообігів і циклічною оборотністю дозволяє забезпечити оперативну переорієнтацію ресурсів із метою відновлення порушеної рівноваги і стабілізації прибутковості. Сільські території (у силу об'єктивних і суб'єктивних

факторів) не можуть досягнути фінансової самодостатності без залучення сторонніх капіталів. Саме об'єднання різних джерел капіталів при реалізації стратегії стабільного життєзабезпечення на сільських територіях передбачає еволюцію фінансового капіталу у складнішу форму нового порядку. Треба враховувати, що при об'єднанні капіталу з метою отримання додаткових можливостей реалізації програмних заходів зі сталого сільського розвитку, порівняно зі сумарними можливостями окремих капіталів, утворюється не просто нова форма капіталу, а більш складна система інтегрованого фінансового капіталу, що має нові специфічні властивості.

Специфічні особливості соціально-економічного розвитку сільських територій, що впливають із конкретних регіональних відмінностей, визначають індивідуальний шлях еволюції фінансового капіталу і способи його формування [2, с. 298].

Крім відповідного ринкового середовища і необхідних економічних та організаційно-правових умов ефективності, використання фінансового капіталу в умовах формування стабільного життєзабезпечення сільського населення залежить від соціально значущих центрів економічного зростання та розвитку, орієнтованих як на розв'язання проблем задоволення першочергових потреб, так і на всебічний розвиток наукоміського, високотехнологічного, експортно-орієнтованого сільськогосподарського виробництва.

Соціальний капітал – це зв'язки, довірчі відносини, сім'я, колективне представництво, широкий доступ до суспільних інститутів (культурних, політичних та економічних). При побудові моделі стабільного життєзабезпечення сільського населення треба враховувати, що соціальний капітал є сполучною ланкою між соціальним та економічним блоками розвитку сільської території. Соціальний капітал визначає якість розвитку людського капіталу, оскільки тісно пов'язаний з економічним зростанням.

Норми трудової і ділової етики, що впроваджуються в процесі соціальної взаємодії, сприяють підвищенню продуктивності праці та зниженню витрат на здійснення економічної діяльності. Соціальні контакти, які виникають у процесі життєзабезпечення населення, згодом служать джерелом важливих знань і умінь, що дозволяють активно брати участь в процесі інтерактивного планування розвитку території та ефективно доповнюють формальне прийняття управлінських рішень.

Зміцнення соціального капіталу може істотно підвищити ефективність розвитку сільських територій як соціально-економічної системи. Дослідження дозволило визначити, що на одному або декількох ресурсах, або через їх трансформацію будується стратегія стабільного життєзабезпечення. Причому результатом стабільного життєзабезпечення є не тільки задоволення основних потреб сільських жителів, але, у першу чергу, самовдосконалення кожного конкретного індивіда.

Треба сказати, що аналіз та оцінка ресурсного потенціалу є невід'ємною складовою робіт із комплексного, сталого розвитку сільських територій. Стійкість може забезпечити тільки єдина система,

коли всі види ресурсів, а також роботи з розвитку інфраструктури села, соціального забезпечення життя сільського населення об'єднуються в єдиний багатогалузевий комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на підвищення якості життя сільського населення, на збереження навколишнього середовища.

Розроблена модель стабільного життєзабезпечення сільських територій включає вирішення таких проблемних завдань:

- аналітичне узагальнення досягнутих на території результатів;
- оцінка наявних потреб та можливостей;
- цільова орієнтація майбутнього сталого розвитку;
- розробка конкретних завдань і напрямків програм та проектів розвитку.

Найважливішою складовою розробки моделі стабільного життєзабезпечення є детальний аналіз соціально-економічного становища та ресурсного забезпечення конкретної території. Аналіз загального соціально-економічного стану сільської території проводять за основними складовими показниками системоутворюючих чинників сільського розвитку:

1. Якість життя населення на сільській території (установлення тенденцій кількісної оцінки якості життя населення) включає в себе:

– Рівень матеріального забезпечення оцінюється за співвідношенням доходів населення та рівня прожиткового мінімуму; за розподілом працівників за галузями економіки та за рівнем доходів; через порівняння прожиткового мінімуму населення сільської території з необхідним рівнем по країні, забезпечення витрат населення задоволенню мінімальних життєво необхідних потреб.

– Рівень житлово-комунального та культурного забезпечення виражається в аналізі функціонуючої на сільській території системи житлово-комунального господарства та її зносом; обсягами будівництва об'єктів комунального господарства; рівнем вартості послуг, що надаються житлово-комунальним господарством і наявністю заборгованості в населення в їх оплаті; розкиданістю поселень; наявністю на території культурно-історичних місць і пам'яток; наявністю мережі баз відпочинку; обсягом виконаних заходів із ремонту об'єктів соціальної сфери та інженерної інфраструктури; станом матеріально-технічної бази соціальної сфери; ступенем розвиненості дозвільної і спортивної сфери; рівнем збереження і розвитку національних традицій.

– Рівень соціального забезпечення оцінюється за: середнім розміром пенсій на сільській території і їх співвідношенням із величиною прожиткового мінімуму; забезпеченістю відповідно до потреб населення будинками-інтернатами, будинками для людей похилого віку; рівнем реалізації програм соціального обслуговування населення.

– Рівень освіти характеризується: наявністю розгалуженої системи шкільної та дошкільної освіти; рівнем освіти населення територій; рівнем комп'ютеризації освітніх закладів; якістю і забезпеченістю управлінським персоналом на сільсько-господарських підприємствах.

– Рівень охорони здоров'я оцінюється: наявністю установ охорони здоров'я, наявністю служби швидкої медичної допомоги на сільській території; показниками народжуваності; показниками смертності, у тому числі дитячої; тривалістю життя; укомплектованістю сільських закладів охорони здоров'я кваліфікованим медичним персоналом; наявністю й облаштованістю спортивно-оздоровчих установ.

– Рівень особистої безпеки характеризується: кількістю зареєстрованих злочинів; рівнем фінансування правоохоронних органів.

– Рівень екологічної безпеки характеризується: наявністю радіаційно-небезпечних об'єктів; рівнем викидів і скидів у навколишнє середовище; наявністю каналізаційної мережі та очисних споруд; ємністю полігонів для захоронення відходів місцевого виробництва; показниками стічних вод у річки та інші водні джерела сільськогосподарськими підприємствами.

2. Економіко-географічне положення сільських територій передбачає аналіз і виявлення: територіальної прихильності на предмет близькості до обласного та іншого центра; наявності на сільській території річок та інших водних і географічних об'єктів; різноманітності запасів мінеральної сировини та корисних копалин, наявності і ефективності використання транспортної інфраструктури; наявності або відсутності на сільській території системи збуту й просування виробленої продукції.

3. Історичний і природний потенціал включає: якість використання природних ресурсів; наявність історико-культурних пам'яток; наявність курортних зон відпочинку; функціонування підприємств із розвитку і поширення народних художніх промислів.

4. Населення і трудові ресурси характеризуються: кількісною оцінкою наявності трудових ресурсів; співвідношенням населення працездатного й непрацездатного віку; освітнім потенціалом; рівнем зареєстрованого безробіття; диференціацією безробітного населення за статтю та віком; рівнем заробітної плати в основних галузях виробництва; наявністю кваліфікованої робочої сили в сільській місцевості.

5. Економічний потенціал (комплексні характеристики виробничого комплексу території, з урахуванням усіх технологічних процесів і джерел фінансування розвитку виробництва) включає:

– Промисловий потенціал характеризується: структурою і ступенем зносу основних виробничих фондів; інноваційною активністю підприємства; показниками діяльності всіх галузей промисловості, будіндустрії, що оцінюється наявністю будівельних організацій; обсягом житлового будівництва; наявністю джерел фінансування будівельної інфраструктури; показниками забезпеченості житлом селян, у тому числі молодих сімей; показниками зносу житлового фонду.

– Сільськогосподарський потенціал характеризується: станом основних галузей сільськогосподарського виробництва; складом основних і оборотних коштів; упровадженням у виробництво прогресивних технологій; складом машинотракторного парку; маркетинговими дослідженнями на предмет попиту сільськогосподар-

ської продукції для визначення розвитку продуктивних пріоритетів.

– Фінансове становище сільськогосподарських підприємств визначається: ступенем фінансової стійкості; використанням кредитних ресурсів.

– Матеріальна база сільськогосподарських підприємств оцінюється: станом і ступенем зносу основних виробничих фондів; інвестиційної діяльності зі створенням передумов для зміцнення матеріальної бази.

– Структура власності характеризується: наявністю всіх форм власності на землю і засоби виробництва.

– Особисті селянські і фермерські господарства аналізуються: показниками виробничої діяльності по основних галузях сільськогосподарського виробництва; наявністю ринків збуту виробленої продукції; наявністю переробних потужностей; рівнем доступу до кредитних ресурсів; можливістю використання досвіду демонстраційних господарств.

6. Науковий та освітній потенціал характеризується: наявністю на території науково-дослідницьких інститутів або їх підрозділів; наявністю центрів підтримки підприємництва; наявністю інформаційно-консультаційних центрів; наявністю демонстраційних господарств; затребуваністю освітніх програм і програм перенавчання та перепідготовки державної служби зайнятості населення.

7. Торговий потенціал оцінюється: реалізацією інвестиційних проектів і програм із розвитку торгово-роздрібною мережі на сільській території; можливістю реалізації виробленої продукції всіх суб'єктів підприємницької діяльності.

8. Інвестиційний потенціал включає: наявність інфраструктури підтримки підприємництва; розробку і реалізацію інвестиційних проектів і програм, спрямованих на модернізацію обладнання сільськогосподарських підприємств і підприємств переробної промисловості, на розміщення нових виробництв, розвиток сфери відпочинку і туризму, на розвиток і підтримку функціонування об'єктів соціальної сфери та інженерної інфраструктури; інвестиційну активність населення і суб'єктів підприємництва; наявність обґрунтованих програм і проектів розвитку галузей економіки.

9. Управління сільською територією оцінюється: розробкою і прийняттям нормативно-правових актів на обласному та місцевому рівні, спрямування на реформування системи управління територією; наявністю нормативно-правових актів місцевого значення, що забезпечують фінансові засади функціонування і розвитку сільської території.

10. Розвиток місцевого самоврядування характеризує: громадянську активність сільського населення; ступінь участі громадян у прийнятті рішень, що стосуються життєдіяльності та функціонування сільської території; роботу органів місцевого самоврядування; створення і діяльність органів територіального громадського самоврядування.

При побудові моделі стабільного життєзабезпечення населення слід орієнтуватися на такі етапи:

1. розробка стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку сільської території;

2. розробка конкретних проектів і програм соціально-економічного розвитку сільської території з урахуванням результатів досліджень, отриманих на першому етапі роботи. У процесі розробки моделі стабільного життєзабезпечення для конкретної сільської території необхідно використовувати прогнозно-аналітичні, інформаційні та інші матеріали обласних та районних організацій, особливу увагу приділяти бюджетним обстеженням сільських домогосподарств, опитування працівників місцевих виконавчих органів, комунальних та інших служб, а також анкетування населення за рядом істотних позицій.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Особливість запропонованого підходу до розробки та реалізації моделі стабільного життєзабезпечення населення сільських територій є те, що вся робота будується на основі відстеження динаміки показників якості життя громадян від реалізованих проектів і програм, а введення в наукову сферу і практику державного регулювання сучасного ринкового господарства економічної категорії «система життєзабезпечення населення» дозволяє державі більш компетентно забезпечувати формування в Україні високорозвиненого та соціально справедливого суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гайдучкий П. І. Про основні засади реформування системи державної підтримки сільського господарства та сільської території / П. І. Гайдучкий // Економіка АПК. – 2005. – № 11. – С. 43–48.
2. Кропивко М. Ф. Кластерна організація розвитку агропромислового виробництва і сільських територій / М. Ф. Кропивко, М. М. Ксенофонов / Організація управління аграрною економікою. – К. : ННЦ ІАЕ. – 2008. – С. 295–299.
3. Малік М. Й. Про державне регулювання розвитку сільських територій / М. Й. Малік // Економіка АПК. – 2008. – № 2. – С. 156.
4. Онищенко О. Сільський розвиток: основи методології та організації / О. Онищенко, В. Юрчишин // Економіка України. – 2006. – № 10. – С. 4–13.
5. Павлов О. І. Сільські території України: історична трансформація парадигми управління: [монографія] / О. І. Павлов – Одеса : Астропринт, 2006. – 360 с.

Рецензенти: Дацій О. І. – д.е.н.;
Корецький М. Х. – д.держ.упр.

© Антонов А. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 23.11.2012 р.

АНТОНОВ Андрій В'ячеславович – кандидат економічних наук, докторант Академії муніципального управління (м. Київ).

Коло наукових інтересів: вплив глобалізації та інтеграції на розвиток сільських територій.

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯК ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

У статті аналізується низка поглядів щодо визначення понять «місцева влада» та «фінансове забезпечення» із точки зору економіки, права та державного управління. Запропоновано узагальнене визначення поняття «фінансове забезпечення місцевої влади».

Ключові слова: місцева влада, фінансове забезпечення, фінансові ресурси, місцеві бюджети.

В статье анализируется ряд взглядов касательно определения понятий «местная власть» и «финансовое обеспечение» с точки зрения экономики, права и государственного управления. Предложено обобщённое определение понятия «финансовое обеспечение местной власти».

Ключевые слова: местная власть, финансовое обеспечение, финансовые ресурсы, местные бюджеты.

The article deals with a number of views on the definitions of «local authority» and «financial provision» from economics, law and public administration sciences point of view. The author gives own generalized definition of «financial provision of the local authority».

Key words: local authority, financial provision, financial resources, local budgets.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Із часу становлення України як незалежної держави, а особливо протягом останніх років, усе більшої ваги набуває питання забезпечення територіальних громад фінансовими ресурсами в обсягах, що дійсно дозволять органам місцевої влади діяти достатньо продуктивно для того, щоб забезпечувати сталий розвиток територій, задовольняти потреби населення кожної адміністративно-територіальної одиниці. У сучасних умовах недостатня фінансова забезпеченість місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування значною мірою знижує їх ефективність у реалізації власних та делегованих повноважень і вирішенні місцевих проблем, негативно впливає на забезпечення гарантованих конституцією громадянам прав, зокрема й таких базових, як на охорону здоров'я, соціальний захист, освіту тощо [1].

Дослідження множини питань, пов'язаних із фінансовим забезпеченням діяльності місцевої влади, вимагає, перш за все, ґрунтовних теоретичних знань та розуміння сутності таких понять, як «місцева влада» та «фінансове забезпечення», адже, незважаючи на велику кількість досліджень у цьому напрямі, досі існують різні думки щодо їх пояснення і вживання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Серед сучасних наукових розробок, присвячених проблемам місцевої влади, слід відзначити праці цілої когорти вітчизняних та зарубіжних учених:

Г. В. Барабашова, І. Л. Бачила, М. І. Корнієнка, О. Є. Кутафіна, В. Ф. Погорілка, Ю. А. Тихомирова, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, К. Ф. Шеремета, А. І. Черкасова, В. М. Кампо, М. О. Баймуратова, М. С. Бондаря, А. М. Онупрієнко, М. П. Орзіха, М. В. Постового, В. І. Васильєва, І. В. Видріна та ін.

Вагомий внесок у дослідження окремих аспектів фінансового забезпечення зробили такі вітчизняні науковці, як І. А. Бланка, М. Д. Білик, П. Ю. Буряк, О. Д. Василик, І. В. Зятковський, О. П. Кириленко, М. І. Крупа, В. М. Опаріна, А. М. Поддерогіна, Р. А. Слав'юк, О. О. Терещенко, С. І. Юрій та ін. Проте, зважаючи на значну варіацію в позиціях економістів стосовно цього явища, питання фінансового забезпечення можна вважати актуальним і сьогодні.

Сутність та складові фінансових ресурсів місцевих органів влади досліджували такі вітчизняні вчені, як П. К. Бечко, А. Є. Буряченко, С. І. Варга, М. А. Гапонюк, К. М. Владимиров, О. П. Кириленко, Л. В. Панасюк, О. Ф. Рогальський, О. Р. Романенко, О. Б. Суховірська, І. О. Філімошкіна, Н. Г. Чуйко та ін.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Незважаючи на те, що багато науковців у своїх роботах досліджували проблеми місцевої влади, її фінансової та правової основ, до цього часу існує чимало прогалин стосовно визначення цілої низки понять, а отже і неминуча плутанина при використанні деяких дефініцій різними авторами. Зокрема, потребують уважного вивчення та уточнення поняття «фінансове забезпечення», «фінансові ресурси», «місцева влада».

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає у вивченні, узагальненні та порівнянні поглядів дослідників у галузях права, економіки та державного управління, а також положень законодавчих актів для формулювання окремих складових та поняття «фінансове забезпечення місцевої влади» у цілому.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. На фоні державно-політичних змін та постійних спроб реформування українського суспільства останніми роками не вщухають дискусії про природу місцевої влади, її походження, правові й фінансові підвалини, а також її співвідношення і взаємодію з центральною владою. Спираючись, зокрема, на висновки такого дослідника природи місцевої влади, як А. М. Онупрієнко, можна сказати, що з точки зору організації політико-управлінської системи в цілому за сучасних умов проблема місцевої влади переходить до розряду ключових і перспективних.

Будь-якій організованій стійкій групі людей, людській спільноті притаманне явище влади. За сферою застосування і залежно від суб'єкта та об'єкта влада може бути різноманітною: політичною, економічною, ідеологічною, релігійною тощо. Проте державна влада, безумовно, має особливий статус. Будь-який вид суспільної влади має певні відмінності, притаманні тільки певному виду риси, але найголовніше питання полягає у тому, хто і як представляє владу, хто є носієм ідей та інтересів певної соціальної спільноти.

Стаття 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні визначає народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таким чином, публічна влада на рівні держави і місцевому рівні являє собою дві різних, але тісно взаємозалежних форми народовладдя в Україні, а органи місцевого управління й органи державної влади – це органи, через які народ здійснює свою владу. У першому випадку влада народу реалізується у формі місцевого самоврядування, у другому – набуває форми державної влади. Місцеве самоврядування і державна влада в країні тісно взаємопов'язані: у них єдине джерело – народ.

Органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, їх недержавний статус закріплюється в ч. 2 ст. 5 Конституції України, де при переліку форм здійснення народом влади поняття «органи державної влади» поєднується з поняттям «органи місцевого самоврядування» сполучником «та», що свідчить про їх різну природу [6, с. 30]. Такий висновок підтверджується Рішенням Конституційного Суду України від 26 березня 2002 р. № 6-рп/2002, у якому тлумачаться статті 5 та 6 Конституції України. Зокрема, у пункті 4 цього Рішення вказано, що, відповідно до конституційного положення ст. 5, у системному її взаємозв'язку з положеннями ст. 6 Конституції, де йдеться про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, впливає те, що органи місцевого самоврядування не є

органами державної влади, а місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади, яка визнається і гарантується в Україні (ст. 7 Конституції України).

Держава має забезпечити здійснення своєї влади як на центральному, так і на місцевому рівні. Виходячи з того, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, на низових рівнях управління формуються постійно діючі місцеві органи державної влади, які разом з органами місцевого самоврядування здатні вирішити більшість проблем на місці, не залучаючи допомогу з центру. Із цих позицій *місцева влада* – це вид публічної влади, яка реалізується від імені суб'єктів місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що функціонують у межах певних адміністративно-територіальних одиниць [7].

Місцева влада має певні ознаки, які відрізняють її від центральної влади:

а) якщо державна влада поширюється на всіх членів суспільства, то місцева влада – лише на певну її частину;

б) державна влада може розв'язувати проблеми загальносуспільного характеру, а місцева – лише локальні;

в) державна влада є суверенною, а місцева влада має підзаконний характер і діє в порядку та межах, установлених верховною владою [5, с. 180].

Виходячи з тези про наближеність до народу і первинність організації місцевого рівня публічної влади, ряд дослідників, зокрема Г. Дерев'янка, Ж. Ведель, Ф. Тускоз, виділяють певні параметри діяльності місцевої влади: її ефективність, оперативність, ступінь наближеності до конкретного жителя відповідної території, характер зв'язків між жителями місцевості та органами управління. Усі ці параметри можуть характеризувати рівень реалізації територіальних прав громадянина на належне управління місцем його проживання [4, с. 188].

Місцеві органи влади максимально наближені до територіальної громади, що забезпечує можливість її участі у справах всього суспільства, сприяє залученню до вирішення політичних питань, до розвитку різних форм місцевої демократії, сприяє максимізації захисту місцевих інтересів. Органи влади на місцях мають повноваження на виконання різноманітних функцій у громадському житті, які спрямовані на забезпечення головних потреб населення.

Отже, систему органів місцевої влади в Україні становлять різні за своєю юридичною природою органи, які є представниками двох видів публічної влади, а саме: система місцевого самоврядування як публічна влада територіальних громад і сформованих ними муніципальних органів та система місцевих органів державної виконавчої влади, представлена місцевими державними адміністраціями. Функціонування місцевих державних адміністрацій є втіленням концепції державної політико-правової природи місцевої влади, а діяльність територіальних громад відповідає концепції дуалізму функцій і повноважень місцевого самоврядування, має недержавну політико-правову природу, є насамперед елементом громадянського суспільства [5, с. 180-181].

У діяльності місцевих органів державної виконавчої влади і територіальних громад є об'єднуюче начало: автономні рішення обох систем місцевої влади спрямовані на забезпечення колективних потреб населення; наявність специфічного апарату здійснення влади; функціонування в межах законів та інших нормативних актів; здійснення влади на певній території щодо всіх фізичних осіб, які перебувають на ній; встановлення та збирання податків і зборів; самостійне формування бюджету тощо [5, с. 181].

Конституційно-правова природа місцевої публічної влади в єдності зі свободою вирішення питань місцевого значення може проявляти себе не лише в альтернативному варіанті – як державна влада або (і) влада місцевого самоврядування (муніципальна влада), – але й на основі різних форм поєднання і взаємопроникнення державних і муніципальних інститутів демократії [2, с. 67].

Отже, спираючись на викладене вище, можна визначити місцеву владу як різновид публічної влади, що реалізується від імені суб'єктів, які функціонують у межах певних адміністративно-територіальних утворень і являють собою різні за своєю юридичною природою органи, а саме: сформовану територіальними громадами систему місцевого самоврядування та сформовану органами державної виконавчої влади систему місцевих державних адміністрацій.

Можна стверджувати, що міра та ступінь самостійності місцевої влади у вирішенні місцевих проблем є показником дійсного рівня народовладдя або демократії в країні. При цьому самостійність забезпечується не лише наявністю певного набору визначених прав і повноважень, але й рівнем фінансової забезпеченості.

Дослідженню поняття «фінансового забезпечення» присвячено чимало наукових праць, проте в економічній літературі немає єдиного підходу щодо його визначення. Думки науковців розходяться при визначенні елементів і форм фінансового забезпечення.

Так, В. І. Оспіщев [16, с. 59] розглядає фінансове забезпечення як основний метод фінансового впливу на соціально-економічний розвиток, вказуючи, що фінансове забезпечення регулюється на основі відповідної системи функціонування, яке може здійснюватись у трьох формах: самофінансування, кредитування, зовнішнє фінансування.

В. М. Родіонова [14, с. 35-42] під фінансовим забезпеченням розуміє покриття витрат за рахунок фінансових ресурсів, що акумулюються суб'єктами господарювання і державою. Формами фінансового забезпечення виділяє самофінансування, кредитування й державне фінансування, а інструментами механізму фінансового забезпечення склад і структуру його джерел.

В. М. Опарін [12, с. 56] наголошує на тому, що фінансове забезпечення «реалізується на основі відповідної системи фінансування, яке може здійснюватись через самофінансування, кредитування та зовнішнє фінансування», розшифровуючи останнє як надання фінансових ресурсів на безповоротній і безоплатній основі.

Д. С. Олійник [10, с. 5] вважає, що фінансове забезпечення має бути організоване на основі визначення обсягу фінансових ресурсів, науково-обґрунтованого їх прогнозування, створення фінансових резервів, нормативно-правового забезпечення.

О. І. Москаль [9, с. 6-7] розглядає фінансове забезпечення як сукупність економічних відносин, що виникають, із приводу пошуку, залучення й ефективного використання фінансових ресурсів та організаційно-управлінських принципів, методів і форм їх впливу на соціально-економічну життєдіяльність територіальних одиниць та господарських суб'єктів.

Для всіх наведених вище думок дослідників-економістів характерним є розуміння «фінансового забезпечення» як процесу, сукупності певних заходів, відносин, що виникають із приводу пошуку, прогнозування, планування, залучення та використання фінансових ресурсів.

У контексті нашого дослідження зупинимось на вивченні фінансових ресурсів місцевих органів влади. Слід зазначити, що на практиці досить важко визначитись з їх обсягом, оскільки не існує чіткого визначення не лише поняття «фінансові ресурси місцевих органів влади», а й «фінансові ресурси» узагалі.

Незважаючи на те, що фінансові ресурси є однією з найуживаніших дефініцій у категоріально-понятійному апараті економічної науки, єдиної точки зору щодо змісту та економічної інтерпретації сутності фінансових ресурсів немає.

Узагальнюючи погляди таких дослідників, як А. М. Бірман, О. Д. Василик, М. Г. Сичов, В. К. Сенчагов, Д. С. Моляков, В. М. Опарін, А. М. Поддєрьогін, під фінансовими ресурсами треба розуміти кошти, що використовуються певними суб'єктами (державними та місцевими органами влади, суб'єктами господарювання, населенням) для здійснення їх діяльності [15, с. 161].

Фінансові ресурси є зовнішньою формою прояву розподільчих відносин, що мають вартісну форму; обслуговують відтворювальний процес, відображаючи рух вартості та його результат, але не приймають безпосередньої участі у виробничому процесі; забезпечують платоспроможність економічних суб'єктів [11, с. 131]; мають унікальну трансформаційну спроможність – здатність перетворюватися в ресурси інших видів [13, с. 137]; можуть бути самостійним джерелом доходу [13, с. 140].

Отже, фінансові ресурси місцевих органів влади – це кошти, що використовуються місцевими органами влади для виконання покладених на них функцій і завдань [15, с. 162].

Зважаючи на подвійну природу місцевої влади, украй важливим є визначення складу фінансових ресурсів місцевих органів влади.

О. Р. Романенко, С. Я. Огородник, М. С. Зязюн до складу фінансових ресурсів місцевих органів влади включають місцеві бюджети, резервні, позабюджетні, валютні та цільові фонди, фонди грошових ресурсів комунальних підприємств, залучені банківські кредити, надходження від розміщення місцевих позик тощо [17, с. 168].

На думку К. М. Владимірова, Н. Г. Чуйко, О. Ф. Рогальського, М. А. Гапонюка, В. П. Яцюти, А. С. Буряченко, А. А. Славкової, складовими елементами місцевих фінансових ресурсів є місцеві бюджети та фінансові ресурси підприємств, організацій і установ комунальної форми власності [3, с. 26; 8, с. 31].

Крім того, у літературі до фінансових ресурсів місцевої влади відносять доходи місцевих бюджетів, кошти цільових фондів, фінансові ресурси підприємств комунальної форми власності, благодійні, спонсорські внески, пожертвування та інші ресурси, передбачені законодавством [15, с. 162-163].

Аналізуючи наведені підходи, можна зробити узагальнюючий висновок про те, що місцеві фінансові ресурси являють собою фонди коштів, що створюються і використовуються для реалізації завдань місцевої влади та містять доходи місцевих бюджетів і фінансові ресурси підприємств, установ і організацій комунальної форми власності.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, спираючись на викладене вище, можна описати місцеву владу як різновид публічної влади, що реалізується від імені суб'єктів, які функціонують у межах певних адміністративно-територіальних утворень і являють собою взаємопов'язану сукупність різних за своєю юридичною природою систем, а саме: сформовану територіальними громадами систему місцевого самоврядування та сформовану органами державної виконавчої влади систему місцевих державних адміністрацій.

Фінансове забезпечення – це сукупність відносин, що виникають із приводу формування та використання фінансових ресурсів органів місцевої влади, що використовуються для здійснення їх діяльності, виконання власних та делегованих повноважень. «Фінансове забезпечення» слід розуміти як процес, сукупність певних заходів, що здійснюються з приводу пошуку, прогнозування, планування, залучення та використання фінансових ресурсів.

Аналіз різних підходів дозволяє дійти висновку про те, що місцеві фінансові ресурси являють собою фонди коштів, які створюються і використовуються для реалізації завдань місцевої влади та містять доходи місцевих бюджетів і фінансові ресурси підприємств, установ і організацій комунальної форми власності.

Спираючись на наведені в статті дефініції, можна узагальнено визначити фінансове забезпечення місцевої влади як сукупність заходів щодо акумуляції, розподілу та використання місцевих фінансових ресурсів із метою створення умов для реалізації функцій місцевої влади.

Безумовно, подальшого дослідження та наукового обґрунтування потребують теоретичні підходи до визначення сутності та складу фінансових ресурсів місцевих органів влади, методичні підходи до їх класифікації; на поглиблене всебічне вивчення заслуговує процес фінансового забезпечення місцевої влади та його державне регулювання тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Борщ О. Фінансове забезпечення регіонального розвитку [Електронний ресурс] / О. Борщ. – Режим доступу: http://sophus.at.ua/publ/2011_11_15_16_kamnodilsk/section_1_2011_11_15_16/finsove_zabezpechennja_regionalnogo_rozvitku/3-1-0-1.
2. Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: [учеб. пособие] / Н. С. Бондарь. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2004. – 352 с.
3. Владиміров К. М. Місцеві фінанси: навч. посібник / К. М. Владиміров, Н. Г. Чуйко, О. Ф. Рогальський. – Херсон: Олди-плюс, 2006. – 352 с.
4. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 398 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; [за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна]. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
6. 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.]. – Х.: Право. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2003. – 808 с.
7. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. М. Онупрієнко; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.
8. Місцеві фінанси: [навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц.] / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. С. Буряченко, А. А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.
9. Москаль О. І. Фінансове забезпечення розвитку агропромислового виробництва регіону (на матеріалах Чернівецької області): автореф. дис. ... канд. екон. наук / О. І. Москаль. – К., 2001. – 16 с.
10. Олійник Д. С. Фінансове забезпечення розвитку сільськогосподарського виробництва: автореф. дис. ... канд. екон. наук / Д. С. Олійник. – К., 2003. – 17 с.
11. Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): [монографія] / В. Опарін. – Вид. 2-ге, без змін. – К.: КНЕУ, 2006. – 240 с.
12. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія): [навч. посіб.] / В. М. Опарін. – 2-ге вид. доп. і перероб. – К.: КНЕУ, 2002. – 240 с.
13. Стецюк А. П. Економічна суть фінансових ресурсів / А. П. Стецюк // Фінанси України. – 2007. – № 1. – С. 129–143.
14. Финансы. В. М. Родионова, В. Я. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др.; [под ред. В. М. Родионовой]. – М.: Финансы и статистика, 1993. – 432 с.
15. Філімошкіна І. О. Теоретико-методичні підходи до визначення сутності фінансових ресурсів місцевих органів влади / І. О. Філімошкіна // Фінанси, облік і аудит. – 2010. – № 16.
16. Фінанси: [навч. посіб.] / О. П. Близнюк, Л. І. Лачкова, В. І. Оспішева та ін.; [за ред. І. В. Оспішева]. – К.: Знання, 2006. – 415 с.
17. Фінанси: [навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни]. – 2-ге вид., перероб. і доп. / О. Р. Романенко, С. Я. Огородник, М. С. Зязюн, А. А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2003. – 387 с.

Рецензенти: Вакуленко В. М. – к.держ.упр.;
Борщ Г. А. – к.держ.упр.

© Якименко Б. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 14.11.2012 р.

ЯКИМЕНКО Борис Миколайович – аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: теорія та практика регіонального управління і місцевого самоврядування в Україні та світі, взаємодія органів влади всіх рівнів, фінансове забезпечення місцевої влади.

СОЦІАЛЬНИЙ КОНСАЛТИНГ ЯК ЕЛЕМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті розглянуто роль соціального консалтингу в якості елемента державної соціальної політики в умовах глобалізації; окреслено причини і напрямки діяльності в соціальній сфері, для реалізації яких необхідна допомога професійних консультантів; розроблено градацію консультантів, що діють на ринку соціальних консалтингових послуг, на основі окремих показників.

Ключові слова: соціальний консалтинг, державна соціальна політика, глобалізація.

В статье рассмотрена роль социального консалтинга в качестве элемента государственной социальной политики в условиях глобализации; определены причины и направления деятельности в социальной сфере, для реализации которых необходима помощь профессиональных консультантов; разработана градация консультантов, которые действуют на рынке социальных консалтинговых услуг, на основе отдельных показателей.

Ключевые слова: социальный консалтинг, государственная социальная политика, глобализация.

The article considers the role of social consulting in quality element of the state social policy in the conditions of globalization; the causes and directions of activity in the social sphere, for the implementation of which requires the assistance of professional consultants; developed a ranking of the consultants, which operate on the market of social consulting services, on the basis of the individual indicators.

Key words: social consulting, social policy, globalization.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У сучасному суспільстві стрімко змінюються політичні та економічні процеси, упроваджуються технологічні та соціальні інновації. Підвищується складність виробничих процесів і значущість наслідків реалізації стратегій соціально-економічного розвитку. Усе це істотно змінює роль якості управління господарськими підприємствами, громадськими організаціями, адміністративно-територіальними утвореннями.

Якісні перетворення об'єкта управління зумовили відповідні зміни технології та ідеології управління. Сучасні управлінці керують висококваліфікованими працівниками, здатними не тільки на рутинну працю, але й готовими до творчої діяльності. Тому центр ваги методики управління зміщується від грубого тиску та примітивного стимулювання до ретельно продуманої мотивації та уважному ставленню до неформальної структури організації і особистостям її співробітників. У цілому змінюється тип і характер управління соціальними організаціями.

Разом із тим потреба в механізмах управління нового соціального якості далеко не завжди реалізується в дійсності. Багато керівників-практиків недооцінюють роль системного підходу до управлінської

діяльності, управління інформатизації, заохочення інновацій, обліку соціально-психологічних характеристик персоналу. Ця недооцінка неминуче позначається на ефективності управління і в підсумку призводить до недостатньої конкурентоспроможності підприємств або несприятливих наслідків діяльності інших соціальних організацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Ступінь розробленості проблеми обумовлений такими факторами: її міждисциплінарним, комплексним характером, звідки впливає «мозаїчність» теоретичних поглядів, що формуються; у поглядах домінують поверхневий, оглядовий і аспектний, приватно-дисциплінарний підходи; вираженою прикладною й практичною спрямованістю консалтингу, що відображається в увазі дослідників до відповідних технологічних та інших практичних (організаційних, психологічних) сторін консалтингу; бізнес-орієнтацією консалтингу, що має враховувати такі наслідки: по-перше, акцентування на розвитку конкретного напрямку – соціально-економічного консультування; по-друге, інформаційну закритість самої практичної сфери консалтингу, де є не тільки майстерність консультантів, але і використовувана ними інформаційна база (первинна та соціологічно-технологічна) складають

предмет професійної таємниці та інтелектуальної власності суб'єктів консультування.

У роботах із теорії і методів управлінського консультування розглядаються такі аспекти, як загальнотеоретичні підходи до стану питання (К. Макхем, М. Кубр, А. Посадский), історія становлення й тенденції розвитку консалтингу (Р. Золотовицкий, А. Пригожин, З. Румянцева, Т. Савенкова, К. Щиборщ), психологічні аспекти взаємодії керівника і консультанта (В. Алешникова, Е. Варламова, С. Степанов), технологічні методи і прийоми консалтингу (В. Верхоглазенко, А. Звезденков, М. Хлюнева), зв'язок між концепціями консалтингу та організаційного розвитку (М. Иванов, Д. Шустерман), теоретико-методологічні аспекти консалтингу (О. Єлмашев, А. Калмиков, А. Кудінов, А. Лузін), проблеми професійної підготовки консультантів (В. Дудченко, А. Пригожин), зв'язок консалтингу з інформаційними технологіями та методикою реінжинірингу (Г. Калянов, Е. Ойхман, М. Петров, Э. Попов, М. Хаммер, Дж. Чампі), оцінка ефективності управлінського консультування (М. Романова) та інші.

У перелічених роботах консалтинг зазвичай трактується у вигляді професійної активності і набору прийомів зі вдосконалення управління організацією, при цьому недостатня увага приділяється вивченню консалтингу як соціальної технології. Концепції і технології політичного маркетингу, електорального менеджменту і консалтингу вивчаються в роботах таких науковців, як М. Бонгрена, Г. Голосова, Б. Грушина, Ф. Ільсова, А. Ковлера, Ю. Коноплина, В. Лебедева, Ю. Леваді, І. Мінтусова, О. Морозовой, Г. Сатарова, Л. Седова, А. Цветнова, В. Шендери та ін.

Виділення не вирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Однак, у цих роботах консалтинг трактується переважно як набір технологічних прийомів впливу на громадянина, його соціальний зміст із точки зору його застосування в соціальній державній політиці не аналізується.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою роботи є дослідження ролі соціального консалтингу в ролі елемента державної соціальної політики в умовах глобалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У світовому масштабі професійне управлінське консультування відоме протягом багатьох десятиліть і в даний час становить сформовану інституціональну систему, що трансформувалася в галузь економіки з багатомільярдними доходами [1]. Вплив глобалізації економіки на соціально-трудову сферу має і позитивні наслідки, зокрема сприяє: розширенню ринку праці; створенню нових робочих місць за рахунок привабливої інвестиційної політики; міграції робочої сили на високооплачувані роботи; розширенню масштабів обміну та інтенсифікації процесів руху трудових ресурсів; вільному доступу до інформації; тяжінню ринку праці до єдиних стандартів, цінностей та принципів функціонування. Вироблено технології взаємини консультантів і клієнтів, інтенсивно розвивається теорія консалтингу.

Соціальний консалтинг є культурно-історично детермінованою соціальною технологією, яка полягає

в управлінні організаційними змінами з боку професійних зовнішніх консультантів в інтересах організації-клієнта, змістовно він являє собою єдність професійної активності та управління менеджментом, що володіє властивостями інноваційності, маркетинговості, системності, практичності, суб'єктності, каталітичності, адаптивності.

Соціально-технологічні аспекти консалтингу пов'язані з якісним перетворенням управління соціальними організаціями відповідно до їх основних цілей та завдань. В основі соціальної технології консалтингу лежить фундаментальна філософська ідея множинності можливих світів, а сама технологія є органічною складовою частиною поетапної соціально-інженерної діяльності, має об'єктом соціальні організації, методом – системний аналіз й управлінські схеми в організації, здійснювані відповідно до нормативного ідеалу, побудованого в ході соціального проектування [2]. Усе це додає в ролі оцінки змісту сучасного консалтингу нового функціонально-управлінське значення.

Основною сферою застосування консалтингу є господарські організації (підприємства, корпорації, фірми), однак у сучасному світі в усіх демократичних суспільствах усе більшим попитом користується соціально-політичний консалтинг. Тому об'єктом консалтингу виступає управління широким класом соціальних організацій (господарських, державних установ, політичних партій, територіальних соціумів). Відтак соціальний консалтинг має розумітися як діяльність, спрямована на реалізацію суспільної потреби в професійному управлінні політичного, адміністративно-територіального і економічного характеру.

Причини, за якими компанії, що працюють у соціальній сфері, звертаються за допомогою до професіоналів, можуть бути різні:

- відсутність достатньої професійної інформації для організації своєї діяльності;
- відсутність можливості утримувати власного фахівця як за браком коштів, так і через недостатність пропозиції на ринку праці фахівців потрібного професійного рівня;
- відсутність можливості навчити свого фахівця даній діяльності;
- специфіка діяльності, яка вимагає обов'язкового залучення консультанта (соціальний аудит, наприклад);
- прийняті в компанії процедури прийняття рішень (коли для непрофільних видів діяльності обов'язково наймається консультант);
- власний досвід (як позитивний, так і негативний);
- поведінка партнерів або конкурентів, які вдаються до послуг професіоналам і домоглися суттєвих успіхів;
- маркетингові зусилля консультантів, які пропонують свої послуги;
- усвідомлення більшої ефективності консалтингового підходу в довгостроковій перспективі.

До напрямків діяльності в соціальній сфері, для реалізації яких необхідна допомога професійних консультантів, належать:

- дослідження ситуації (пріоритети допомоги, моделі реалізації, інші гравці на ринку);
- розробка стратегії філантропічної діяльності (відповідно до можливостей компанії і загальної стратегією її життя) як частини загальної стратегії діяльності компанії;
- розробка окремих соціальних та благодійних програм (як у рамках загальної стратегії, так і «нестратегічних»);

- навчання, підвищення кваліфікаційного рівня та перекваліфікація персоналу;
- оцінка результатів діяльності (у коротко-строковій і довгостроковій перспективах);
- висвітлення діяльності (під час її реалізації) та інформування (співробітників компанії, сектора);
- проведення соціального аудиту;
- підготовка соціальної звітності.

Градацію консультантів, що діють на ринку консалтингових послуг, убачається доцільною проводити на основі декількох показників (таблиця 1).

Таблиця 1

Класифікація видів консалтингу за суб'єктом надання консалтингових послуг в соціальній сфері

Класифікаційна ознака	Види консалтингу за суб'єктом надання послуг
Інституційна	Індивідуальний (індивідуальні консультанти); організаційний (компанії та організації).
Пріоритетність бізнесу	Видовий (один із видів консалтингу, наданого компанією); базисний (основний вид консалтингу, що надає компанія); додатковий (консалтинг – один із побічних видів діяльності організації).
Вид діяльності	Індивідуально-дослідницький (спеціалісти з профілем соціології; юриспруденції, податкових консультацій, адвокатури); фірмовий (консалтингові фірми, що проводять консультації у сфері фінансових, юридичних та податкових питань, соціального аудиту, соціальних інвестицій); просвітницький (вузи та інші освітні заклади); некомерційний (надають некомерційні організації; PR-агентства; професійні об'єднання (бізнесу, донорів, некомерційних організацій)); державний (надають представники державних структур).

Залучення до підготовки і реалізації соціальних проектів сторонніх консультантів має свої особливості і труднощі (рисунки 1).

Закритість інформації. При роботі консультанти отримують інформацію, яка є закритою з точки зору компанії, але не є такою з точки зору, наприклад, процедур й етичних принципів, прийнятих у

консультантів. Така ситуація загрожує конфліктом і вимагає попередньої письмової угоди між сторонами про можливість використання інформації. З іншого боку, часто бізнесмени використовують інформацію, надану консультантами, не дотримуючись прав інтелектуальної власності і завдаючи тим самим шкоду консультантам.

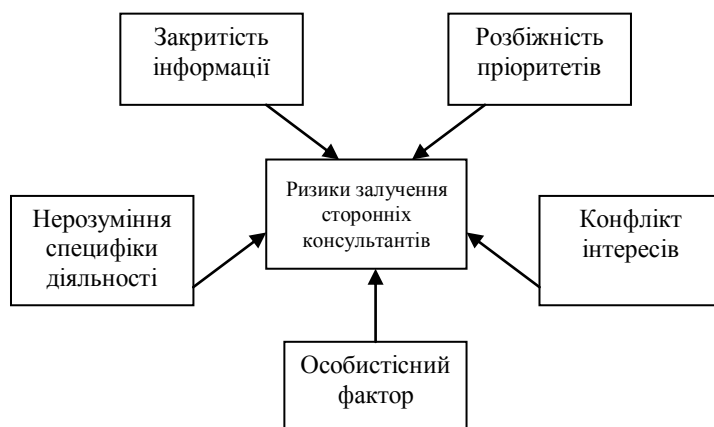


Рис. 1. Основні ризики залучення сторонніх консультантів до розробки та виконання соціальних проектів

Розбіжність пріоритетів консультанта з баченням компанії. Трапляється, що консультанти пропонують для реалізації «модні» теми або теми, у яких вони є великими фахівцями, але дані теми можуть бути нецікаві бізнесу.

Нерозуміння специфіки діяльності компанії консультантами відбувається внаслідок абстрагування та неприналежності консультанта до системи організації.

Особистісний фактор має вагу з точки зору довіри консультанту організацією та її окремими представниками (ідентифікованими клієнтами-замовниками).

Конфлікт інтересів виникає переважно при розробці, впровадженні та оцінці програм однією компанією.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Соціальний консалтинг полягає в управлінні організаційними змінами з боку професійних зовнішніх консультантів в інтересах організації-клієнта, змістовно він являє собою єдність професійної активності та управління менеджментом, що володіє властивостями інноваційності, маркетинговості, системності, практичності, суб'єктності,

каталітичності, адаптивності і повинен розумітися як діяльність, спрямована на реалізацію суспільної потреби в професійному управлінні політичного, адміністративно-територіального й економічного характеру. Об'єктом консалтингу виступає управління широким класом соціальних організацій (господарських, державних установ, політичних партій, територіальних соціумів).

Серед напрямків діяльності в соціальній сфері, для реалізації яких необхідна допомога професійних консультантів виділяються: дослідження ситуації;

розробка стратегії філантропічної діяльності як частини загальної стратегії діяльності компанії; розробка окремих соціальних та благодійних програм; навчання; оцінка результатів діяльності; висвітлення діяльності та інформування; проведення соціального аудиту; підготовка та розміщення соціальної звітності.

Консультанти, що діють на ринку соціальних консалтингових послуг, умовно поділяються на групи за інституційною ознакою, за пріоритетністю бізнесу, за основним видом діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ананьева Т. И. Информационный консалтинг / Т. И. Ананьева, А. Н. Ткалич / Москва : Высшее образование. – 2006. – 324 с.
2. Консалтинг в связях с общественностью : учебно-методический комплекс [Электронный ресурс] / ФГОУ ВПО «Северо-Западная академия государственной службы» ; авт. Н. В. Горбатова. – Электронные текстовые данные – СПб. : Изд-во СЗАГС, 2009. – Режим доступа : http://www.szags.ru/index.phtml?id_page=176.

Рецензенти: Івашова Л. М. – д.держ.упр.;
Репешко П. І. – к.держ.упр.

© Сиченко О. О., 2012

Дата надходження статті до редколегії 03.11.2012 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.

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Перспективна інтеграція України в європейське співтовариство потребує приведення у відповідність процесу формування та виконання бюджетів до механізму здійснення відповідної процедури в Європейському Союзі, чинне законодавство якого вимагає від країн-членів і країн-кандидатів підготовки бюджету за програмно-цільовим методом. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі забезпечує управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі, скерований на розробку та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат. Упровадження в Україні програмно-цільового методу формування бюджетів викликало потребу розробки й застосування інструментів такого складання бюджету в середньостроковому періоді в розрізі програм та аналізу їх виконання на основі розроблених показників, що й було закріплено новим Бюджетним кодексом України (2010 р.).

Ключові слова: бюджетний процес, програмно-цільовий метод (ПЦМ), бюджетне планування, середньострокова перспектива.

Перспективная интеграция Украины в европейское сообщество требует приведение в соответствие процесса формирования и исполнения бюджетов к механизму осуществления соответствующей процедуры в Европейском Союзе, действующее законодательство которого требует от стран-членов и стран-кандидатов подготовки бюджета за программно-целевым методом. Программно-целевой метод в бюджетном процессе обеспечивает управление бюджетными средствами в среднесрочной перспективе, направленной на разработку и реализацию бюджетных программ, ориентированных на конечный результат. Внедрение в Украине программно-целевого метода формирования бюджетов вызвало необходимость разработки и применения инструментов такого составления бюджета в среднесрочной перспективе в разрезе программ и анализа их выполнения на основе разработанных показателей, что и было закреплено новым Бюджетным кодексом Украины (2010 г.).

Ключевые слова: бюджетный процесс, программно-целевой метод, бюджетное планирование, среднесрочная перспектива.

Perspective integration of Ukraine in European community requires driving to accordance of process of forming and execution of budgets to the mechanism of realization of the proper procedure in European Union the current legislation of which requires from countries-members and countries-candidates of preparation of budget after a programmatic-having a special purpose method. Programmatic-having a special purpose method in budgetary process provides a management budgetary facilities in a medium-term prospect, directed for development and realization of the budgetary programs, oriented to end-point. Introduction in Ukraine of programmatic-having a special purpose method forming of budgets caused the necessity of development and application of instruments of such drafting of budget for a medium-term prospect in the cut of the programs and analysis of their implementation on the basis of the developed indexes, what was fixed the new Budgetary code of Ukraine (2010).

Key words: budgetary process, programmatic-having a special purpose method, budgetary planning, medium-term prospect.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Починаючи з 2002 року, державний бюджет України формується в розрізі програм, що дало можливість установити безпосередній зв'язок між обсягами виділених коштів та результатами їх

використання. Логічним продовженням процесу виконання вимог Бюджетного кодексу стало застосування практики програмно-цільового методу (ПЦМ) бюджетування на рівні місцевих бюджетів.

Огляд міжнародних практик та уроків застосування ПЦМ у розвинутих країнах Західної та Центральної

Європи, таких, як Данія, Німеччина, Франція, Литва, Румунія, та в країнах із перехідною економікою також свідчать про ефективність розробки і впровадження програмно-цільового методу формування бюджету як на державному, так і на місцевому рівнях. Досвід цих країн показує, що соціально-економічний розвиток як держави, так і місцевих громад має пряму залежність від спрямування державної політики в цій сфері. Ідеться про розвиток громад не лише з погляду елементів державного управління розвитком територій (система дотацій та субсидій), а й про зв'язок основних державних цільових та галузевих програм і програм, що приймаються до реалізації на рівні міст, районів, селищ і сіл.

Нині основним методом державного управління є програмно-цільовий метод. Державні цільові програми фактично є інструментом розподілу інвестиційних ресурсів між регіонами. Узгодженість державних і регіональних інтересів досягається пріоритетністю фінансування, проте повне врахування інтересів регіону можливе лише тоді, коли цілеспрямований політиці центру буде відповідати цілеспрямована політика регіону, оформлена у вигляді комплексної регіональної цільової програми соціально-економічного та культурного розвитку.

Таким чином, фахівці вважають, що саме програмно-цільовий метод складання бюджету найбільше відповідає вимогам цільового використання бюджетних коштів. Повне й професійне впровадження цього методу дозволить максимально оцінити ефективність використання коштів бюджету, оскільки при контролі за його виконанням акцент переноситься на оцінювання досягнутих результатів конкретної програми [2, 7, 8 та ін.].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Останнім часом до питання запровадження програмно-цільового методу бюджетування зверталися Л. Васютинська, Ю. Гаврилюк, Я. Казюк, М. Ливдар, І. Лопушинський, З. Перун, Д. Рожко та ін. Проте їхні та інші дослідження розкривають початкові етапи запровадження елементів програмно-цільового методу бюджетування в Україні, починаючи з 2002 року і закінчуючи періодом до ухвалення Верховною Радою України нової редакції Бюджетного кодексу (2010 р.).

Виділення не вирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Разом із тим немає наукових розвідок, що стосувалися б запровадження програмно-цільового методу бюджетування після ухвалення нового Бюджетного кодексу України (2010 р.) і, що більш важливо, висвітлення першої практики, насамперед позитивної, організації бюджетного процесу на основі програмно-цільового методу.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Саме тому метою нашої статті й став аналіз положень нового Бюджетного кодексу України на предмет застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі нашої держави та висвітлення першої практики бюджетування на основі цього методу.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Програмно-цільовий метод складання бюджету було запропоновано в США в середині 1960-х років XX століття. Уперше його було застосовано в Міністерстві оборони міністром Робертом Макнамарою. Він запозичив цю систему в автомобілебудівній компанії «Ропі», яку сам раніше й очолював. Цей підхід настільки сподобався тогочасному Президенту США Ліндону Джонсону, що він наказав усім іншим міністерствам федерального уряду перейняти його. У результаті цього в Сполучених Штатах Америки програмно-цільовий метод складання бюджету нині застосовується більшістю урядів штатів і муніципальних урядів.

Відтоді практика програмно-цільового методу складання бюджету поширилася на низку інших країн, зокрема Канаду й більшість країн Європейського Союзу (ЄС), які останнім часом активно практикують програмно-цільовий метод складання бюджету. Крім того, сьогодні більшість країн ЄС надають допомогу іншим країнам саме у формі програм, після здійснення яких ЄС прагне бачити досягнення конкретних результатів.

Починаючи з 2002 року, і державний бюджет України формується в розрізі програм, що дало можливість установити безпосередній зв'язок між обсягами виділених коштів та результатами їх використання. Застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі регламентується статтею 20 Бюджетного кодексу України (2010 р.) [1]. Означений метод застосовується як на рівні державного бюджету, так і на рівні місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради). В умовах обмеженості бюджетних ресурсів, спричиненої другою хвилею світової фінансово-економічної кризи, першочерговим завданням стає визначення пріоритетів при розподілі бюджетних ресурсів, виявлення джерел фінансування витрат і контроль за цільовим та ефективним використанням коштів. Досягнення цих завдань можливе винятково при застосуванні програмно-цільового методу формування бюджету [5].

Сама ідея програмно-цільового методу полягає в тому, щоб зосереджувати увагу не лише на можливостях бюджету (наявних ресурсах), а й на тому, як найефективніше їх використати з метою отримання конкретних результатів.

Особливими складниками програмно-цільового методу в бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм за погодженням із Міністерством фінансів України.

Застосування програмно-цільового методу при складанні бюджету не лише кардинально змінило ідеологію бюджетного процесу, а й дало змогу підвищити його ефективність, оскільки процес формування бюджету починається зі зосередження уваги на результатах, яких має досягти державний

сектор, а потім – на ресурсах, потрібних для досягнення цих результатів [6].

Програмно-цільовий метод бюджетування є важливим інструментом управління бюджетними коштами в середньостроковій перспективі для поліпшення якості надання державних послуг, особливо в умовах обмеженості бюджетних ресурсів та потреби ефективного й результативного використання коштів державного та місцевих бюджетів.

Управління бюджетними коштами значною мірою визначається порядком складання, затвердження, виконання бюджету, а також контролем за його виконанням. Застосування найкращих практик бюджетування з метою вдосконалення бюджетного процесу призведе і вже призводить до підвищення ефективності управління державним та місцевими бюджетами. Саме такою практикою є впровадження програмно-цільового методу бюджетування, що поліпшує бюджетний процес загалом та докорінно змінює концепцію управління державним та місцевими бюджетами, зокрема: 1) створює прозору та ефективну систему ухвалення управлінських рішень із бюджетних питань; 2) забезпечує цільове та обґрунтоване використання бюджетних коштів розпорядниками в умовах обмежених бюджетних ресурсів; 3) забезпечує проведення ґрунтовного аналізу витрати бюджетних коштів; 4) дає змогу спрямовувати фінансування на користь більш успішних бюджетних програм, скорочувати або виключати неефективні програми [6].

Таким чином, як зафіксовано в Бюджетному кодексі України, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [1].

За допомогою програмно-цільового методу можна провести зіставлення обсягу фінансування бюджетної програми (витрат) із кінцевими результатами, що очікуються від її виконання. Відповідно до цього визначення можна окреслити основні ознаки бюджетного процесу, що здійснюється з використанням положень програмно-цільового методу: 1. Середньострокове планування. Для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку процес бюджетного планування не обмежується однорічною перспективою – бюджетні показники розраховуються на декілька наступних за плановим прогнозних років. 2. Увага на результатах. Перенесення акценту з утримання наявної мережі бюджетних установ на результати їх діяльності. Забезпечення оптимального співвідношення бюджетних видатків із досягнутими результатами. 3. Відповідальність. За кожним учасником бюджетного процесу закріплено повноваження щодо ефективного витрачання бюджетних коштів. Кожен учасник несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу. 4. Прозорість бюджетного процесу. Залучення громадськості до участі в бюджетному процесі шляхом підготовки та проведення громадських слухань із питань діяльності місцевого самоврядування та бюджету [6].

До основоположних принципів організації бюджетного процесу на засадах програмно-цільового методу віднесено прозорість бюджетного процесу, що передбачає чітке визначення цілей і завдань, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, контроль за результатами виконання бюджетних програм; здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм; відповідальність головного розпорядника бюджетних коштів за формування бюджетних програм і результати їх виконання, чітке розмежування відповідальності між відповідальними виконавцями бюджетних програм; ефективність розподілу і використання бюджетних коштів [7].

Реалізація програмно-цільового методу пов'язана з потребою комплексного підходу до формування бюджету із включенням до бюджетного процесу таких елементів: 1) середньострокове планування доходів та видатків; 2) розробка бюджетних програм та показників виконання бюджетних програм; 3) аналіз, оцінка та моніторинг програм; 4) планування капітальних вкладень; 5) запровадження сучасних методів залучення громадськості до бюджетного процесу [2].

Основним елементом програмно-цільового методу є бюджетна програма. Бюджетна програма – це сукупність доходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань та очікуваного результату, визначення та реалізацію яких здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій. Суть бюджетної програми розкривається через її характеристики, що відбиті в бюджетній документації, зокрема в бюджетному запиті, паспорті бюджетної програми, звіті про виконання паспорта бюджетної програми. Важливими характеристиками бюджетної програми є мета, завдання, напрямки використання бюджетних коштів, відповідальний виконавець та результативні показники. Методологічні визначення характеристик бюджетних програм унормовано Концепцією застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року № 538-р [3] та наказом Міністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм» від 29 грудня 2002 року № 1098.

При застосуванні програмно-цільового методу принципів завданням є, власне, не формування та визначення основних характеристик бюджетної програми, а представлення їх системно, узгоджено, послідовно та реалістично. Із погляду забезпечення виконання бюджетної програми відповідно до поставлених цілей принципів є питання організації такої роботи. Тому важливого значення набуває визначення відповідального виконавця бюджетної програми, якими можуть бути головний розпорядник бюджетних коштів, зокрема за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом, та/або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який виконує бюджетні програми в системі головного розпорядника [4].

Статус виконавців бюджетної програми визначено в «Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі в бюджетному процесі», затвердженій наказом Міністерства фінансів України 14 грудня 2001 року № 574.

Метою запровадження програмно-цільового методу є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання на основі окреслених цілей і результативних показників. Програмно-цільовий підхід у бюджетному процесі передбачає формування й виконання бюджету відповідно до бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів, зокрема: визначення загальної мети кожної бюджетної програми на довго- та середньостроковий періоди; цілей і завдань програми на короткостроковий період; видів і напрямків діяльності, що забезпечує реалізацію програми. Такий підхід має ґрунтуватися на ретельному аналізі необхідних і можливих бюджетних ресурсів для фінансування програми в плановому й наступних роках та отримання від реалізації бюджетної програми очікуваного результату. Зазначене передбачає розробку кількісних і якісних показників результативності, критеріїв оцінки й аналізу бюджетних програм щодо обсягів затрат, досягнення потрібних результатів, рівня ефективності та якості, що характеризують виконання програми та допомагають оцінити використання бюджетних коштів [8].

Відповідно до мети застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, основоположними елементами цього методу бюджетування є результативні показники бюджетної програми. Наказом Міністерства фінансів України від 10 грудня 2010 року № 1536 було затверджено загальні вимоги до визначення результативних показників бюджетної програми, яких мають дотримуватися головні розпорядники бюджетних коштів при плануванні, виконанні, звітуванні за виконання бюджетної програми.

Результативні показники бюджетної програми – особливий складник бюджетної програми, що характеризує хід її реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми. Результативні показники використовуються для проведення оцінки ефективності бюджетної програми.

Методологія бюджетного процесу на засадах програмно-цільового методу передбачає використання результативних показників бюджетних програм на всіх його стадіях: при складанні та виконанні бюджетів, контролі та аудиті використання бюджетних коштів.

Відповідно до методології програмно-цільового методу, результативні показники поділяються на чотири групи – показники затрат, продукту, ефективності та якості [6]. Їх формулювання й аналіз дає можливість визначити рівень економності, ефективності й результативності використання бюджетних коштів. Важливим кроком у запровадженні методологічних підходів до результативних показників бюджетних програм є розробка відповідних положень щодо визначення орієнтованого переліку результативних

показників, затверджених наказом Міністерства фінансів України «Про результативні показники бюджетної програми» від 27 жовтня 2009 року № 1252. Зазначений перелік результативних показників із розвитком програмно-цільового методу, за умов розбудови системи стратегічного бюджетного планування, потребуватиме перегляду, маючи на меті посилення аналітичності таких показників, зокрема забезпечення чіткого відбиття поставлених мети та завдань бюджетної програми, адаптації цих показників до пріоритетів соціально-економічного розвитку держави.

Основними вимогами до результативних показників є: визначення на підставі фактично досягнутих показників у попередніх бюджетних періодах – виходячи із тенденцій розвитку відповідної галузі економіки та з урахуванням прогнозу її розвитку на перспективу; узгодження з показниками, установленими Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозними та програмними документами економічного та соціального розвитку, державними цільовими програмами; розкриття мети, завдань та напрямків використання бюджетних коштів, характеристика динаміки досягнення мети, виконання завдань бюджетної програми та напрямків використання бюджетних коштів; віддзеркалення характерних особливостей та специфіки діяльності головних розпорядників, визначення результативності їх діяльності; можливість перевірки достовірності їх розрахунків, зіставлення за окремі періоди та порівняння з іншими показниками; підтвердження статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, що є джерелами інформації для визначення результативних показників бюджетної програми [6].

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Сучасний етап соціально-економічного розвитку Української держави вимагає поглибленого розуміння ролі бюджету в її економічній системі, поліпшення прозорості та зрозумілості бюджету для громадськості, підвищення якості надання державних послуг та ефективності використання коштів бюджету. Для досягнення цих цілей в Україні з 2002 року почалось запровадження програмно-цільового методу складання бюджету. Застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі регламентується статтею 20 Бюджетного кодексу України (2010 р.). Завдяки тому, що програмно-цільовий метод складання бюджету формує систему звітування та оцінки роботи, він забезпечує вищий рівень прозорості ухвалення рішень у державному секторі. При застосуванні програмно-цільового методу як суспільство в цілому, так і законодавча гілка влади можуть отримати значно чіткішу картину того, що робить головний розпорядник бюджетних коштів і для чого він узагалі існує, чого він намагається досягнути, яким чином він намагається це здійснювати і, у підсумку, наскільки успішно він це здійснює.

Ця чітка картина, у свою чергу, сприяє створенню такого клімату для розробки державної політики, у

якому стає можливим ухвалювати більш раціональні фінансові рішення щодо рівня та складу видатків бюджету. Програмно-цільове бюджетування як інструмент державного фінансового регулювання через механізми прогнозування та програмування дозволяє концентрувати бюджетні ресурси на реалізації пріоритетів державної політики. У цьому зв'язку ефективність використання коштів бюджету має оцінюватися, зважаючи на отримання соціально-економічного ефекту від здійснення програмних

заходів. З іншого боку, програмно-цільове бюджетування як інструмент управління видатками бюджету дозволяє поставити відповідальних виконавців бюджетних програм у залежність від результатів їхньої діяльності.

Подальші розвідки порушеної в статті проблеми будуть присвячені розкриттю одного з елементів бюджетного процесу на основі програмно-цільового методу – запровадженню сучасних методів залучення громадськості до бюджетного процесу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України. – К. : Парламентське вид-во, 2010. – 108 с.
2. Васютинська Л. А. Програмно-цільове бюджетування як інструмент державного фінансового регулювання / Л. А. Васютинська // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2010. – № 1. – С. 42–48.
3. Концепція застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 року № 538-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
4. Ливдар М. В. Програмно-цільовий метод складання бюджетів / Марта Ливдар // Галицький економічний вісник. – 2009. – № 2. – С. 109–114.
5. Лопушинський І. П. Бюджетний процес в Україні : [навчальний посібник] / І. П. Лопушинський, Ю. С. Гаврилюк, Я. М. Казюк. – Херсон : Гринь Д. С., 2011. – 364 с.
6. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів [заг. редакція, передмова Ф. О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
7. Перун З. В. Програмно-цільовий метод формування бюджету / З. В. Перун. – К. : УНІСЕРВ, 2002.
8. Рожко Д. Д. Особливості використання програмно-цільового методу бюджетного планування в Україні / Д. Д. Рожко // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України, 2010. – № 1. – С. 250–256.

Рецензенти: Даций О. І. – д.е.н.;
Лазарєва О. В. – к.е.н.

© Белец Ж. А., 2012

Дата надходження статті до редколегії 03.12.2012 р.

БЕЛЕЦ Жанна Аркадіївна – головний бухгалтер, аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, магістр з державної служби.

Коло наукових інтересів: удосконалення бюджетного планування в Україні.

СПОЖИВЧА КООПЕРАЦІЯ В УКРАЇНІ

У статті аналізується сучасний стан споживчої кооперації в Україні та розглядаються шляхи її взаємовідносин з органами державної влади. Вказано, що одним із методів підвищення ефективності управління в цій сфері може стати побудова системи добровільних, кооперативно-господарських, договірних взаємовідносин між державним, кооперативним і підприємницьким секторами.

Ключові слова: споживча кооперація, закон, органи державної влади, торгівля.

В статье анализируется современное состояние потребительской кооперации в Украине, и рассматриваются пути ее взаимоотношений с органами государственной власти. Указано, что одним из методов повышения эффективности управления в этой сфере может стать построение системы добровольных, кооперативно-хозяйственных, договорных взаимоотношений между государственным, кооперативным и предпринимательским секторами.

Ключевые слова: потребительская кооперация, закон, органы государственной власти, торговля.

In the article the modern state of consumer co-operation is analyzed in Ukraine and the ways of her mutual relations are examined with public authorities. It is indicated that one the methods of increase of management efficiency in this sphere the construction of the system of voluntarily, co-operatively-economic, contractual mutual relations can become between public, co-operative and enterprise sectors.

Key words: consumer co-operation, law, public authorities, trade.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Розробка кооперативної політики і програми співпраці органів державного управління та кооперативів на принципах спільності інтересів дозволить активізувати діяльність кооперативного руху у вирішенні економічних і соціальних проблем. Спільні інтереси споживчої кооперації й органів державного управління в економічній сфері проявляються в організації товарообміну між містом і селом, формуванні багатокладної виробничої інфраструктури, реалізації прибутків сільського населення, подоланні натурального обміну між дрібнотоварним сільськогосподарським виробником і споживачем, розвитку економічних зв'язків на товарних ринках як у межах країни, так і за її межами, обмеженні тіньової економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Аналіз взаємовідносин споживчої кооперації України й органів державного управління здійснено в працях українських науковців: Н. Андерюка [1], С. Бабенка [2; 3; 4], С. Гелея [6], В. Марцина [9; 10], М. Овчарука [11], В. Пономаренка [13].

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Однак, до цього часу недостатньо дослідженими є особливості формування процесу становлення споживчої кооперації в незалежній Україні.

Формулювання мети статті. Автор статті ставить за мету, спираючись на дослідження сучасних вітчизняних науковців, висвітлити становище у споживчій кооперації України в процесі її взаємовідносин з органами державної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Споживча кооперація України – це добровільне об'єднання громадян для спільного ведення господарської діяльності з метою поліпшення свого економічного та соціального становища. Вона посідає одне з важливих місць у системі національної економіки. Це – ринкова структура, що діє на принципах госпрозрахунку і самоокупності. Споживча кооперація здійснює торгівельну, заготівельну, виробничу та іншу діяльність, не заборонену чинним законодавством, сприяє соціальному і культурному розвитку села, бере участь у міжнародному кооперативному русі.

В Україні споживча кооперація виникла ще в 60-і рр. XIX ст. Стартовим капіталом для започаткування її господарської діяльності стали пайові внески членів споживчих товариств, які разом із коштами, що надходили від господарювання кооперативів та їх спілок, дозволили їй протягом існування створити розвинуту багатогалузеву інфраструктуру. Сьогодні вона має значні економічний і ресурсний потенціали: основні фонди складають 8234,4 млн грн, оборотні активи – 162,8 млн грн, сітка підприємств торгівлі та громадського харчування досягає 69 тис. од., кількість виробничих підприємств – 2,9 тис. од. До системи

споживчої кооперації залучено 435,6 тис. працівників. Вона має власні будівельні та автотранспортні організації, заводи з виготовлення торговельного і технологічного обладнання, залізобетонних виробів, цегли та інших будівельних матеріалів. Споживча кооперація України діє як добровільне об'єднання громадян для спільного ведення господарської діяльності, що об'єднує сьогодні 1,2 млн пайовиків. Головна її мета – покращувати соціально-економічне становище членів-пайовиків та сприяти розвитку села. Проте, на жаль, це лише офіційні дані, чисті фразеологічні форми, не підкріплені реальним змістом [5].

Необхідно зауважити, що зазначений потенціал використовується не лише для задоволення потреб пайовиків споживчої кооперації. Він працює на всіх селян та на більшість жителів селищ і районних центрів (а це загалом – 20 млн чол., або 39 % населення України). Нині в країні немає практично жодного населеного пункту, де б споживча кооперація не здійснювала обслуговування населення. Вона відчутно поповнює місцевий споживчий ринок товарами народного вжитку (насамперед, продуктами харчування), відіграє важливу роль в економіці регіонів та держави в цілому [14].

Первинною (основною) ланкою споживчої кооперації є споживчі товариства, які безпосередньо об'єднують пайовиків і здійснюють торговельне обслуговування, заготівлі та переробку сільгосппродуктів і сировини, надають населенню інші послуги.

Засади діяльності споживчої кооперації в сучасних умовах викладені Законом України «Про споживчу кооперацію», який був прийнятий Верховною Радою 10 квітня 1992 р. Окремі розділи Закону присвячені споживчому товариству та спілкам споживчих товариств, власності споживчої кооперації, відносинам між державою і кооперацією, питанням діяльності споживчих товариств та їх спілок. Закон обумовлює порядок створення, реорганізації та ліквідації споживчих товариств і спілок, гарантує певні права пайовиків та передбачає їх обов'язки [7].

Закон став гарантом самостійності та незалежності споживчої кооперації, визнав її повноправним суб'єктом ринку, визначив її юридичний статус. Законодавчо закріпив фундаментальні принципи споживчої кооперації як масової господарської організації громадян: добровільність, доступність членства, соціальну справедливість, взаємодопомогу та співробітництво, вільне господарське функціонування на основі ринкових відносин.

В Україні створено цілісну і злагоджену систему з міцними економічним і кадровим потенціалами. Ще кілька років тому на споживчу кооперацію припадало майже $\frac{1}{3}$ роздрібного товарообороту України, більш як половина заготівель картоплі, $\frac{1}{3}$ плодоовочів, 35 % загальнодержавного виробництва хліба і хлібобулочних виробів, 30 % консервів та $\frac{1}{5}$ випуску ковбасних виробів і безалкогольних напоїв [14].

Проте, складна соціально-економічна ситуація, що склалася в Україні протягом останніх років, безумовно негативно позначається на роботі споживчої кооперації. Поглиблення економічної кризи, розладна-

ність фінансово-кредитної системи та інфляційні процеси виявилися для споживчої кооперації, яка не користувалася бюджетними коштами, більш руйнівними, ніж для інших галузей і сфер діяльності держави. Відразу були знецінені власні оборотні кошти – основа господарської діяльності споживчої кооперації. Їх частка в оплаті товарів скоротилася з 60 до 7,5 %. Значно зросла потреба в кредитних ресурсах, за користування якими комерційним банкам сплачувалися надмірно високі процентні ставки. Промислові підприємства відпускали товари лише за умови обов'язкової попередньої оплати [1, с. 87-89].

Нестача коштів обмежила можливості кооперативних організацій і підприємств для закупівлі пального і мастил, призвела до різкого зменшення обсягів заготівель сільськогосподарської продукції та сировини, виробництва товарів народного споживання на підприємствах кооперативної промисловості. Із цих причин у системі практично згортаються будівництво, реконструкція і технічне переоснащення матеріально-технічної бази. Хоча ще й нині 1,5 тис. переважно сільських населених пунктів не мають стаціонарної торговельної мережі, 5 тис. підприємств торгівлі і громадського харчування потребують капітального ремонту або заміни.

Для уникнення повної залежності від комерційних банків, забезпечення сталого і гарантованого кредитування кооперативних організацій і підприємств у споживчій кооперації створюється власна банківська система. Уже діє кооперативний банк «Укоопспілка» із філіями в областях і районах. Із метою залучення додаткових коштів для інвестування розвитку споживчої кооперації створено страхове товариство та інвестиційну компанію.

Вживаються заходи щодо збереження кадрового потенціалу, соціального захисту працівників, створення для них належних умов праці та відпочинку. У системі діє розгалужена мережа лікувально-оздоровчих закладів. Лише за останні 5 років кооперативними організаціями збудовано та введено в дію понад 200 тис. м² житла. Створено незалежний пенсійний фонд. Ведеться робота з подальшого вдосконалення структури управління, скорочення адміністративно-управлінського апарату [14].

Із метою подальшого вдосконалення діяльності кооперативних організацій і підприємств потрібно здійснювати цілеспрямовану роботу щодо реформування споживчої кооперації з питань внутрішньо оперативних взаємовідносин, забезпечення узгодженості та комплексності дій усіх її ланок, закріплення відносин права власності, посилення захисту інтересів і прав пайовиків.

У цьому відношенні необхідно відчутно збільшити частку персоніфікованої частини статутного фонду, вдосконалити порядок управління закріпленою за пайовиками власністю. В перспективі персоніфікація повинна досягти такої стадії, щоб пайовики стали власниками конкретних майнових об'єктів. Реальними власниками підприємств споживчої кооперації повинні стати також постійні працівники. У такому разі кожний член споживчого товариства матиме економічні та соціальні інтереси в своєму товаристві,

що сприятиме його становленню як реального власника і господаря.

Крім того, доцільно було б активізувати створення спільних підприємств, які були б засновані на кооперативній власності та власності суб'єктів АПК, сільського населення, а також створені із залученням іноземного капіталу. На базовому рівні потрібно інтенсивно розвивати підприємства на засадах засновництва. Засновниками можуть виступати кооперативні організації разом з юридичними особами інших форм власності, а також із фізичними особами. Організаційно-правовий статус створених і перетворених підприємств буде різноманітний: господарські (у тому числі командитні) та акціонерні товариства, корпорації, консорціуми, асоціації та ін. [12, с. 34-36].

Для значного поліпшення результативності господарювання ресурси у першу чергу потрібно направляти на розвиток найбільш життєздатних і перспективних галузей – у торгівлю, у сфери заготівель і виробництва. Так, у торгівлі роботу кооперативних організацій і підприємств доцільно було б зосередити, насамперед, на забезпеченні стабільної реалізації населенню товарів повсякденного попиту, організації продажу непродовольчих товарів за попередніми замовленнями громадян.

Із цією метою торгівлю треба сконцентрувати в мінімально можливій для кожного населеного пункту кількості магазинів, визначити для них універсальний асортимент товарів та встановити постійний контроль за його дотриманням. Необхідно продовжувати переобладнання звільнених торговельних площ під об'єкти громадського харчування, створення на них фірмових магазинів кооперативних виробничих і заготівельних підприємств, а також відкриття спільних підприємств із виробниками сільськогосподарської продукції, із підприємствами легкої, харчової та інших галузей промисловості та підприємств побутового обслуговування. Потрібно докорінно змінити форми торговельного обслуговування, методи господарювання, розвивати в широких масштабах довгострокову оренду об'єктів торгівлі колективами, сім'ями.

Структурні зрушення в заготівельній галузі повинні відповідати змінам у продовольчому ринку країни і напрямам перебудови АПК. Зусилля у формуванні заготівельної системи доцільно спрямовувати на відновлення й розширення мережі сількоопзагот-промів, приймально-заготівельних пунктів (переважно мобільних), залучення до заготівельної діяльності об'єктів інших галузей. Заготівельні підприємства мають стати активними учасниками і засновниками аграрних бірж й аукціонів сільгосппродукції. Доцільно було б також змінити соціальну структуру заготівель за рахунок освоєння продукції нових сільськогосподарських структур різноманітних форм власності, використовувати нові підходи в заготівлі сільгосппродукції: надання авансових грошових і товарних кредитів, контракцію, вивезення продукції тощо.

Особливу увагу треба приділити забезпеченню сільськогосподарськими продуктами кооперативних магазинів, сировиною – переробних підприємств

системи, а також виконанню укладених угод на поставку цієї продукції державній промисловості. Завдяки розширенню заготівель можна буде збільшити поставки на експорт сільгосппродукції та сировини, продуктів їх переробки [4, с. 7].

Для стабілізації ситуації в кооперативній промисловості необхідно вжити заходів щодо припинення спаду виробництва, зокрема, за рахунок розширення асортименту, підвищення якості, зниження собівартості та застосування доступних цін на вироблювану продукцію. Переважну частину інвестицій доцільно було б направити на реконструкцію, переоснащення та впровадження сучасних технологій на діючих підприємствах для налагодження випуску товарів народного споживання в зручному для покупців розфасуванні з відповідним маркуванням та зовнішнім оформленням.

Враховуючи, що надійно захистити інтереси пайовиків, усього обслуговуваного населення можуть лише фінансово міцні споживчі товариства і споживспілки, потрібно продовжувати конкретну і цілеспрямовану роботу щодо якнайповнішого використання всіх джерел поповнення власних оборотних коштів і, перш за все, за рахунок збільшення прибутку, активізації роботи зі збирання пайових внесків, залучення додаткових коштів працівників споживчої кооперації та сторонніх організацій, своєчасної та повної дооцінки товарно-матеріальних цінностей, скорочення дебіторської заборгованості, незавершеного будівництва і непродуктивних витрат, а також ліквідації та недопущення втрат від безгосподарності.

У стабілізації фінансово-економічного становища значне місце повинне відводитися формуванню і становленню повноцінного ринку цінних паперів у споживчій кооперації. Це дозволить збільшити кредитні ресурси, організувати переливання капіталу між галузями і видами діяльності, поживати інвестиційну діяльність. Споживча кооперація може стати привабливою сферою для іноземних інвестицій. Створюватимуться спільні підприємства, виконуватимуться спільні програми у сферах торгівлі, переробки, транспорту, лізингу. Широкого розвитку може набути мережа об'єктів фінансово-економічної інфраструктури: банки та їх філії, інвестиційні фонди і компанії, страхові фірми, холдингові компанії [6, с. 35-39].

Глибокої перебудови потребує система управління споживчою кооперацією. Насамперед, необхідно здійснити розмежування функцій виборного і найманого персоналу. Першому доцільно надати винятково представницькі та контрольні функції, а другому – виконавчі.

З усіх підсистем кооперативного сектора в Україні споживча кооперація є найбільш структурованою й організаційно оформленою. Цей вид кооперації діє як соціально-економічна система, його діяльність є диверсифікованою, що є характерною рисою розповсюджених у розвинених країнах багатофункціональних кооперативів. Діяльність споживчої кооперації охоплює оптову та роздрібну торгівлю, заготівлі, виробництво, будівництво, транспорт, освіту, надання послуг та зовнішньоекономічну діяльність.

Найбільш гострими проблемами сучасного розвитку споживчої кооперації є: 1) недостатня адаптація до ринкових форм і методів господарювання; 2) істотне руйнування ресурсного потенціалу кооперації в умовах глобальної кризи перехідного періоду; 3) важкий соціальний стан сільського населення, складна соціально-демографічна ситуація, низький соціально-культурний рівень розвитку села.

З іншого боку, саме через систему кооперативної торгівлі, послуг, малого підприємництва у заготівлях, переробці сільськогосподарської продукції, постачанні тощо можна забезпечити за умов належної державної підтримки легалізацію істотної частки тіньового сектора, пов'язаного зі сільським споживчим ринком, натуральним обміном сільськогосподарською продукцією та функціонуванням аграрно-промислового сектора загалом. За умов, коли кооперативні організації змушені змагатися з малими приватними підприємствами та фізичними особами-підприємцями, які часто уникають правил легального ведення бізнесу, перехід усіх суб'єктів господарювання в легальне поле діяльності, безумовно, вплине на підвищення конкурентоспроможності суб'єктів кооперативного сектора.

Укоопспілка, витоки якої сягають в історію кооперативного руху, започаткованого ще в XIX столітті, так і не зуміла ефективно використати всі свої багатющі майнові, матеріально-фінансові, правові, преференційні ресурси та величезний потенціал соціально-економічного кооперування українців, їхню національну схильність до колективної кооперативної дії. Не зважаючи на такий значний арсенал, система споживчої кооперації України не змогла адаптуватися до ринкових умов, які дають суттєвий поштовх приватній ініціативі й покликані виявляти найбільш ефективні моделі і способи господарювання [5].

У споживчої кооперації України, яка має давні традиції господарювання, великі матеріальні та трудові ресурси, а також творчий потенціал, є реальні перспективи адаптуватися до умов перехідної економіки і в майбутньому знову зайняти належне місце у вирішенні господарських, соціальних і культурних проблем національного й економічного відродження держави [8, с. 6].

Оскільки, чинне законодавство не допускає будь-якого втручання у сферу власності, що належить споживчій кооперації України, одним із методів підвищення ефективності управління в цій сфері може стати побудова системи добровільних, кооперативно-господарських, договірних взаємовідносин між державним, кооперативним і підприємницьким секторами. Це, у свою чергу, дасть можливість Укоопспілці та її кооперативним організаціям більш ефективно виконувати свої соціально-економічні функції й статутні завдання [5].

Таким чином, споживча кооперація зберегла в основному свій потенціал, організаційну єдність і функціональну цілісність. Новий етап розвитку споживчої кооперації слід вважати етапом перебудови, гармонійного поєднання соціальних та економічних засад, соціальної орієнтації кооперативної діяльності, посилення соціальної місії споживчої кооперації. Споживча кооперація стає ядром кооперативного сектору економіки, важливою складовою багатокладної економіки країни, помітним інститутом громадянського суспільства. Для цього необхідно вибудувати головні принципи партнерських взаємовідносин державного, кооперативного й підприємницького секторів та запровадити на всіх владно-ієрархічних і територіальних рівнях (центральному, регіональному, місцевому) практику укладання короткострокових і середньострокових тристоронніх угод між органами влади, кооперативними організаціями та об'єднаннями підприємств.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андреюк Н. Споживча кооперація України: проблеми та перспективи розвитку / Н. Андреюк // Економіка України. – 1997. – № 11. – С. 87–91.
2. Бабенко С. Власність споживчої кооперації: соціально-економічна природа та особливості реформування / С. Бабенко // Економіка України. – 2001. – № 12. – С. 4–9.
3. Бабенко С. Спільність інтересів: держава і споживча кооперація / С. Бабенко // Наука і суспільство. – 1998. – № 9-10. – С. 14–17.
4. Бабенко С. Споживча кооперація: реформування відносин власності / С. Бабенко // Урядовий кур'єр. – 2001. – 6 грудня. – С. 7.
5. Від Укоопкомпанії – до Укоопспілки, від вузькокорпоративних – до колективних інтересів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academia.org.ua/?p=903>.
6. Гелей С. Споживча кооперація України: історія та сучасний стан / С. Гелей // Фінанси України. – 1999. – № 10. – С. 26–39.
7. Закон України «Про споживчу кооперацію» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2265-12>.
8. Закусило С. Споживча кооперація: реалії входження в ринок / С. Закусило // Урядовий кур'єр. – 1999. – 16 жовтня. – С. 6.
9. Марцин В. Проблеми функціонування споживчої кооперації та шляхи стабілізації господарської діяльності / В. Марцин // Економіка України. – 2003. – № 4. – С. 24–27.
10. Марцин В. Фінансово-господарська діяльність споживчої кооперації та шляхи її стабілізації / В. Марцин // Фінанси України. – 2002. – № 12. – С. 13–19.
11. Овчарук М. Соціально-економічні аспекти інтенсифікації праці в системі споживчої кооперації / М. Овчарук // Україна: аспекти праці. – 1999. – № 3. – С. 21–23.
12. Осецький В. Діяльність споживчої кооперації в умовах переходу до ринку / В. Осецький // Економіка АПК. – 1997. – № 3. – С. 33–36.
13. Пономаренко В. Аграрний ринок і система споживчої кооперації / В. Пономаренко // Економіка АПК. – 2002. – № 2. – С. 113–114.
14. http://info-works.com.ua/all/Istoriya_economiky/1889.html.

Рецензенти: Репешко П. І. – к.держ.упр.;
Лазарєва О. В. – к.е.н.

© Скрипник В. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 03.12.2012 р.

СКРИПНИК Віктор Володимирович – кандидат історичних наук, державний службовець сьомого рангу.

Коло наукових інтересів: становлення ідеї кооперації.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті проаналізовано нормативно-правове забезпечення інноваційної діяльності в системі місцевого самоврядування, визначено організаційно-правові механізми управління інноваціями, запропоновано шляхи підвищення ефективності інноваційного розвитку територіальної громади. Визначено низку проблем, які ускладнюють реалізацію органами місцевого самоврядування інноваційної політики в межах регіонів, територій та окремих населених пунктів та запропоновано шляхи їх подолання.

Ключові слова: інновації, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, інноваційна діяльність, інноваційна політика.

В статье проанализировано нормативно-правовое обеспечение инновационной деятельности в системе местного самоуправления, определены организационно-правовые механизмы управления инновациями, предложены пути повышения эффективности инновационного развития территориальной громады. Определен ряд проблем, которые затрудняют реализацию органами местного самоуправления инновационной политики в пределах регионов, территорий и отдельных населенных пунктов и предложены пути их преодоления.

Ключевые слова: инновации, органы местного самоуправления, территориальная громада, инновационная деятельность, инновационная политика.

The article deals with the legal framework for ensuring of innovation activity in the local self – government system, organizational and legal mechanisms for managing innovations, ways of improving the innovation development of the local community. A number of problems and the ways to overcome them are determined in the article.

Key words: innovation, local self-government authorities, local community, innovation activity, innovation policy.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Актуальність наукової розвідки зумовлена необхідністю подолання проблемних питань щодо розробки дієвих механізмів підтримки та становлення інноваційної моделі розвитку територіальних громад органами місцевого самоврядування в Україні, які б враховували особливості сучасного етапу розвитку не лише вітчизняної економіки. Ідеться про фактичне поєднання політичних, гуманітарних, соціально-психологічних та інституційних передумов, які в комплексі здатні дати нові відчутні поштовхи трансформаційним процесам на інноваційних засадах [1, с. 68].

Постановка проблеми пов'язана з курсом на розвиток місцевого самоврядування та впровадження інновацій на всіх територіальних рівнях органами місцевого самоврядування, визначеним у Посланні до Верховної Ради України Президента України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році». Віктор Янукович чітко визначив орієнтири майбутньої реформи місцевого самоврядування: розширення прав територіальних громад (міст, сіл), бюджетна

децентралізація та реформа системи публічних послуг (адміністративних, соціальних і комунальних) [2, с. 124].

Загальний інноваційний процес повинен координуватися державою в рамках державної інноваційної політики на засадах балансу загальнодержавних і місцевих інтересів та підпорядковуватися єдиним стратегічним цілям інноваційного розвитку країни. Водночас державна інноваційна політика має будуватися на основі місцевих інноваційних ініціатив і потреб, а не визначатися централізовано – «згори» [3, с. 49].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблемам інноваційного розвитку територіальних громад органами місцевого самоврядування присвячено велику кількість наукових праць, зокрема, таких учених як Ю. Є. Атаманова, О. В. Батанов, Я. В. Белінська, В. М. Вакуленко, А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, М. С. Дністрянський, М. І. Долішній, Я. Ф. Жовнірчик, В. М. Князев, А. А. Коваленко, М. Х. Корецький, О. Ю. Лебединська, Н. Р. Нижник, Ю. П. Сурмін, Ю. П. Шаров та інших.

Виділення не вирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Аналіз наукових джерел свідчить, що інноваційна діяльність у сфері місцевого самоврядування характеризується структурною реформованістю, інституційною неповнотою, неузгодженістю та незбалансованістю технологічних, економічних і соціально-ціннісних аспектів. На нашу думку, проблемним залишається питання теоретико – правового обґрунтування концепції формування, модернізації та реалізації інноваційного розвитку територіальних громад органами місцевого самоврядування в Україні, а також відпрацювання стратегічних пріоритетів розвитку як на рівні держави загалом, так і на рівні окремої території (регіону, міста, тощо).

На місцевому рівні є низка проблем, які ускладнюють реалізацію органами місцевого самоврядування інноваційної політики в межах регіонів, територій та окремих населених пунктів. Там, де позиція посадових осіб щодо впровадження публічно-управлінських інновацій є активною, мають місце досягнення в зазначених вище напрямках діяльності. Ці досягнення можуть бути вагомішими, якщо надаватиметься державна організаційна та матеріально-фінансова підтримка.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета дослідження – з'ясувати специфіку та роль нормативно-правового забезпечення в управлінні інноваціями в системі місцевого самоврядування, розробці інноваційної моделі розвитку територіальної громади. Досягнення мети потребує розв'язання конкретних завдань: 1) проаналізувати конституційно-правове поле інноваційної діяльності місцевого самоврядування; 2) запропонувати шляхи підвищення ефективності інноваційного розвитку територіальної громади.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Практичне застосування базового законодавства, необхідного для формування та розвитку в Україні національної, регіональних і територіальних інноваційних систем та реалізації органами місцевого самоврядування інноваційної політики, стримується відсутністю стратегій переходу територіальних громад України до інноваційної моделі розвитку, недостатньою інфраструктурою, нерозвинутістю системи інноваційного менеджменту, захисту прав інтелектуальної власності. Загострення критичних проблем забезпечення науково-технічного та інноваційного розвитку держави визначає нагальну необхідність якнайшвидшого впровадження комплексу першочергових заходів, спрямованих на усунення системних недоліків у забезпеченні формування та реалізації національної, регіональних та територіальних інноваційних систем України.

Визначення сутності поняття «інновації» є вихідним моментом для формування цілей, обсягів і напрямів подальших досліджень. Тому вкрай важливим є вивчення сутності понять «інновації», «інноваційна діяльність». Тільки чітке розуміння цих понять та процесів дасть основу для розроблення організаційних, економічних, нормативно-правових,

методологічних рекомендацій щодо активізації інноваційної діяльності на всіх рівнях.

У світовій економічній літературі існує багато визначень інновації. Уперше термін «інновація» запровадив австрійський економіст Йозеф Шумпетер. За його визначенням, поняття «інновація» трактується як зміна з метою впровадження і використання нових видів товарів для споживання, виробничих і транспортних засобів, ринків і форм організації у промисловості [4, с. 73].

У м. Осло у 1992 році були прийняті Рекомендації щодо системного опису інновацій технологічного характеру, які охоплюють нові продукти і процеси, а також їх значні технологічні зміни [5, с. 27].

Згідно Закону України «Про інноваційну діяльність» інновації – це новостворені й удосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і соціальної сфери [6].

Інноваційна діяльність – це діяльність, що спрямована на використання і комерціалізацію результатів наукових досліджень та розробок і зумовлює випуск на ринок нових конкурентоздатних товарів і послуг [6].

В основі інноваційного процесу лежить створення, упровадження і поширення інновацій, необхідними властивостями яких є науково-технічна новизна, практичне їх застосування і комерційна реалізованість із метою задоволення нових суспільних потреб.

В Україні інноваційна інфраструктура є ще нерозвиненою, не охоплює всі ланки інноваційного процесу й не має системності в забезпеченні відповідними послугами у сфері інноваційної діяльності.

Необхідно інституційно забезпечити досягнення вибраного орієнтиру, інакше всі докладені зусилля виявляться марними. Так, Закон «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» не виконується через відсутність механізмів інституційного забезпечення поставлених ним завдань. Необхідне широке застосування системи кластерів для реалізації законодавчо визначених інноваційних пріоритетів.

Ми пропонуємо створити дворівневу кластерну систему: вищий рівень – це національні кластери, які забезпечать вироблення стратегії досягнення кожного з визначених законом пріоритетів інноваційної діяльності, а нижчий рівень – це виробничі кластери, які забезпечують створення інноваційних виробництв, передбачених стратегією досягнення відповідного пріоритету інноваційної діяльності.

Завдяки кластерній моделі впровадження інновацій ми зможемо в короткий термін змінити структуру української економіки, організувати масштабні виробництва інноваційної продукції, що буде споживатися не лише в нашій країні, а й далеко за її межами.

Спостерігаються певні зрушення в розвитку інституціонального забезпечення інноваційної діяльності. Створено, зокрема:

а) державне агентство України з інвестицій та інновацій (ДАІІ), яке надає пропозиції щодо

поліпшення ділового та інвестиційного клімату в Україні, налагоджує безпосередні контакти з інвесторами, сприяє їх діяльності в нашій державі, а також формує базу даних перспективних інвестиційних та інноваційних проєктів, що потребують зовнішнього фінансування [7, с. 38];

б) Український центр сприяння іноземному інвестуванню («InvestUkraine»). Одне з основних завдань Центру – сприяння іноземним інвесторам у питаннях взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, супровід інвестиційних проєктів, сприяння захисту прав інвесторів [8, с. 155].

До позитиву можна віднести також те, що останніми роками до міжнародних норм було адаптоване законодавство щодо регулювання діяльності іноземних інвесторів, визначено державні гарантії захисту іноземних інвестицій, встановлено національний режим інвестування, ухвалено закон про концесії у сфері розбудови та експлуатації дорожньої мережі тощо.

Конституційно-правове поле інноваційної діяльності місцевого самоврядування має певні позитиви та негативи. Сучасна нормативна база нараховує близько 200 документів – від законів до локальних нормативно-правових, серед яких Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України, Закони України, Укази Президента України, Постанови Кабінету міністрів України, Накази Державного агентства України з інвестицій та інновацій. Незважаючи на достатньо велику кількість законодавчих актів, нормативно-правових урядових актів, різноманітних відомчих документів, в Україні не вироблено ефективної системи правового забезпечення інноваційної діяльності.

Нормативно-правова база інноваційної діяльності в Україні є доволі суперечливою, окрім того, неповною мірою відповідає засадам економіки, що ґрунтується на знаннях. Адже, до цього часу відсутня ефективна правова основа захисту прав інтелектуальної власності, функціонування венчурного капіталу як ринкового інституту, процедури створення окремих суб'єктів інноваційної діяльності безпідставно ускладнені. Крім того, законодавчо не встановлені критерії інноваційності проєктів і розмежування інвестиційних та інноваційних проєктів. Недостатньо вніормовані питання об'єктивної експертизи та конкурсних засад бюджетного фінансування наукових, науково-технічних, інноваційних програм і проєктів. Так, Закон України «Про державні цільові програми» передбачає обов'язкове проведення державної експертизи проєктів державних цільових програм згідно з нормами законодавства, які відсутні [9, с. 15].

Недосконалість правової бази інноваційної діяльності посилює практика призупинення окремих статей чинних законів законодавчими або підзаконними актами. Це підтверджується тим, що при прийнятті законів України про державний бюджет на поточний або наступний роки набула поширення практика ігнорування законодавства або призупинення дії статей законів, які стосувалися фінансової підтримки інноваційної діяльності (у т. ч. й окремих положень

Закону України «Про інноваційну діяльність», Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» тощо [9, с. 25].

Зазначимо, що відсутність державної підтримки виконання програм науково-технічного та інноваційного розвитку, невизначеність правового інструменту залучення недержавних інвестицій із метою розвитку економіки, у тому числі механізму забезпечення розвитку державно-приватного партнерства, недосконалість законодавства щодо розвитку інноваційної діяльності призвела до погіршення стану багатьох галузей економіки, зокрема їх технічної та технологічної відсталості, зношеності основних фондів, низького рівня використання виробничих потужностей, їх високої енерго- та ресурсоемності, відсутності або низького рівня впровадження інновацій. У зв'язку із цим було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 389 «Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні» [10, с. 3]. У ній визначено, що пріоритетними галузями економіки, у яких реалізуються інвестиційні та інноваційні проєкти, є паливно-енергетичний, агро-промисловий, житлово-комунальний і машинобудівний комплекси та транспортна інфраструктура.

На регіональному рівні інноваційна діяльність регулюється правовими документами, що можна згрупувати наступним чином [11, с. 12]:

1) документи програмного характеру (стратегії, концепції, програми) загальнодержавного, галузевого та регіонального рівнів (Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року, Державна цільова економічна програма «Створення в Україні інноваційної інфраструктури» на 2009-2013 роки, Державна цільова програма розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки, Державна цільова науково-технічна та соціальна програма «Наука в університетах» на 2008-2012 роки, Програми науково-технічного розвитку на період до 2020 року);

2) закони України, які передбачають компетенцію місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в галузі інноваційної діяльності (Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р., Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., Закон України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 р., Закон України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» від 14.09.2006 р.).

Аналіз наведених вище нормативних актів свідчить, що законодавче визначення повноважень місцевих органів влади не відзначається чітким розподілом, наявне дублювання, неузгодженість понять, спостерігається «конкуренція компетенцій» та інші недоліки [12, с. 75]. Усе це породжує безвідповідальність і відсутність продуманих та обґрунтованих ініціатив місцевих органів публічної влади в галузі створення регіональних інноваційних систем;

3) підзаконні акти Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, що регулюють окремі питання реалізації регіональних інноваційних проектів, створення місцевої інноваційної інфраструктури, подання звітності тощо;

4) рішення та розпорядження місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в галузі інноваційної діяльності.

Очевидно, що правове регулювання та практики інновацій у системі місцевого самоврядування не задовольняють сучасних потреб України і не відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування.

За останні два роки було прийнято понад два десятки законів України, які істотно обмежують права органів місцевого самоврядування, суперечать державному курсу на децентралізацію управління, а ще більше – зареєстровано у вигляді законопроектів та активно лобіюються окремими посадовими особами і народними депутатами. Починаючи з того, що обласні та районні ради більше не мають права затверджувати правила благоустрою на своїй території, і закінчуючи тим, що ці представницькі органи місцевого самоврядування позбавляються права участі у формуванні пропозицій до програм і заходів, включно з інвестиційними програмами (проектами), котрі можуть реалізовуватися за кошти державного фонду регіонального розвитку в наступному бюджетному періоді. Показовий у цьому контексті законопроект, який передбачає затвердження урядом штатних розкладів міськвиконкомів.

Хоча належне регулювання інноваційної діяльності на регіональному рівні сьогодні має дуже велике значення для України, на її шляху до інноваційного розвитку, крім прийняття нормативних актів, потрібно проводити ще й відповідні реформи, зокрема адміністративну. Неможливо запровадити сучасні правові інститути при збереженні застарілої системи публічної влади на місцях. Місцеве самоврядування в Україні запроваджене лише на низовому територіальному рівні – села, селища, міста, на регіональному рівні продовжує існувати система прямого державного управління; характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призводить до виникнення «конкуренції компетенцій»; органи місцевого самоврядування сьогодні обмежені в праві самостійно визначати свої владні адміністративні структури, вони практично вичерпно перераховані в згаданому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»; однією з головних проблем лишається нереалізованість принципу фінансової автономії місцевого самоврядування [12, с. 17].

Підвищенню ефективності розвитку і функціонування територіальних громад сприятимуть статuti територіальних громад, у яких на основі чинного законодавства визначаються організаційні форми здійснення самоврядування, їх територіальні і фінансово-економічні основи, порядок діяльності органів та посадових осіб. Ці статuti в умовах недостатнього законодавчого забезпечення реформ покликані відіграти позитивну роль для територіальних

громад країни самостійно й під свою відповідальність вирішувати складні проблеми реформування управління.

В Україні, на нашу думку, також слід було б зробити статут обов'язковим атрибутом територіальної громади. Але для цього доцільно прийняти типовий статут громади. Необхідність цього обумовлена тим, що оскільки статут є складним юридичним документом, то його не кожна територіальна громада може розробити його власними силами. Враховуючи те, що територіальні громади сильно диференціюються, слід було б зробити кілька модельних статутів для різних типів територіальних громад, що дозволить враховувати місцеві особливості.

Законодавство про управління місцевим та регіональним розвитком в Україні формувалося спонтанно, за умови відсутності єдиної законодавчої бази та без необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях.

Закріплена в Конституції України модель організації влади на місцевому та регіональному рівнях із позиції сьогодення є архаїчною, вона не повною мірою відповідає європейським стандартам та принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. Тому в даний час постала необхідність розробки Стратегії управління місцевим і регіональним розвитком, предметом якої, передусім, є реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування.

Метою Державної стратегії реформування місцевого й регіонального розвитку є визначення основних напрямів, рівнів, етапів реформування територіальної організації влади в Україні та формування необхідної ресурсної бази місцевого та регіонального розвитку, забезпечення узгодженості та послідовності дій глави держави, органів законодавчої та виконавчої гілок влади, органів місцевого самоврядування щодо формування нової нормативно-правової основи місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. Важливим є формування самодостатніх територіальних громад – громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та повноважень місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні загальнодержавних та європейських стандартів.

При цьому на виконання доручення президента України №1-1/2241 від 27.09.2011 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства розробило і подало в Кабінет міністрів України першу редакцію проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Цей проект концепції отримав у цілому позитивний висновок, у тому числі Центру експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи, Генерального директорату з питань демократії та політичних справ. 24 квітня 2012 року проект підтримала в цілому Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства при президенті України.

У рамках Конституційної асамблеї вдалося консолідувати провідних науковців і практиків із питань конституційного реформування місцевого самоврядування. Завершується напрацювання основних наукових методологічних підходів до вдосконалення положень Конституції України, які мають скласти основу подальшого реформування місцевого самоврядування.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проаналізувавши нормативно-правові засади реалізації інновацій у місцевому самоврядуванні можна зробити такі висновки:

– нормативно-правова база інноваційної діяльності в системі місцевого самоврядування в Україні є доволі суперечливою, характеризується структурною деформованістю, інституційною неповнотою, вона формувалася спонтанно, за умови відсутності єдиної законодавчої бази та без необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади;

– недосконалість правової бази інноваційної діяльності, невідповідність принципам та нормам Європейського Союзу, посилюється практика призупинення окремих статей чинних законів законодавчими або підзаконними актами, спостерігається невиконання чинного законодавства через відсутність механізмів інституційного забезпечення поставлених завдань;

– хоча належне регулювання інноваційної діяльності в системі місцевого самоврядування сьогодні має дуже

велике значення для України на її шляху до інноваційного розвитку, крім прийняття нормативних актів (Державної стратегії реформування місцевого і регіонального розвитку, Муніципального кодексу України та інших), потрібно запровадити механізми демократії участі на місцях (прийняття стратегій розвитку громад, ухвалення статутів територіальних громад, схем планування територій, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів за місцем проживання, установлення гарантій діяльності органів самоорганізації населення та інші), розробки науково-методичного та нормативно-правового забезпечення для створення та розвитку інноваційних структур різних типів (інноваційних центрів, технологічних парків класичного типу (територіально відокремлених з правами юридичної особи), інноваційних бізнес-інкубаторів, центрів трансферу технологій, кластер-технопарків, технополісів, соціотехнополісів тощо); необхідно проводити ще й відповідні реформи, зокрема адміністративну.

Ураховуючи інтереси держави, регіонів, окремих місцевостей та господарських суб'єктів, за допомогою використання спеціальних важелів управління інноваціями, законодавчого забезпечення інноваційного розвитку територіальних громад органами місцевого самоврядування в Україні можна досягти значного ефекту, що проявлятиметься в усіх сферах суспільного життя.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі будуть спрямовані на дослідження шляхів оптимізації реалізації інновацій у територіальній громаді органами місцевого самоврядування в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

- Орлюк О. П. Законодавче забезпечення інноваційної діяльності в Україні [Текст] / О. П. Орлюк // Наука та інновації. – 2008. – Т. 4. – № 1. – С. 68–73.
- Послання до Верховної Ради України президента України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Poslannya_sborka.pdf.
- Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення [текст] : матер. міжнар. наук.-практ. конф., 1-2 жовт. 2010 р., / за заг. ред. О. Ю. Бобровської. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 240 с.
- Шумпетер Й. Теория экономического развития (Исследование предпринимательской прибыли, кредита, процента и цикла конъюнктуры). – [Пер. с нем.]. – М. : Прогресс, 1982. – 453 с.
- Андрощук Г. Інноваційна політика ЄС : стан і тенденції // Проблеми науки. – 2002. – № 12. – С. 25–32.
- Закон України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 р. № 40-IV [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/40-IV>.
- Кращі практики в місцевому самоврядуванні України / Асоц. міст України. – К. : Б.в., 2000. – 65 с.
- Кузьмін О. Є. Інвестиційна та інноваційна діяльність : [монографія] / О. Є. Кузьмін, С. В. Князь, Н. В. Тувакова, А. Я. Кузнєцова. – Львів : ЛБІ НБУ, 2003. – 233 с.
- Кучеренко Р. А. До питання правового регулювання інноваційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] / Р. А. Кучеренко. – Режим доступу : <http://intkonf.org/kucherenko-ra-do-pitannya-pravovogo-regulyuvannya-innovatsiynoyi-diyalnosti-v-ukrayini/>.
- Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 389 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=389-2011-%EF>.
- Шуміло І. А. Проблеми нормативно-правового забезпечення регіональної інноваційної політики / І. А. Шуміло [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08siarip.pdf>.
- Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 25 трав. 2004 р. – Х., 2004.

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

© Мельник В. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 02.12.2012 р.

МЕЛЬНИК Валентина Михайлівна – аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Коло наукових інтересів: нормативно-правові засади інноваційної діяльності в системі місцевого самоврядування.

ЕКОЛОГІЧНЕ ЗОНУВАННЯ КІРОВОГРАДСЬКОЇ ОБЛАСТІ ЯК ОСНОВА СТРАТЕГІЧНОГО ПРОЕКТУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті розглядаються методи аналізу екологічних ризиків на регіональному рівні як основи забезпечення ефективного управління екологічною безпекою. Автором проаналізовано розміщення основних промислових об'єктів по районах Кіровоградської області, розраховано інтегральне техногенне навантаження, на підставі чого здійснено екологічне зонування території регіону. Автором запропоновано основні завдання діяльності органів влади для кожної екологічної зони з метою забезпечення екологічної безпеки.

Ключові слова: екологічна безпека, екологічний ризик, техногенне навантаження, екологічне зонування.

В статье рассматриваются методы анализа экологических рисков на региональном уровне как основы обеспечения эффективного управления экологической безопасностью. Автором проанализировано размещение основных промышленных объектов по районам Кировоградской области, рассчитана интегральная техногенная нагрузка, на основании чего осуществлено экологическое зонирование территории региона. Автором предложены основные задания деятельности органов власти для каждой экологической зоны с целью обеспечения экологической безопасности.

Ключевые слова: экологическая безопасность, экологический риск, техногенная нагрузка, экологическое зонирование.

In the article the methods of analysis of ecological risks are examined at regional level as bases of providing of effective management ecological safety. An author is analyse placing of basic industrial objects on the districts of the Kirovogradskoy area, the integral technogenic loading is expected, what ecological zonirowanie of territory of region is carried out on the basis of. An author is offer basic tasks activity of organs of power for every ecological area with the purpose of providing of ecological safety.

Keywords: ecological safety, ecological risk, technogenic loading, ecological zonuvannya.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Аналіз динаміки екологічного стану України свідчить, що екологічна криза продовжує розвиватися, охоплюючи всі регіони країни. Цьому сприяють значна зношеність виробничих фондів і, у тому числі, систем очищення промислових викидів; відсутність ефективного управління в галузі поліпшення екологічних показників під час проектування та експлуатації промислових об'єктів; неспроможність чинних органів державного контролю вчасно виявити та провести належний контроль щодо того, чи відповідає діяльність підприємств вимогам природоохоронного законодавства.

З огляду на вищезазначене, для забезпечення сталого розвитку регіонів України актуальною задачею є обґрунтування системних методів аналізу екологічної безпеки, тому що управління екологічною безпекою – це процедура прийняття рішень, у якій враховується оцінка екологічних ризиків, а також

можливості їх зниження. Ефективне управління екологічною безпекою регіону передбачає: комплексну оцінку екологічної безпеки території; зонування території відповідно до рівня екологічної безпеки; прогнозування розвитку екологічної ситуації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Значний внесок у розв'язання проблем екологічної безпеки зробили наукові розробки вчених Л. Жукової, Ю. Кочеткова, О. Труша, А. Філіпенко.

Процеси зростання екологічних ризиків досліджували науковці В. Боков, Ф. Гамор, В. Дячук, Н. Маїло, І. Малиш, В. Попов, С. Стойко, Р. Шевченко, В. Шевченко та інші. Дослідження питань теорії та практики управління й оцінки екологічних ризиків проводили вчені: Б. Данилишин, С. Ілляшенко, С. Харічков, М. Долішній; екологічні аспекти в державному управлінні – О. Мордвінов, І. Якушик та ін.

Виділення не вирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Але до цього часу в Україні не обґрунтовано інструменти стратегічного проектування екологічної безпеки регіону, яким і може стати екологічне зонування територій.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета запропонованої статті полягає в обґрунтуванні методології екологічного зонування як інструменту стратегічного проектування екологічної безпеки на прикладі Кіровоградської області.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Екологічний ризик у першу чергу пов'язаний із соціально-економічними факторами. Йдеться про ймовірність виникнення несприятливих екологічних ситуацій у разі прийняття рішень про будівництво тих чи інших небезпечних об'єктів у зв'язку з соціальною й економічною потребами такого будівництва. До цієї категорії належить будівництво багатьох АЕС, створення небезпечних хімічних виробництв, транспортних систем. У деяких випадках аналогічні рішення пов'язані з політичними факторами.

У цьому плані методи аналізу ризику виходять на перше місце, бо законодавство щодо техногенної та екологічної безпеки визначає необхідність аналізу ризиків [2]. В Україні досі не визначено порядок класифікації та обліку екологічно небезпечних об'єктів як складової промислових об'єктів підвищеної безпеки. Також не встановлено порядок робіт з ідентифікації екологічних небезпек при визначенні безпеки та декларування безпеки об'єктів підвищеної безпеки. Незважаючи на те, що в країні ідентифікація та декларування безпеки об'єктів підвищеної безпеки, до яких відносяться й екологічно небезпечні об'єкти, проводиться вже більше десяти років [9], поки ще не вироблені основні методичні принципи аналізу та оцінки екологічного ризику, не розроблено методичне забезпечення з оцінки ризиків при забрудненні навколишнього природного середовища.

Оцінювання екологічного ризику, що є критерієм екологічної безпеки регіонів, має стати основою прийняття управлінських рішень щодо рівня прийнятного ризику в регіоні, рівень якого в кожному окремому випадку встановлюється самостійно, залежно від власних економічних можливостей, соціально-економічної та екологічної ситуації. Прийняття такого рішення попередньо узгоджується з місцевою владою й обговорюється громадськістю. Цей рівень прийнятного ризику для регіону і є тією величиною, що визначає обґрунтованість нових вимог і різних соціальних дій громадськості та влади в даному регіоні.

На території України зберігається високий ризик виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. В Україні функціонують 23767 потенційно небезпечних підприємств та інших об'єктів, аварії на кожному з яких можуть призвести

до виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру державного, регіонального, місцевого та об'єктового рівня [5].

Щороку реєструється до 300 надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, унаслідок яких гинуть люди, спричиняються великі економічні збитки.

Основними причинами виникнення техногенних аварій і катастроф та посилення негативного впливу внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні є: застарілість основних фондів, зокрема природоохоронного призначення, великий обсяг транспортування, зберігання і використання небезпечних речовин, аварійний стан значної частини мереж комунального господарства, недостатня інвестиційна підтримка процесу впровадження новітніх ресурсозберігаючих й екологічно чистих технологій в екологічно небезпечних галузях промисловості, насамперед металургійній, хімічній, нафтохімічній та енергетиці; природоохоронні проблеми, пов'язані з істотними змінами стану геологічного та гідрогеологічного середовища та зумовлені закриттям нерентабельних гірничодобувних підприємств, шахт і розрізів, небажання суб'єктів господарювання здійснювати заходи з запобігання аваріям та катастрофам на об'єктах підвищеної безпеки та потенційно небезпечних об'єктах тощо [1].

Відмінності соціально-економічного розвитку регіонів України зумовлюють нерівномірне техногенне навантаження на навколишнє природне середовище. Для Кіровоградської області [3] найбільший ризик становлять пожежі, вибухи на промислових об'єктах. Найбільша концентрація потенційно небезпечних промислових об'єктів зосереджена в Гайворонському, Голованівському, Знам'янському, Кіровоградському, Новоархангельському та Олександрійському районах. Загроза викиду небезпечних хімічних речовин характерна для Кіровоградського та Маловисківського районів. Крім того, для Кіровоградського району існує також радіаційна безпека.

Виходячи з вищезазначеного, основні показники екологічної безпеки регіонального комплексу – це:

1. Сумарні натуральні й умовні показники, що характеризують рівень техногенної дії підприємств регіону.

Ці показники включають сумарні обсяги фактичних і умовних викидів шкідливих речовин, вивозу відходів, розраховані й фактичні межі середніх і максимальних концентрацій шкідливих речовин у різних середовищах, і так далі.

Техногенне навантаження оцінюється як сумарна дія на територію того або іншого виду використання земель, виходячи з особливостей його технології і безпосереднього впливу людини, яка визначається через щільність населення. Вживання поєднання цих даних дає можливість з достатньою точністю визначити просторові ядра найбільш інтенсивного техногенного навантаження, що в ряді випадків є основою для виявлення ареалів екологічних проблем і

ситуацій. Аналіз конкретних видів використання земель дозволяє виявити можливі екологічні проблеми і провести їх локалізацію.

Викиди шкідливих речовин у Кіровоградській області в 2012 році за оцінкою Державного управління охорони навколишнього природного середовища [3], у порівнянні з попередніми роками дещо зменшились. У середньому від діяльності одного підприємства в повітря надійшло 32,3 т забруднюючих речовин. У розрахунку на кв км припадає 0,7 т викидів забруднюючих речовин, на одну особу – 17,8 кг.

Основними забруднювачами довкілля є підприємства переробної промисловості (47,1 % загального обсягу забруднювальних речовин), добувної промисловості (20,5 %), транспорту та зв'язку (15,8 %).

У структурі загального обсягу викидів забруднюючих речовин найбільша частка припадає на м. Кіровоград (11,1 %), Голованівський (34,4 %), Гайворонський (10,3 %), Петрівський (8,6 %), Світловодський (6,5 %), Новоукраїнський (4,4 %) райони, що становить більше ніж дві третини загального обсягу викидів по області.

Дещо збільшилися обсяги викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних джерел забруднення у м. Олександрії та 11 районах області, значно – у Гайворонському (у 5,3 рази), Устинівському (у 3,6 рази), Голованівському (у 2,8 рази), Онуфріївському (у 2 рази), Петрівському (у 1,7 рази) та Вільшанському (у 1,5 рази) районах.

Актуальною є проблема ефективної очистки кар'єрних та шахтних вод, які скидаються в поверхневі водні об'єкти підприємствами недостатньо очищеними. У 2011 році 5 підприємств паливо-енергетичної та видобувної промисловості скинуло 13,05 млн куб. м зворотних вод із перевищенням установлених нормативів ГДС, що складає 39,8 % від загального обсягу скиду забруднених зворотних вод.

На території області розташовані шламо-накопичувачі, золотівдали, скотомогильники, частина з них розташована в зонах зсувів, підтоплення, а також зонах проходження повеней і паводків.

Унаслідок змін природної рівноваги у водному балансі територій та впливом техногенних факторів, прогресує процес підйому рівня ґрунтових вод, що призвело до підтоплення значних територій у житлових та промислових зонах міст та селищ області на загальній площі 1352 га. За даними райдержадміністрації та міськвиконкомів, найбільша площа підтоплених територій нараховуються в містах [4]: Світловодську – 700 га, Кіровограді – 414,5 га, Долинська – 397,5 га, Помічна – 27 га. Підтоплені та потенційно підтоплювані сільськогосподарські угіддя зафіксовані в Голованівському, Кіровоградському, Компаніївському, Новгородківському, Новоукраїнському та Онуфріївському районах. Площі підтоплення на зрошуваних та прилеглих землях за останні роки збільшились у 1,3-2,0 рази та складають 132 га.

Залишається проблема утилізації відходів підприємств Міністерства палива та енергетики. Станом на 01.01.2010 р. на 3 підприємствах ДП «Східний гірничо-збагачувальний комбінат» накопичено 37 744 809 т

відходів видобування та збагачення руд уранових і торієвих, «хвости» збагачення уранових руд, а також на 2 теплоцентралях м. Олександрії накопичено 3 830,415 тис.т золи.

В області основними проблемами радіоекології є:

- есхалція радону з поверхні хвостосховища та відвалів урановидобувних шахт;
- перенесення з частками пилу радіонуклідів на значні відстані (до 650 м) від основного джерела забруднення;
- скиди забруднених шахтних вод та змив радіоактивних речовин поверхневими водами з забруднених проммайданчиків шахт у природні води;
- великі за обсягами відвали гірських порід та збалансованої руди, які розташовані в межах населених пунктів області та м. Кіровоград.

На території Кіровоградської області розташовано 24 546 підприємств, які можна віднести до різних класів екологічної небезпеки. Серед них: підприємств добувної промисловості – 161; переробної – 1 783; виробництва та розподілення води, газу, електроенергії – 169; до транспортної галузі належить 514 підприємств; до комунальної – 2 741; підприємств сільського господарства – 4 499.

Зважаючи на те, що саме об'єкти першого-третього класу небезпеки найбільше впливають на екологічну безпеку територій, було проведено класифікацію підприємств Кіровоградської області відповідно до їх небезпечності та отримані такі дані.

До першого класу небезпеки належать такі об'єкти:

Східний гірничо-збагачувальний комбінат (Петрівський район) із добування уранової та торієвої руди, виробництва та переробки ядерного палива, у результаті діяльності якого накопичено 37 744 809 т відходів.

Побужський феронікелевий комбінат (Голованівський район), який щорічно викидає в атмосферне повітря 5 730 т забруднюючих речовин.

Кіровоградське водопровідно-каналізаційне господарство (Кіровоградський район), який скидає більше 16 млн куб. м стічних вод за рік.

До другого класу небезпеки належать 653 підприємства, які належать, у першу чергу, до підприємств добувної промисловості, також до виробництва та розподілу води, газу, електроенергії, певні підприємства транспортної, комунальної галузей, підприємства сільського господарства. До третього класу небезпеки належать 852 підприємства.

Для моніторингу екологічного ризику районів Кіровоградської області як індикатора стану екологічної безпеки територій пропонуємо використання територіального показника інтегрального екологічного навантаження. Із метою його розрахунку було проведено аналіз розташування об'єктів першого-третього класів безпеки по районах Кіровоградської області та отримано результати, які представлені у таблиці 1.

Інтегральне екологічне навантаження районів Кіровоградської області

Район	Інтегральна екологічна небезпека
Бобринецький район	2,3/ км ²
Вільшанський район	1,7/ км ²
Гайворонський район	2,6/ км ²
Голованівський район	3,1/ км ²
Добровеличківський район	0,9/ км ²
Долинський район	1,4/ км ²
Знам'янський район	2,6/ км ²
Кіровоградський район	3,8/ км ²
Компаніївський район	1,1/ км ²
Маловисківський район	3,1/ км ²
Новгородківський район	1,3/ км ²
Новоархангельський район	2,8/ км ²
Новомиргородський район	2,4/ км ²
Новоукраїнський район	2,9/ км ²
Олександрівський район	3,2/ км ²
Олександрійський район	2,8/ км ²
Онуфріївський район	0,8/ км ²
Петрівський район	3,4/ км ²
Світловодський район	2,9/ км ²
Ульяновський район	2,1/ км ²
Устинівський район	2,2/ км ²

Аналіз інтегральної екологічної небезпеки, проведений вище, а також співвідношення між інтегральними оцінками потенційних загроз та інтегральними оцінками ризику для різних районів Кіровоградської області засвідчив:

у цілому екосистема районів області перебуває на межі перевищення допустимого впливу. Особливо це стосується Голованівського, Кіровоградського, Маловисківського, Петрівського, Світловодського, Олександрівського районів. Антропогенний вплив на зазначені території набув таких масштабів, що найближчим часом може вийти за межі швидкості біологічного пристосування живих організмів до середовища існування, тобто може бути втрачена стійкість екосистем.

Використання методології аналізу ризику, за допомогою якої було зроблено порівняльний аналіз екологічної безпеки районів Кіровоградської області, може дати можливість: визначати пріоритетні напрямки стратегії розвитку регіону; науково обґрунтувати прийнятний рівень ризику щодо кожного з них, оптимізувати стратегію забезпечення природно-техногенної безпеки регіонів.

Із метою здійснення практичного впровадження контролю за розвитком екологічної безпеки та стеження за змінами, що відбуваються в геосистемах із наступним прогнозуванням їхнього подальшого розвитку, актуальним є виконання екологічного районування Кіровоградської області, сутність якого полягає в розподілі території за екологічними ознаками відповідно до якісних характеристик навколишнього середовища. Районування передбачає поділ території на такі умовно однорідні таксони, природні екосистеми яких подібним чином реагують на певний рівень фонових забруднень [10].

Із метою забезпечення стратегічного проектування як інструменту реалізації державної екологічної політики на регіональному рівні, ми пропонуємо провести зонування території Кіровоградської області

відповідно до показника інтегральної екологічної безпеки, розподіливши їх за трьома групами.

1. Група районів із найменшою екологічною безпекою (близько 1,5 балів/км²) – території, які на даний час мають низький рівень техногенного навантаження на одиницю площі та мають потенціал до відновлення екологічної стабільності.

У Кіровоградській області до цієї групи належать п'ять районів, які характеризуються сільсько-господарською спеціалізацією та незначною кількістю промислових підприємств переважно обробної промисловості:

Добровеличківський район – 0,9/ км²

Долинський район – 1,4/ км²

Компаніївський район – 1,1/ км²

Новгородківський район – 1,3/ км²

Онуфріївський район – 0,8/ км²

Для зазначених територій основними завданнями органів влади з метою підтримання екологічної безпеки є організація управління охороною природного середовища з метою дотримання норм охорони навколишнього середовища, раціонального використання природних ресурсів, їх відновлення і відтворення, та має бути спрямована на рекультивацію земель у промислових районах, відновлення врожайності сільськогосподарських угідь; запобігання активізації екологічно небезпечних сучасних екзогенних процесів.

2. Група районів із середнім показником екологічної безпеки (від 1,5 до 2,5 балів/км²) – території, які на даний час мають значний, але не катастрофічний рівень техногенного навантаження на одиницю площі та за окремими показниками забруднення навколишнього середовища перевищують допустимі межі.

У Кіровоградській області до цієї групи відносяться також п'ять районів, які характеризуються значною кількістю промислових підприємств:

Бобринецький район – 2,3/ км²

Вільшанський район – 1,7/ км²

Новомиргородський район – 2,4/ км²
 Ульяновський район – 2,1/ км²
 Устинівський район – 2,2/ км²

Для зазначених територій основними завданнями органів влади є:

– із точки зору планування – загальне обмеження використання територій із високим ризиком; розміщення об'єктів на ділянках, на яких є мінімальний ризик руйнування середовища, пов'язаного з цими об'єктами;

– із точки зору оперативних дій – активне перешкоджання розвитку осередків екологічної небезпеки, що виникають епізодично, вибір способів дій, які мінімізують: зіткнення з небезпекою; посилення небезпечних явищ і процесів, оперативні дії щодо ліквідації наслідків екологічного ураження.

3. Райони, які мають найвищі показники екологічної безпеки (вищий за 2,5 балів/км²) – на території яких у результаті господарського освоєння виникли стійкі негативні зміни в навколишньому середовищі та особливо високий ризик виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру.

У Кіровоградській області до цієї групи входять також одинадцять районів:

Гайворонський район – 2,6/ км²
 Голованівський район – 3,1/ км²
 Знаменський район – 2,6/ км²
 Кіровоградський район – 3,8/ км²
 Маловисківський район – 3,1/ км²
 Новоархангельський район – 2,8/ км²

Новоукраїнський район – 2,9/ км²
 Олександрівський район – 3,2/ км²
 Олександрійський район – 2,8/ км²
 Петрівський район – 3,4/ км²
 Світловодський район – 2,9/ км²

Для зазначених територій основними завданнями органів влади є організація контролю охорони природного середовища та умов екологічно безпечної життєдіяльності, що включає збір, узагальнення і передачу інформації про стан природного середовища, виконання планів і заходів із його охорони. Форма контролю може бути інформаційною, попереджувальною, каральною. Функцію контролю здійснюють місцеві органи влади та спеціальні організації.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Представлена методика екологічного зонування на основі інтегрованого показника техногенного навантаження дозволяє:

- робити оперативний аналіз і прогноз екологічної безпеки регіонального комплексу і самого регіону як єдиної техно-соціо-природної системи;
- здійснювати порівняльний аналіз ступеня екологічної безпеки регіонів;
- визначати найбільш небезпечні для регіону види техногенної дії;
- виявляти для кожного регіону «критичні» групи реципієнтів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бурков В. Н. Механізми управління еколого-економічними системами / В. Н. Буков, Д. А. Новиков, А. В. Щепки. – Москва : Физмалит, 2008. – 245 с.
2. Донець Л. І. Економічні ризики та методи їх вимірювання / Л. І. Донець. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 312 с.
3. Доповідь про стан навколишнього природного середовища в Кіровоградській області за 2011 рік : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kirecolog.kr.ua/dopovid%202011.pdf>.
4. Екологічний паспорт Кіровоградської області // Державне управління охорони навколишнього природного середовища в Кіровоградській області. – 2011 р. – 111 с.
5. Закон України «Про основні засади державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011, № 26. Ст. 218.
6. Іваненко Н. В. Управління екологічними ризиками інновацій : [монографія] / С. М. Ілляшенко, В. В. Божкова ; [за ред. д.е.н., проф. С. М. Ілляшенко]. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2004. – 223 с.
7. Никифоров В. В. Огляд сучасних класифікацій екосистем [Електронний ресурс] / В. В. Никифоров, О. О. Никифорова, О. А. Сакун // Екологічна безпека. – 2011. – № 1. – С. 44–49.
8. Оцінка регіональних еколого-ресурсних та еколого-техногенних загроз національній безпеці України. – К. : Аналітична доповідь, НІСД, 2010. – 32 с.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки» від 11.07.2002 № 956 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/956-2002-%D0%BF>.
10. Тарасова В. В. Екологічна стандартизація і нормування антропогенного навантаження на природне середовище : [навч. посібник] / Тарасова В. В., Малиновський А. С., Рибак М. Ф. / [заг. ред. В. В. Тарасової]. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 276 с.

Рецензенти: Топалова Е. Х. – к.держ.упр.;
 Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Федорчак В. В., 2012

Дата надходження статті до редколегії 21.11.2012 р.

ФЕДОРЧАК Віктор Васильович – здобувач кафедри управління проектами ОРІДУ НАДУ при Президентові України.

Коло наукових інтересів: стратегічне планування екологічної безпеки.

ФУНКЦІЇ КООРДИНАЦІЙНИХ ОРГАНІВ У СИСТЕМІ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ: АНАЛІЗ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

У статті досліджено світовий досвід координації дій державних і недержавних інститутів на фондовому ринку, визначено різні форми координаційних органів та обґрунтовано доцільність запровадження системного підходу до організації ефективної взаємодії між суб'єктами регулювання ринку цінних паперів.

Ключові слова: координація, координаційний орган, фондовий ринок, державне регулювання.

В статье исследовано международный опыт координации действий государственных и негосударственных структур на фондовом рынке, определено разные формы координационных органов, обосновано целесообразность системного подхода к организации эффективного взаимодействия между субъектами регулирования рынка ценных бумаг.

Ключевые слова: координация, координационный орган, фондовый рынок, государственное регулирование.

In the article international experience of co-ordination of actions of state and non-state structures is investigational at the fund market, the different forms of co-ordinating organs are certain, expedience of approach of the systems is grounded to organization of effective co-operation between the subjects of adjusting of market of equities.

Keywords: coordination, coordinating organ, fund market, public administration.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Регуляторні новації щодо посилення інституціональної здатності та операційної незалежності суб'єктів державного регулювання ринку цінних паперів та впровадження нових фінансових інструментів (про що наголошується у Програмі економічних реформ Президента України) відбуваються в нашій країні з метою запровадження Міжнародних стандартів фінансової звітності, розкриття інформації про діяльність публічних акціонерних товариств, підвищення обізнаності емітентів, а в кінцевому рахунку – забезпечення сприятливих умов для залучення інвестицій. Досягнення цих результатів можливе лише завдяки скоординованим діям і консолідації зусиль усіх суб'єктів державного регулювання ринку цінних паперів та професійних учасників ринку.

На сучасному етапі динамічного розвитку вітчизняного ринку цінних паперів важливим є досягнення тісного взаємозв'язку між державними інститутами, які приймають рішення у фінансовій сфері (у тому числі, монетарній та фіскальній сфері, які перетинаються на фінансовому ринку). Адже дії чи інструменти регулювання однієї сфери можуть впливати на реалізацію іншої, тому для ефективного

функціонування фондового ринку необхідно узгоджувати дії не тільки основних регуляторів, але й інших суб'єктів державного управління.

Варто зазначити, механізм координації дій суб'єктів державного регулювання ринку цінних паперів лише формується і тому багато організаційно-інституційних аспектів є неврегульованим. Тому вивчення найкращого світового досвіду координації на фондовому ринку є актуальним і в науковому, і практичному аспектах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких спочатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Основи вивчення та використання механізмів координації різних видів економічної діяльності, закономірностей їх розвитку і функціонування в економічній системі закладені в працях відомих учених-економістів. Серед них А. Сміт, Д. Рікардо, Ж. Б. Сей, Л. Вальрас, А. Маршал, Дж. Б. Кларк, Р. Кантільон, Дж. М. Кейнс, Ф. Найт, Й. Шумпетер, лауреати Нобелівської премії – Ф. фон Хайєк, Дж. Хікс, П. Самуельсон та ін. Їх наукові дослідження містять передумови для виявлення методів координації діяльності економічних суб'єктів, аналізу та оцінки ефективності координації, виникнення і розвитку спеціалізованої координаційної діяльності в економіці. У зарубіжній літературі також є цікаві і змістовні

роботи, які присвячені дослідженню координації дій економічних суб'єктів. Це, зокрема, праці Р. Нельсона, С. Уінтера, Л. Тевено, Ф. Емар-Дюверне, Б. Шаванса, Д. Неша, Р. Аумана, Т. Шеллінга та ін.

Різні аспекти і проблеми координації розробляють сучасні вітчизняні і зарубіжні вчені: Ю. Зайцев, А. Колганов, П. Круш, І. Максимюк, І. Малий, С. Савчук, В. Якубенко та ін.

Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Але, питання координації дій суб'єктів регулювання ринку цінних паперів, ні в економічній, ні в державно-управлінській науці системно не досліджувалося. Саме тому вважаємо за доцільне звернутися до досвіду фінансово розвинутих економічних систем.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). **Метою статті** є дослідження світового досвіду координації дій державних і недержавних інститутів на фондовому ринку, визначення різних форм координаційних органів та обґрунтування доцільності імплементації кращого світового досвіду у вітчизняну систему державного регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Координація є взаємодією сторін, коли вони виступають рівноправними учасниками відносин. Координація означає погодження та об'єднання дій із метою найбільш швидкого і найбільш правильного розв'язання завдань із найменшими витратами сил, коштів та матеріальних цінностей.

Координація – це управлінська діяльність, яка полягає в забезпеченні взаємозв'язку і погодженості суб'єктів, об'єктів і процесів у часі та в просторі. Координація створює умови для пропорційного й безперервного функціонування системи управління за рахунок установлення безперервних зв'язків між суб'єктами діяльності [1].

Координація робіт – процес узгодження дій усіх підсистем організації для досягнення її цілей. Координація роботи здійснюється: шляхом підпорядкування (вертикальна координація); шляхом встановлення зв'язків між підрозділами одного організаційного рівня (горизонтальна координація). Вертикальна координація – це управлінські відносини, які виникають між вищим і нижчим органами виконавчої влади. При цьому суб'єкти зв'язків можуть перебувати в організаційній залежності (один із них підпорядкований іншому), а можуть і не перебувати в ній. Горизонтальна координація виникає між двома або більше органами, що перебувають на одному організаційному рівні системи органів.

Горизонтальна координація може бути двох видів: а) коли суб'єкти юридично нерівні, оскільки один із них наділяється державно-владними повноваженнями щодо іншого; б) коли відносини виникають за умов компетенційної рівності суб'єктів [5]. У літературі виділяються також й інші види координації: узгодження, ієрархічна координація, предметно-технологічна, штабна та інші.

Координація є функцією соціального управління, яка полягає в узгодженні, упорядкуванні різних частин системи управління. Координація в державному управлінні – одна з основних управлінських функцій, зміст якої полягає в забезпеченні впорядкування взаємозв'язків і взаємодій між учасниками процесу державного управління з метою узгодження дій та об'єднання зусиль на вирішення загальних завдань [10, с. 345].

Уявлення про координацію як функцію державного управління було би неповним без ознаки, що відображає сутність координації в державному управлінні – забезпечення єдності й узгодженості дій як суб'єктів управління між собою, так і суб'єктів права, чия діяльність протікає в рамках конкретної сфери управління. Убачається недостатнім визначати сферу дії координації лише як діяльності суб'єктів права в тій або іншій сфері управління. Об'єкт управління (відносини, що складаються в економічній, екологічній, соціально-культурній або адміністративно-політичній сферах) потребує не лише погоджених дій суб'єктів управління, але й погоджених цими суб'єктами дій безлічі суб'єктів права, діяльність яких протікає в рамках даного об'єкта управління, що є складовою системи управління. Така погодженість може бути забезпечена не лише прямим втручанням, але й непрямим впливом, іноді іменованим державним регулюванням – властивістю й функцією державного управління [2].

У системі функціонування органів виконавчої влади існує багато координаційних взаємовідносин. Науково обґрунтовано три групи форм координаційної взаємодії [6]:

- форми координаційної взаємодії підрозділів або окремих службовців органів виконавчої влади, що є наслідком безпосередньо їх службових обов'язків (запит, нарада, узгодження документів, традиційна консультація, соціальна мережа);
- форми координаційної взаємодії на основі спеціально утворених міжвідомчих структур (постійних або тимчасових), учасниками яких можуть бути представники різних органів виконавчої влади (координаційні та дорадчі органи за напрямками діяльності);
- інші форми координаційної взаємодії (семінар, симпозіум, конференція, стажування фахівців).

На нашу думку, існування координаційних управлінських відносин не тільки між непідпорядкованими органами влади, а й між підпорядкованими, є підтвердженням багатоманітності форм і методів державного управління, що надає можливість підпорядкованим органам виконавчої влади бути повною мірою самостійними у здійсненні управлінської діяльності, погоджуючи її з координаційним органом.

Важливим в аспекті нашого дослідження є з'ясування сутності таких категорій як «координація» і «взаємодія» та проведення розмежування між ними при аналізі взаємовідносин між регуляторами ринку цінних паперів.

Вітчизняний науковець О. Ключев [3], ретельно аналізуючи різні підходи до тлумачення цих термінів зазначає, що хоча сутність цих термінів схожа, вони відрізняються тим, що при координації одна сторона організовує відносини, а інша – лише виконує умови відносин. При взаємодії обидві сторони зобов'язані організовувати відносини, бо небажання одного з учасників припиняє існування відносин. Координація здійснюється спеціально утвореним для цього органом. Ми повністю погоджуємося з думкою науковця, що координація – це організація взаємодії.

На вітчизняному ринку цінних паперів до 2 квітня 2010 року, функції «скоординуваності державної політики, яка реалізується відповідними державними органами, щодо розвитку і функціонування ринку цінних паперів та їх похідних, удосконалення організаційних структур, форм і методів регулювання ринку цінних паперів; забезпечення координації та оперативності дій державних органів, спрямованих на прискорення розвитку і становлення ринку цінних паперів та їх похідних, контролю процесів розвитку ринку цінних паперів в Україні; аналіз законодавства України та розроблення пропозицій, проектів нормативно-правових актів із питань захисту прав інвесторів на фондовому ринку України» [8], виконувала Координаційна рада з питань функціонування ринку цінних паперів. Координаційна рада була створена як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, тому рішення, прийняті в межах її компетенції, мали рекомендаційний характер і були обов'язковими до розгляду органами виконавчої влади, підприємствами, установами, організаціями. Президент України Віктор Янукович ліквідував Координаційну раду з питань функціонування ринку цінних паперів. Про це йдеться в указі № 476/2010 від 2 квітня 2010 р.

На сьогодні, із метою координації діяльності державних і недержавних суб'єктів регулювання та професійних учасників на фондовому ринку, у Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку на постійній основі із залученням представників громадських організацій працюють відповідні Комітети та консультативно-дорадчі органи, метою яких є забезпечення ефективної реалізації повноважень Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, координація дій структурних підрозділів центрального апарату Комісії, належне виконання Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», якісна підготовка проектів нормативно-правових актів, концепцій реалізації державної політики та інших документів, що подаються на розгляд Комісії. Проте, існуючий механізм координації є внутрішньоорганізаційним, який не є системою і поки не має відповідної інституціоналізації на вертикальному і горизонтальному рівнях.

Усе вищезазначене підкреслює практичну нагальність ретельного вивчення найкращого світового досвіду в організації ефективної координації на ринку цінних паперів.

Сучасне ринкове господарство при всіх його різноманітних моделях функціонування, що відомі світовій практиці, характеризується тим, що становить змішану економіку, де ринкові інструменти доповнюються механізмами державного регулювання. У теоретичних дослідженнях, присвячених функціонуванню ринку цінних паперів, прийнято виділяти англо-американську (англосаксонську) та романо-німецьку (євроконтинентальну) моделі організації ринку цінних паперів [9].

Від того, яка модель використовується у функціонуванні ринку цінних паперів, певною мірою залежать особливості, склад і повноваження органів-регуляторів. У цілому регулювання ринку цінних паперів має дворівневу структуру: державний рівень і регулювання ринку професійними учасниками (саморегулювання). Головна роль у регулюванні цього сегмента ринку в усіх країнах надається державним органам.

Аналіз практики організації та регулювання ринку цінних паперів в Австралії, Австрії, Болгарії, Великобританії, Португалії, Чеської Республіки, проведений автором у межах проекту ЄС «Посилення сектору фінансових послуг України», дозволяє зробити такі наголоси, базуючись на матеріалі, поданому в таблиці 1.

У процесі активного переходу країн до мегарегулятора постає важливе питання щодо ролі координаційного механізму у новій конфігурації системи фінансового нагляду.

Науковці виділяють три моделі мегарегулятора – відокремленість мегарегулятора і центрального банку, єдність мегарегулятора фінансового ринку з центральним банком, а також компромісна модель [4; 9].

Як видно з таблиці 1, перша модель реалізована в таких країнах ЄС – Австрія, Болгарія, Велика Британія та ін. Для Австралії і Португалії характерною є компромісна модель із чітко визначеними функціями координаційного органу. Модель єдності мегарегулятора фінансового ринку та центрального банку використовує Чеська Республіка.

Незважаючи на сформовану в Європейському Союзі систему ефективного регулювання ринку фінансових послуг, нагляду і контролю за діяльністю оферентів фінансових послуг, ключовою проблемою у здійсненні регулювання ринку фінансових послуг є недостатня координація дій між фінансовими регуляторами, що в процесі наглядової діяльності знаходить відображення у неузгодженості їх дій при прийнятті нормативно-правових актів, недостатній координації дій в умовах системних фінансових криз, недостатньому обміну інформацією та не відпрацьованості механізмів взаємодії при здійсненні нагляду за діяльністю фінансових конгломератів чи пов'язаних осіб.

Таблиця 1

Координаційні органи у системі регулювання ринку цінних паперів розвинутих країн

Регуляторні органи на ринку фінансових послуг		Координаційний орган та його функції	
АВСТРАЛІЯ			
Резервний/центральный банк Австралії (РБА) – відповідає за забезпечення стабільності фінансової системи.		Рада фінансових регуляторів є координаційним органом головних фінансових регуляторів Австралії. Компромісна модель. 1. Функція Ради полягає у сприянні ефективності регулювання фінансового сектору через забезпечення форуму високого рівня для налагодження належної співпраці між регуляторними органами-членами Ради. Рада також виконує функції радника Уряду щодо питань адекватності фінансової системи Австралії у світлі постійних змін, що відбуваються на ринках. Рада не має регуляторних повноважень окремо від регуляторних функцій її членів. 2. Структура регулювання фінансового сектору Австралії включає механізми для забезпечення ефективної координації і співпраці між 4 регуляторними органами, які є членами Ради. Меморандум про Взаєморозуміння (2008): зобов'язує регуляторів Австралії до відкритого обміну інформацією і скоординованих заходів у відповідь на потенційні загрози стабільності фінансової системи Австралії; визначає конкретні сфери відповідальності конкретних членів Ради; охоплює операційні питання, такі як обмін інформацією й уникнення дублювання або прогалин у регуляторних функціях.	
Управління пруденційного регулювання Австралії (УПРА) – розробляє і забезпечує дотримання пруденційних стандартів і нормативів із метою зменшення ризику інституційної неефективності в банківському і страховому секторах.			
Комісія з цінних паперів та інвестицій Австралії (КЦПА) – виконує функції регулятора корпоративного сектору і, серед іншого, опікується питаннями розкриття інформації, стандартів корпоративного управління і захисту прав споживачів стосовно фінансових продуктів і послуг.			
Комісія з питань конкуренції і захисту прав споживачів Австралії (ККЗПСА) – опікується питаннями конкуренції в галузі фінансових послуг.			
АВСТРІЯ			
Управління фінансових ринків – незалежний, автономний та інтегрований наглядовий орган, що відповідає за нагляд за діяльністю кредитних інституцій, страхових компаній, пенсійних фондів, фондів соціального забезпечення для працівників, інвестиційних фондів, інвестиційних послуг, компаній, що перебувають у листингу фондових бірж.		Модель мегарегулятора у фінансовій конфігурації: відокремленість мегарегулятора й центрального банку.	
Центральний банк Австрії – сприяє впровадженню орієнтованій на стабільність монетарної політики в рамках Євросистеми, дбати про фінансову стабільність в Австрії, а також забезпечувати суспільство та австрійську бізнес-спільноту високоякісною, захищеною від можливості підробок готівки.			
БОЛГАРІЯ			
Національний Банк Болгарії (НББ) – підтримка стабільності національної грошової одиниці; суворий банківський нагляд; роль кредитора останньої інстанції; підтримка належного функціонування та розвитку фінансових ринків.		Модель мегарегулятора у фінансовій конфігурації: відокремленість мегарегулятора й центрального банку.	
Комісія з фінансового нагляду (КФН) – це спеціалізований урядовий орган, який здійснює регулювання та контроль фінансової системи. Основна функція полягає в тому, щоб за використання правових та адміністративних засобів надавати інформацію, покликану сприяти стабільності та прозорості інвестицій, страхової діяльності та соціального страхування.			
ВЕЛИКА БРИТАНІЯ			
Банк Англії – підтримка стабільності фінансової системи в цілому.		Модель мегарегулятора у фінансовій конфігурації: відокремленість мегарегулятора й центрального банку.	
Управління з нагляду та регулювання у сфері фінансових послуг Великобританії (FSA) – незалежний недержавний орган – Товариство з обмеженою відповідальністю, яке фінансується галуззю фінансових послуг. FSA відповідає за регулювання ринків фінансових послуг, бірж та фірм. Воно встановлює стандарти, яким вони мають відповідати та може накладати стягнення на фірми, якщо вони не задовольняють відповідні стандарти. Починаючи з грудня 2001 року, FSA є єдиним регуляторним органом фінансових послуг у Великій Британії.			
Казначейство її Величності – це міністерство економіки і фінансів Сполученого Королівства. Воно відповідає за формулювання і впровадження фінансової та економічної політики уряду. Його метою є прискорення темпів стійкого зростання, підвищення добробуту та поліпшення якості життя людей через забезпечення економічних можливостей та можливостей працевлаштування для всіх.			
ПОРТУГАЛІЯ			
Банк Португалії – пруденційний нагляд та нагляд за ринковою поведінкою кредитних установ, фінансових компаній та платіжних установ, маючи на меті забезпечення стабільності, ефективності та раціональності фінансової системи, а також дотримання банками правил поведінки та вимог до прозорості перед своїми клієнтами.		Координаційний орган – Національна рада фінансових наглядачів (2000), правовий статус якої не змінює повноважень галузевих наглядових органів. 1) Покликана сприяти обміну інформацією та зміцненню співпраці між органами фінансово-банківського нагляду, особливо в суміжних для них сферах, а також розробленню єдиної системи нагляду та регулювання фінансових конгломератів. 2) Взаємодія єдиного фінансового регулятора з Центральним банком дозволяє зробити висновок, що в цій країні реалізовано компромісну модель .	
Комісія з ринку цінних паперів (CMVM) – завданням наглядачів та регулювати ринки цінних паперів та інших фінансових інструментів CMVM – це незалежна державна установа з адміністративною та фінансовою автономією. Доходи CMVM формуються за рахунок комісійних за нагляд, що вона стягує за свої послуги, а не за рахунок Державного бюджету.			
Інститут страхування Португалії наділений адміністративною та фінансовою автономією та власним майном, є національним незалежним адміністративним органом, що відповідає за регулювання та нагляд, як пруденційний, так і поведінку страхових та перестрахових компаній, пенсійних фондів та їх управляючих компаній, а також страхових посередників.			
ЧЕШЬКА РЕСПУБЛІКА			
Чеський Національний Банк (ЧНБ) – у 2006 р. став єдиним наглядовим органом за фінансовим ринком країни, почавши регулювати діяльність банків, фондового ринку, страхових компаній, пенсійних фондів та кредитних союзів. Раніше фінансовий ринок Чехії контролювали чотири наглядові органи: ЧНБ контролював банківський сектор, Чеська Комісія з цінних паперів здійснювала нагляд за фондовим ринком, Департамент державного нагляду за страховими компаніями та недержавними пенсійними фондами регулював страхову та пенсійну галузі, Департамент нагляду за кредитними союзами регулював діяльність цих небанківських кредитних установ.		Модель мегарегулятора у фінансовій конфігурації: єдність мегарегулятора фінансового ринку з центральним банком.	

Із метою удосконалення регулятивних систем у 2010 році Європейська комісія створила нові наднаціональні наглядові органи: Європейську раду із системних ризиків; Європейську систему фінансового нагляду та Об'єднаний комітет європейських наглядових органів [7].

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Досліджуючи кращий європейський досвід функціонування

координаційних органів із метою імплементації деяких аспектів у вітчизняну практику, слід наголосити на тому, що виконання координаційних функцій окремим органом не вирішує проблеми неузгодженості дій між регуляторами. Важливим напрямом вирішення зазначеної проблеми є системний підхід, в основу якого має бути покладено розробку структури механізму координації дій суб'єктів державного регулювання ринку цінних паперів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Граждан В. Д. Теория управления : [учеб. пособ.] / В. Д. Граждан. – М. : Гардарики, 2006. — 416 с.
2. Добкін М. М. Місцеві державні адміністрації та координація їх діяльності / М. М. Добкін // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 305–309 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11dmmkid.pdf>.
3. Ключев О. М. Проблеми розмежування понять «координація» і «взаємодія» в управлінській науці та практичній діяльності органів внутрішніх справ / О. М. Ключев // Електронне наукове фахове видання // http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2011_3/PB-3/PB-3_16.pdf
4. Кремень В. М. Виникнення і особливості діяльності фінансових конгломератів на світовому фінансовому ринку / В. М. Кремень // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 5. – С. 32–38.
5. Кубко С. Б. Кординація // Юридична енциклопедія : у 6 т. – К. : Укр. енци., 2001. Т. 3. – С. 345.
6. Максимюк І. І. Класифікація координаційних зв'язків у мережі взаємодії органів виконавчої влади / І. І. Максимюк // Теоретичні та прикладні питання державотворення. Електронне наукове фахове видання. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/index.html>.
7. Науменкова С. Нові тенденції в механізмі регулювання фінансового сектору / С. Науменкова // Вісник НБУ, грудень 2011. – С. 4–11.
8. Про Координаційну раду з питань функціонування ринку цінних паперів в Україні : Указ Президента України від 10.05.1997 р. № 409/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/409/97>.
9. Рак Р. В. Світовий досвід функціонування ринку державних цінних паперів / Р. В. Рак // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2010. – 1 (48). – С. 117–122.
10. Юридична енциклопедія : у 6 т. – Т. 3. – К-М / [ред. кол. Ю. М. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр. Енцикл. – 2001. – 789 с.

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

© Тевелєв Д. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 18.11.2012 р.

ТЕВЕЛЄВ Дмитро Михайлович – здобувач кафедри управління проектами ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.

Коло наукових інтересів: координаційні органи в системі органів державної влади, державне регулювання ринку цінних паперів.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

АНТОНОВ Андрій В'ячеславович – кандидат економічних наук, докторант Академії муніципального управління (м. Київ).

Коло наукових інтересів: вплив глобалізації та інтеграції на розвиток сільських територій.

БАЖИНОВА Олена Анатоліївна – аспірант кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків

Коло наукових інтересів: комунікативні зв'язки органів державної влади

БЕЛЕЦ Жанна Аркадіївна – головний бухгалтер, аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, магістр з державної служби

Коло наукових інтересів: удосконалення бюджетного планування в Україні

ВАСИЛЕНКО Ольга Василівна – завідувач кабінетом кафедри, в.о. викладача кафедри історії та теорії держави і права ЧДУ ім. Петра Могили

Коло наукових інтересів: нормативно-правові засади регулювання взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування

ГАРЬКАВИЙ Ігор Борисович – кандидат наук з державного управління, здобувач кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України (м. Київ)

Коло наукових інтересів: теорія місцевого самоврядування

ДЕРЕГА Віра Володимирівна – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної політики та менеджменту ЧДУ ім. Петра Могили

Коло наукових інтересів: державна сімейна політика

ЖАРАЯ Світлана Борисівна – професор кафедри методології та управління освітою Вінницького обласного інституту післядипломної освіти педагогічних працівників, доктор наук з державного управління, доцент.

Коло наукових інтересів: формування механізмів державного регулювання підприємницької діяльності в Україні в контексті євроінтеграції.

ЄМЕЛЬЯНОВ Володимир Михайлович – кандидат технічних наук, доцент, державний службовець I рангу, директор Інституту державного управління ЧДУ ім. П. Могили.

Коло наукових інтересів: розвиток державної служби в Україні, модернізація державної служби, європейська інтеграція України, малий та середній бізнес.

ІБРАГІМОВА А. А. –

КОЗЛОВА Людмила Василівна – кандидат наук з державного управління, докторант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ при Президентові України

Коло наукових інтересів: проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування; розвиток кадрового менеджменту в державному управлінні.

КОЛТУН Вікторія Семенівна – кандидат наук державного управління, доцент, доцент кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України. м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: функціонування системи місцевого самоврядування, взаємодія органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади у забезпеченні територіального розвитку, управління якістю.

КОСЕНЧУК Сергій Іванович – начальник юридичного відділу Очаківської об'єднаної державної податкової інспекції Миколаївської області Державної податкової служби

Коло наукових інтересів: удосконалення податкового регулювання в Україні

МЕЛЬНИК Валентина Михайлівна – аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Коло наукових інтересів: нормативно-правові засади інноваційної діяльності в системі місцевого самоврядування

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

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

ПОЛОВЦЕВ Олег Валентинович – доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

Коло наукових інтересів: застосування методів математичного моделювання, прогнозування і керування в державному управлінні.

ПОПОВИЧ В.В. – старший викладач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

Коло наукових інтересів: проблеми формування та реалізації муніципальної політики

СЕРБІНА Олеся Сергіївна – аспірант кафедри європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України, м.Київ.

Коло наукових інтересів: теорія і практика європейської інтеграції, сутність та специфіка європейського врядування, процеси прийняття рішень в ЄС, перехід від традиційного управління до врядування, роль політичних партій в європейському врядуванні, європейський вибір України, виборче законодавство.

СИНЯЧОВ Олександр Петрович – здобувач кафедри інформаційної політики та технологій НАДУ при Президентові України

Коло наукових інтересів: забезпечення права громадян на доступ до інформації

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.

Татаренко Вікторія Борисівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту організації та права Миколаївського національного аграрного університету

Коло наукових інтересів: вивчення та аналіз особливостей функціонування органів державної влади в системі державного управління в Україні.

ТЕВЕЛЄВ Дмитро Михайлович – здобувач кафедри управління проектами ОРІДУ НАДУ при Президентові України

Коло наукових інтересів: координаційні органи в системі органів державної влади, державне регулювання ринку цінних паперів

ТОЛКОВАНОВ В'ячеслав Вікторович – Голова Національного агентства України з питань державної служби, кандидат юридичних наук, доктор публічного права (Франція).

Коло наукових інтересів: пріоритетні напрями реалізації державної політики щодо удосконалення якості адміністративних (публічних) послуг

ФЕДОРЧАК Віктор Васильович – здобувач кафедри управління проектами ОРІДУ НАДУ при Президентові України

Коло наукових інтересів: стратегічне планування екологічної безпеки

ШУЛЬГА Ірина Леонідівна – аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування Національної академії державного управління при Президентові України

Коло наукових інтересів: політико-управлінські відносини в державному управлінні

ЯКИМЕНКО Борис Миколайович – аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ, Україна

Коло наукових інтересів: теорія та практика регіонального управління і місцевого самоврядування в Україні та світі, взаємодія органів влади всіх рівнів, фінансове забезпечення місцевої влади.

Наукове видання

НАУКОВІ ПРАЦІ

Науково-методичний журнал

Серія «Державне управління»

Випуск 193

Том 205

Технічний редактор, комп'ютерна верстка *О. Новосадовська*.
Друк *О. Полівцова*. Фальцювальні-палітурні роботи *Ю. Шаповалова*.

Підп. до друку 20.11.2012 р.
Формат 60х84^{1/8}. Папір офсет.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 21,86. Обл.-вид. арк. 19,64.
Тираж 300 пр. Зам. № 4107.

Видавець і виготовлювач: ЧДУ ім. Петра Могили.
54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10.
Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: vrector@chdu.edu.ua.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009 р.