

Наукові праці

Видається з грудня 2001 року

Науково-методичний журнал



Серія

«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

Випуск 237, 2014

Том 249

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 та
поширення мережею Інтернет
рішенням вченої ради
Чорноморського державного
університету ім. Петра Могили
(протокол № 4 від 13.11.2014 р.)

РЕДАКЦІЙНО-ВИДАВНИЧА РАДА:

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

Н 34 Наукові праці : Науково-методичний журнал. – Вип. 237. Т. 249. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. – 160 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.

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

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

РЕЦЕНЗЕНТИ ЗБІРНИКА:

Хаджирадєва С. К. – д.держ.упр., професор (м. Київ);
Євтушенко О. Н. – д.політ.н., професор, Відмінник освіти України (м. Миколаїв);
Штирков О. М. – к.держ.упр., доцент (м. Миколаїв).

ISSN 2311-1666

© Чорноморський державний університет імені Петра Могили, 2014

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

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

ЗМІСТ

<i>Андріяш В. І.</i> Методика проведення моніторингу етнополітичної ситуації в Україні.....	7
<i>Бадалова О. С.</i> Шляхи реалізації діяльності державної виконавчої служби України в короткостроковій перспективі	13
<i>Беглиця В. П.</i> Проблеми розуміння дефініції «корупція» та причини розповсюдження цього явища в Україні.....	21
<i>Бричук К. Г.</i> Інновації як визначальна умова формування інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг	27
<i>Вайсман В. Я.</i> Інноваційні інструменти державного управління розвитком державно-приватного партнерства у сфері підприємництва	32
<i>Головенко О. В.</i> Адаптація законодавства України до норм Європейського союзу	37
<i>Горбань І. О.</i> Визначення сутності та співвідношення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення»	42
<i>Євтушенко О. Н.</i> Управлінські рішення: сутність та характерні риси	47
<i>Євтушенко Н. П.</i> Державні механізми формування національної антикорупційної політики України в контексті міжнародного співробітництва	52
<i>Ємельянов В. М., Ібрагімова А. А.</i> Окремі питання наповнення місцевих бюджетів в Україні за рахунок оподаткування суб'єктів господарювання	57
<i>Карташов Є. Г.</i> Механізм стимулювання еколого-економічного розвитку регіонів	65
<i>Козюпа С. В.</i> Державне соціальне страхування як важлива складова системи соціального захисту в реалізації соціальної політики держави	70
<i>Кравцова О. В.</i> Роль, сутність й об'єктивна необхідність державного управління у сфері корпоративних відносин в Україні	75
<i>Кулик О. Г.</i> Організаційна модель реалізації механізмів державного регулювання розвитком аграрного підприємництва.....	80
<i>Ліщук С. В.</i> Удосконалення механізмів державного управління у сфері фізичної культури і спорту.....	85
<i>Мамедов С. А.</i> Підвищення якості життя населення як об'єкт державного управління соціально-економічним розвитком регіону.....	89
<i>Нарожна Д.</i> Роль ЗМІ у зв'язках з громадськістю університету	94
<i>Нарожна Д.</i> Свобода преси в польській правовій системі	100
<i>Орлова Н. С.</i> Особливості реалізації державної житлової політики в Україні	107
<i>Парамонов Є. Ю.</i> Загальні підходи до періодизації процесу розвитку системи служб у справах дітей як основної ланки механізму державного регулювання захисту прав дітей в Україні	113
<i>Ромін А. В.</i> Напрями державного регулювання діяльності вищих навчальних закладів України	118
<i>Стоян О. Ю.</i> Державне регулювання розвитку сонячної енергетики в Україні: від теорії до практики.....	124

Шатун В. Т. Позаблоковий статус держави і українські реалії	131
Штиршов О. М., Степаненко С. В. Деякі аспекти взаємодії елементів системи місцевого самоврядування на рівні територіальної громади	145
Щибрик Т. М. Основні напрями удосконалення механізмів державного регулювання розвитку інституту сім'ї в Україні	151

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Андрияш В. И.</i> Методика проведения мониторинга этнополитической ситуации в Украине	7
<i>Бадалова О. С.</i> Пути реализации деятельности государственной исполнительной службы Украины в краткосрочной перспективе	13
<i>Беглиця В. П.</i> Проблемы понимания дефиниции «коррупция» и причины распространения данного явления в Украине.....	21
<i>Бричук К. Г.</i> Инновации как определяющее условие формирования информационного обеспечения системы предоставления электронных государственных услуг	27
<i>Вайсман В. Я.</i> Инновационные инструменты государственного управления развитием государственно-частного партнерства в сфере предпринимательства	32
<i>Головенко О. В.</i> Адаптация законодательства Украины к нормам Европейского союза.....	37
<i>Горбань И. А.</i> Определение сущности и соотношение понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение»	42
<i>Евтушенко А. Н.</i> Управленческие решения: суть и характеристики	47
<i>Евтушенко Н. П.</i> Государственные механизмы формирования национальной антикоррупционной политики Украины в контексте международного сотрудничества.....	52
<i>Емельянов В. М., Ибрагимова А. А.</i> Отдельные вопросы наполнения местных бюджетов в Украине за счет налогообложения субъектов хозяйствования	57
<i>Карташов Е. Г.</i> Механизм стимулирования эколого-экономического развития регионов.....	65
<i>Козюпа С. В.</i> Государственное социальное страхование как важная составляющая системы социальной защиты в реализации социальной политики государства	70
<i>Кравцова А. В.</i> Роль, сущность и объективная необходимость государственного управления в сфере корпоративных отношений в Украине	75
<i>Кулик О. Г.</i> Организационная модель реализации механизмов государственного регулирования развитием аграрного предпринимательства.....	80
<i>Лищук С. В.</i> Усовершенствование механизмов государственного управления в области физической культуры и спорта.....	85
<i>Мамедов С. А.</i> Повышение качества жизни населения как объект государственного управления социально-экономическим развитием региона	89
<i>Нарожна Д.</i> Роль СМИ в связях с общественностью университета.....	94
<i>Нарожна Д.</i> Свобода прессы в польской правовой системе	100
<i>Орлова Н. С.</i> Особенности реализации государственной жилищной политики в Украине	107
<i>Парамонов Є. Ю.</i> Общие подходы к периодизации процесса развития в Украине системы служб по делам детей	113
<i>Ромин А. В.</i> Направления государственного регулирования деятельности высших учебных заведений Украины.....	118
<i>Стоян А. Ю.</i> Государственное регулирование развития солнечной энергетики в Украине: от теории к практике	124
<i>Шатун В. Т.</i> Неприсоединение государства и украинские реалии.....	131
<i>Штырев А. Н., Степаненко С. В.</i> Некоторые аспекты взаимодействия элементов системы местного самоуправления на уровне территориальной общины	145
<i>Щибрик Т. М.</i> Основные направления усовершенствования механизмов государственного регулирования развития института семьи в Украине.....	151

CONTENTS

Andriyash V. Methods of monitoring the ethno-political situation in Ukraine	7
Badalova O. The ways of improving the state executive service of Ukraine in the short term	13
Beglitsya V. Problem of understanding of the “corruption” definition and the causes of the phenomenon outspread in Ukraine	21
Brychuk K. Innovation as a fundamental condition of the formation of information providing system for providing electronic public services.....	27
Waisman V. Innovative tools of public administration development of public-private partnerships in business	32
Golovenko O. Adaptation of Ukraine with the European Union	37
Gorban I. Determining the nature and the relationship between "social security" and "social security"	42
Evtyschenko A. Non-aligned status of state and ukrainian realities	47
Evtyschenko N. State mechanism of formation of national anti-corruption policy of Ukraine in international cooperation	52
Emelyanov V., Ibrahimova A. The Issues of Pumping up the Budget at the Expense of Taxation for Business Entities	57
Kartashov E. Mechanism promoting environmental and economic development regions	65
Kozyupa S. The state social insurance as the important component of system of social protection in realization of social policy of the state	70
Kravtsova A. The role, essence and objective necessity governance in corporate relations in Ukraine	75
Kulik O. The organizational model of the implementation mechanisms of state regulation of agricultural enterprise.....	80
Lishchuk C. Improving governance mechanism in the field of physical culture and sports	85
Mamedov S. Improving living standards as an object of public administration socio-economic development of the region	89
Narożna D. Media relations uczelni publicznej	94
Narożna D. Freedom of the press in the polish legal system	100
Orlova N. Features of government housing policy in Ukraine	107
Paramonov E. Common approaches to periodization of development of services for children, as a basic level of state regulation of children's rights in Ukraine	113
Romin A. Areas of state regulation of higher education in Ukraine.....	118
Stoyan O. Modernization of state regulation of the development of solar energy in Ukraine.....	124
Shatoon V. Non-aligned status of state and ukrainian realities	131
Shtyrov A., Stepanenko S. Interaction elements of local government at territorial community	145
Schybryk T. The main directions of improvement of state regulation of development of the family in Ukraine.....	151

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕННЯ МОНІТОРИНГУ ЕТНОПОЛІТИЧНОЇ СИТУАЦІЇ В УКРАЇНІ

На сьогодні в Україні існує гостра необхідність формування дієвих механізмів регулювання етнополітичних процесів та відносин у державі та регіонах, що передбачає наукове обґрунтування теоретичних засад та практичних рекомендацій щодо відповідної проблематики. Саме ці механізми повинні в подальшому забезпечувати ефективний етнополітичний розвиток на основі максимального використання етнонаціональних можливостей кожної території, урахування їх специфіки та раціонального поєднання загальнодержавних пріоритетів із регіональними інтересами. Дієвим засобом виявлення узагальнених потреб, що висувуються представниками національних меншин – є аналіз етнополітичної ситуації у країні та регіоні. Інструментом такого аналізу є етнополітичний моніторинг. У статті викладено методику моніторингу етнополітичної ситуації в Україні, практичне застосування якої надасть можливість спостерігати за динамікою етнополітичних процесів та враховувати інтереси національних меншин в управлінні розвитком відповідного регіону чи країни. Наголошено на важливому значенні аналізу етнополітичних показників з метою ухвалення ефективних управлінських рішень в етнополітичній сфері. Використано комплексний підхід при розробці методичних підходів до організації та методики етнополітичного моніторингу в Україні. Визначено основні завдання моніторингу етнополітичних процесів та відносин, проаналізовано основні етапи його проведення. Розроблено основні організаційно-методичні підходи до проведення етнополітичного моніторингу. Визначено перспективи подальших досліджень у цій сфері – проблематика забезпечення більш ефективної роботи органів влади та місцевого самоврядування в етнонаціональній сфері має великий діапазон напрямів удосконалення, як матеріальних, так і професійних, що, у свою чергу, потребує більш досконалої та різновекторної роботи в цій сфері суспільних відносин, тільки гармонійне співвідношення різних напрямів розвитку етнічних відносин, є найбільш ефективним для подальшої інтеграції національних меншин в українське суспільство.

Ключові слова: етнополітика; етнонаціональна політика; моніторинг; етнополітична ситуація; етнополітичні відносини; етнополітичні процеси; національні меншини.

Постановка проблеми в загальному вигляді.

Важливою складовою етнополітики будь-якої країни є політика щодо меншин, які поряд з титульною нацією населяють практично кожну державу. Першочерговим завданням держави є урівноважування інтересів більшості та меншин, забезпечення їх гармонійного співіснування, а дотримання цього балансу є одним з головних завдань державного регулювання етнополітики будь-якої демократичної держави. Як засвідчує аналіз стану етнополітики, вона не завжди спрямована на досягнення стабільності поліетнічного суспільства через урахування та узгодження національних інтересів етносуб'єктів, що населяють країну. Інколи модель етнополітики спрямована на дискримінацію, нівелювання інтересів певних етноспільнот задля досягнення певної мети.

Результатом такої невиваженої, недемократичної моделі етнополітики стає неможливість втілення своїх інтересів меншинами в конкретно взятій країні.

Аналіз досліджень і публікацій. У роботах дослідників, присвячених проблемам створення систем моніторингу в різних сферах суспільної діяльності, підкреслюється гостра необхідність обґрунтування систем моніторингу як самостійного наукового напрямку у якості основної функціональної підсистеми (у складі системи), зокрема, таких як В. Галіцин [3; 4], С. Устенко [11], Н. Шулькова [12], О. Дутченко [5], І. Волик [5], І. Боярко [5], О. Рубан [5] та ін. Питанням управління етнополітичним розвитком, етнополітичною ситуацією та етнополітичними процесами присвячено праці таких

учених-дослідників, як І. Зварич [6; 7; 8], О. Маруховська [9; 10] та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є наукове обґрунтування методики моніторингу етнополітичної ситуації в Україні як засобу безперервного спостереження за етнонаціональним розвитком України, аналізу регіональних та територіальних змін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Моніторинг етнополітичної ситуації (далі – моніторинг) – це форма організації, збору, збереження та опрацювання інформації, що забезпечує безперервний процес спостереження за станом етнополітичної та етнонаціональної ситуації, їх розвитком з метою оптимального вибору цілей, завдань та засобів їх вирішення та прогнозування. Моніторинг є підставою для ухвалення управлінських рішень та корегування способів дій.

Метою проведення моніторингу є одержання об'єктивної і достовірної інформації щодо етнополітичної ситуації в країні та регіоні як передумови ефективного державного регулювання в національній сфері та стабільного національного розвитку держави та суспільства.

Завдання проведення моніторингу полягають у:

- спостереженні за станом етнополітичної ситуації в країні та регіоні, одержання необхідної інформації;
- своєчасному виявленні змін, які відбуваються у етнополітичній сфері, факторів, що їх викликають;
- здійсненні прогнозування, попередження негативних тенденцій у етнополітичній сфері країни та регіону;
- дослідженні точки зору представників органів влади та місцевого самоврядування щодо стану етнополітичної ситуації в країні та регіоні та діяльності громадських організацій національних меншин;
- з'ясуванні рівня задоволення / незадоволення представниками національних меншин діяльності органів влади щодо управління етнополітичними процесами;
- вивченні динаміки будь-яких змін у процесі діяльності як органів влади так і громадських організацій національних меншин;
- оцінці стану виконання рекомендацій, підготовлених за результатами попередніх опитувань (якщо такі проводилися).

Перед дослідженням також ставиться завдання отримати від його учасників інформацію (у вигляді коментарів) щодо проблем, наявних у діяльності органів влади і громадських організацій національних меншин.

Основними принципами, на яких ґрунтується визначення комплексної оцінки, є:

- принцип об'єктивності дослідження: моніторинг відображає поточну етнополітичну ситуацію в країні чи регіоні й не залежить від суб'єктивної думки і волі осіб, що проводять дослідження;
- принцип базування дослідження на законодавстві: моніторинг заснований на вимогах, що пред'являються чинним законодавством;
- принцип комплексності: моніторинг передбачає всебічну оцінку всіх проблемних питань винесених для

дослідження за допомогою аналізу економічних, соціальних, політичних, культурних та ін. показників;

– принцип орієнтованості на існуючу практику: моніторинг здійснюється з урахуванням вже набутого власного досвіду або досвіду проведення схожих досліджень іншими установами, організаціями, регіонами та державами;

– принцип цільової спрямованості: відповідність етнополітичних процесів цілям, завданням та пріоритетам державної етнонаціональної політики в Україні;

– принцип прогностичного моніторингу: завдання моніторингу не лише виявити проблеми в етнополітичних відносинах, але й в тому, щоб зробити висновок про тенденції розвитку етнополітичних відносин та передбачити можливі напрями їх подальшого розвитку.

Предметом дослідження є питання ефективності регулювання етнополітичних процесів та етнонаціональної політики як на державному та регіональному рівнях, так і з позицій національних меншин, тобто тих, кого це стосується безпосередньо.

Об'єктом дослідження є етнополітична ситуація в країні. Можливо досліджувати ситуацію в цілому або ж виокремити певний напрямок, зокрема:

- етнонаціональний розвиток країни чи регіону;
- стан управлінської діяльності в країні чи регіоні;
- реалізація конституційного права громадян на об'єднання;
- матеріально-технічна база громадських організацій національних меншин;
- кадрове забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування;
- реалізація регіональних програм розвитку національних меншин;
- відповідність матеріально-технічного та іншого забезпечення громадських організацій національних меншин сучасним вимогам;
- якість управлінської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на місцях;
- організація роботи органів державної влади і місцевого самоврядування з національними меншинами та ін.

У ролі показників, які характеризують сучасний стан розвитку етнополітичної ситуації в Україні, можуть виступати:

- взаємозв'язок етнополітики та економіки (особливо в умовах посилення процесів економічної глобалізації);
- роль та місце етнічності в політичному процесі, особливості прояву етнічного фактора в суспільно-політичному житті, політизація етнічності;
- формування толерантних взаємовідносин між представниками різних етнічних груп в політичному суспільстві;
- етнолінгвістична ситуація в країні та регіоні (особливо в умовах посилення процесів глобалізації та регіоналізації);
- кількість державних, регіональних та місцевих програм та розміри інвестицій у етнополітичну сферу;

– внутрішні та зовнішні аспекти формування етнополітики держави та ін.

Методологія соціальних дослідження розділяє методи збору інформації та методи її обробки, зокрема, на методи збору корисної інформації (словесні та письмові); обробку та накопичення інформації (створення бази даних); систематизацію накопиченої інформації щодо досліджуваного об'єкта (висновки, пропозиції, рекомендації); впровадження корисних результатів (на державному, регіональному та місцевому рівнях, у роботу органів державної влади, в діяльність організацій національних меншин). Моніторинг етнополітичної ситуації в Україні може здійснюватися за допомогою наступних методів:

- контент-аналіз офіційних державних даних (відповідність офіційних даних офіційним джерелам та нормам чинного законодавства);
- опитування (анкетування) (зустрічне анкетування в межах наявної традиційної системи аналізу, за

допомогою чого вдається досягти об'ємності питань за рахунок полярності поглядів);

– самооцінка (працівників органів влади, які безпосередньо або ж опосередковано займаються вирішенням проблем етнічних груп та представників національних меншин та представників громадських організацій національних меншин, які займаються активною діяльністю);

– спостереження (на основі проведених досліджень в інших областях України, що, в подальшому, надасть можливість цілісного аналізу як міжнаціональної ситуації в регіоні так і у країні в цілому).

Указані методи надають нам можливість сформувати етапи проведення етнополітичного моніторингу (рис. 1):

1 етап – підготовчий або теоретичний;

2 етап – практичний;

3 етап – аналітичний.

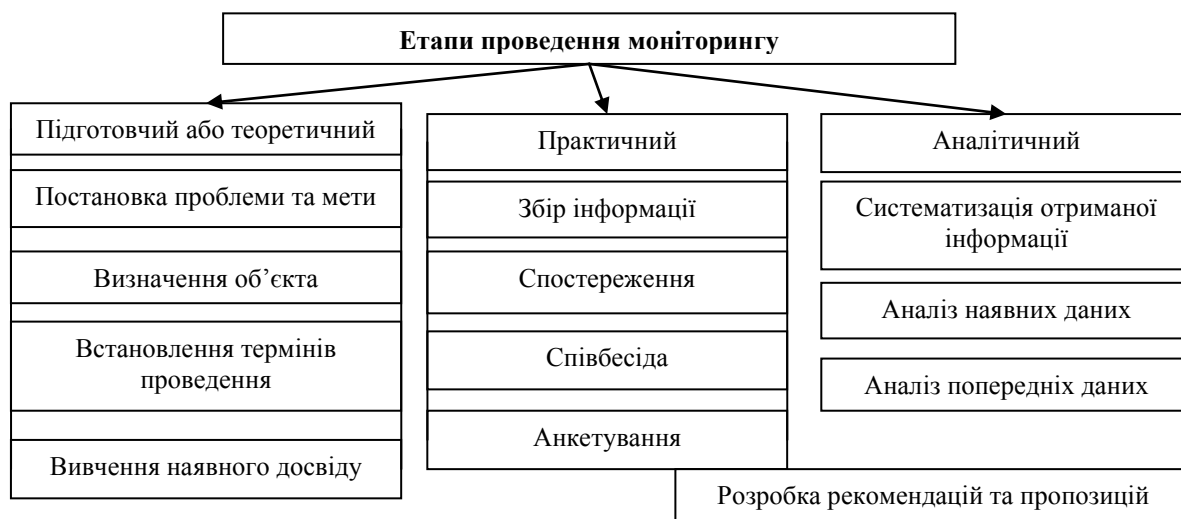


Рис. 1. Етапи проведення етнополітичного моніторингу

Наповненість етапів моніторингу може змінюватися відповідно до поставленої мети та об'єкта дослідження, крім того, варто враховувати особливості етнополітичної ситуації під час проведення моніторингу.

Інформація, що збирається в ході проведення моніторингу, повинна відповідати наступним вимогам:

- повнота (оцінка належного обсягу та змісту певної публічної інформації; зрозумілість поданої інформації для читача та якість інформаційних повідомлень);
- об'єктивність (проведення моніторингу або опрацювання його результатів не залежить від офіційного курсу держави в етнополітиці або побажань представників державної чи регіональної влади та національних меншин);
- своєчасності та оперативності (інформація повинна оновлюватися відразу після внесення змін);
- репрезентативності (необхідність правильної організації вибіркового дослідження);
- вірогідності (відповідність даних реальному стану речей).

Моніторинг може проводитися на таких рівнях:

- загальнодержавному рівні, що охоплює пріоритетні напрямки та завдання моніторингу в масштабах всієї країни;

– регіональному рівні, що охоплює пріоритетні напрямки та завдання в масштабах територіального регіону;

– локальному рівні, що охоплює пріоритетні напрямки та завдання моніторингу в масштабах окремих територій з підвищеним етнонаціональним навантаженням.

Моніторинг може проводитися за ініціативи держави, наддержавних організацій та установ, міжнародних організацій, крім того, за ініціативи таких установ:

- дорадчими органами та структурами різного рівня;
- обласними державними адміністраціями;
- радами представників громадських організацій національних меншин;
- центром підвищення кваліфікації при обласних державних адміністраціях;
- громадськими організаціями національних меншин;
- міськими радами;
- органами місцевого самоврядування.

Засоби моніторингу це цілеспрямований вибір анкет. Анкета, що складається з запитань, допомагає отримати інформацію та охарактеризувати особливості етнополітичної ситуації в регіоні. Вимір показників за

напрямами, що вивчаються, здійснюється через присвоєння балів (за п'ятибальною шкалою) відповідям на запитання, та обраховуються у процентному співвідношенні кількості респондентів, що присвоїли відповідям однаковий бал до загальної кількості опитаних. Збір анкет здійснюється централізовано, що дозволяє отримати необхідні коментарі. Ця методика є ефективною, оскільки при своїй простоті вона дає «зріз» стану етнополітичної ситуації, дозволяє виявити потреби в змінах – організаційних, кадрових, мотиваційних та ін. Наприклад, для більшої зручності та наочності, відповіді респондентів умовно поділено на п'ять груп, які охоплюють як оцінку стану роботи на місцевому рівні, так і політико-законодавчий аспект діяльності держави в цілому [1].

Перша група запитань стосується проблеми національних меншин з точки зору матеріально-технічних ресурсів, а також визначення ролі державної та місцевої влади у фінансово-бюджетному та соціально-економічному розвитку регіону.

Друга група запитань включає оцінку активності громадських об'єднань національних меншин щодо захисту своїх інтересів, розкриває рівень самоорганізації та самосвідомості національних меншин.

Третя група запитань дає змогу проаналізувати рівень та ставлення до співпраці громадських організацій національних меншин з державним та місцевими органами влади та шляхи підвищення ефективності цієї роботи.

Четверта група запитань є певним індикатором визначення рівня можливої напруженості у міжнаціональних відносинах.

П'ята група дає можливість проаналізувати можливий вплив глобалізаційних процесів та зовнішнього оточення на становище національних меншин у країні [2].

Запитання, включені до анкети, варто формувати з метою, за можливістю, повно охопити всі сфери діяльності та акцентувати основну увагу на пропозиціях респондентів щодо можливих шляхів вирішення наявних проблем. Порівнюючи отримані відповіді отримаємо можливість виявити наявні схожі та відмінні погляди серед респондентів щодо наявної проблематики

та можливих шляхів вирішення питань національно-культурного співжиття в країні чи регіоні.

Відповідальність за проведення моніторингу покладається на ініціатора, крім того, до контролю за проведенням та підбиттям підсумків моніторингу можуть бути залучені:

- керівники органів державної влади та місцевого самоврядування;
- керівники громадських організацій національних меншин;
- представники іноземних установ та організацій.

Оброблення та аналіз даних проводиться за допомогою описового пояснення. Результати моніторингу оформлюються у вигляді довідок, аналітичних записок, таблиць, графіків, діаграм та ін. За результатами моніторингу готуються:

- інструктивно-методичні листи, методичні рекомендації;
- проекти програм пріоритетних напрямів етнічного та національного розвитку регіону, з проєкцією на можливе застосування на державному рівні;
- проекти наказів, рішень органів державної влади та місцевого самоврядування.

Висновки. Отже, система моніторингу етнополітичної ситуації в Україні повинна бути гнучким механізмом здійснення постійного спостереження за результатами функціонування етнополітичної сфери в умовах постійної зміни зовнішнього і внутрішнього середовища. Запропонована методика надасть змогу проводити комплексну оцінку етнополітичної ситуації в країні або окремо взятому регіоні та сформулювати необхідні рекомендації в результаті покращення або погіршення ситуації. Основною метою етнополітичного моніторингу повинна залишатися його динамічність, яка запобігатиме його перетворенню на стандартний шаблон для констатації необхідних фактів. При дотриманні всіх вимог до проведення моніторингу він може надати необхідний практичний матеріал для аналізу та оцінки етнополітичної ситуації, її стійкості та змін, а також для визначення параметрів та показників, які впливають на стан етнополітичної ситуації у державі або регіоні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андріяш В. І. Державна етнополітика в Україні в умовах глобалізації : [монографія] / В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – 385 с.
2. Андріяш В. І. Моніторинг етнополітичної ситуації в Україні (на прикладі Миколаївської області) / В. І. Андріяш // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 20. – С. 93–97.
3. Галіцин В. К. Моделі та технології систем моніторингу в економіці / В. Галіцин. – К. : КНЕУ, 2001. – 389 с.
4. Галіцин В. К. Системи моніторингу / В. Галіцин. – К. : КНЕУ, 2000. – 231 с.
5. Дутченко О. М. Методика моніторингу фінансово-економічного розвитку регіону / О. М. Дутченко, І. М. Волик, І. М. Боярко, О. В. Рубан // Вісник СНАУ, серія «Економіка та менеджмент». – Випуск 9/1 (43). – 2010. – С. 90–96.
6. Зварич І. Вплив регіоналізму на політизацію етнічності [Електронний ресурс] / І. Зварич // Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї / гол. ред.: М. І. Михальченко ; Укр. акад. політ. наук, НАН України, Ін-т політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. – К. : Укр. центр політ. менеджменту. – Спецвипуск : Політичні технології. – 2008. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/bookscontent.php3?b=25&c=675>.
7. Зварич І. Етнополітичні процеси як об'єкт системного і функціонального аналізу [Електронний ресурс] / І. Зварич // Науковий вісник / Ужгородський ун-т. – Ужгород, 2009. – Вип. 11. – Режим доступу : <http://stt.nplu.org/index.htm>
8. Зварич І. Регіональні особливості етнополітичних процесів в Україні [Електронний ресурс] / І. Зварич // Віче. – 2010. – № 12. – Режим доступу : www.viche.info.

9. Маруховська О. Етнополітична безпека як різновид національної безпеки / О. Маруховська // Демократія і державність в Україні: проблеми гармонізації. – К. : Логос, 1997. – С. 61–62.
10. Маруховська-Картунова О. Етнополітичні конфлікти: де, коли і як бунтують етнічні групи / О. Маруховська-Картунова // Наукові записки / Збірник. – К. : Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2006. – 409 с. / Серія «Політологія і етнологія». – Вип. 29. – С. 237–253.
11. Устенко С. В. Використання моніторингу і контролінгу при реалізації рейтингового управління економічним об'єктом / С. Устенко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – № 11. – С. 101–106.
12. Шулькова Н. Н. Банковский мониторинг и направления его проведения / Н. Шулькова // Банковские услуги. – 2003. – № 5. – С. 35–38.

В. И. Андрияш,

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

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ МОНИТОРИНГА ЭТНОПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В УКРАИНЕ

На сегодня в Украине существует острая необходимость формирования действенных механизмов регулирования этнополитических процессов и отношений в государстве и регионах, что предполагает научное обоснование теоретических основ и практических рекомендаций по соответствующим вопросам. Именно эти механизмы должны в дальнейшем обеспечивать эффективное этнополитическое развитие на основе максимального использования этнонациональных возможностей каждой территории, учета их специфики и рационального сочетания общегосударственных приоритетов с региональными интересами. Действенным средством выявления обобщенных потребностей, предъявляемых представителями национальных меньшинств – является анализ этнополитической ситуации в стране и регионе. Инструментом такого анализа выступает этнополитический мониторинг. В статье изложена методика мониторинга этнополитической ситуации в Украине, практическое применение которой позволит наблюдать за динамикой этнополитических процессов и учитывать интересы национальных меньшинств в управлении развитием соответствующего региона или страны. Отмечено важное значение анализа этнополитических показателей с целью принятия эффективных управленческих решений в этнополитической сфере. Использован комплексный подход при разработке методических подходов к организации и методике этнополитического мониторинга в Украине. Определены основные задачи мониторинга этнополитических процессов и отношений, проанализированы основные этапы его проведения. Разработаны основные организационно-методические подходы к проведению этнополитического мониторинга. Определены перспективы дальнейших исследований в данной сфере – проблематика обеспечения более эффективной работы органов власти и местного самоуправления в этнонациональной сфере имеет большой диапазон направлений совершенствования, как материальных, так и профессиональных, что, в свою очередь, требует более совершенной и разноректорной работы в этой сфере общественных отношений, только гармоничное соотношение различных направлений развития этнических отношений, является наиболее эффективным для дальнейшей интеграции национальных меньшинств в украинское общество.

Ключевые слова: этнополитика; этнонациональная политика; мониторинг; этнополитическая ситуация; этнополитические отношения; этнополитические процессы; национальные меньшинства.

V. Andriyash,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine

METHODS OF MONITORING THE ETHNO-POLITICAL SITUATION IN UKRAINE

Today in Ukraine there is an urgent need for effective mechanisms to regulate the formation of ethno-political processes and relations in the state and the regions, suggesting a scientific substantiation of theoretical foundations and practical recommendations on related issues. It is these mechanisms should continue to provide effective ethno-political development based on the maximum use of the capabilities of each ethno-national territory, taking into account their specificities and rational combination of national priorities with regional interests. Effective means of identifying generalized needs imposed by representatives of national minorities – is the analysis of ethno-political situation in the country and the region. Tool for such analysis appears ethno-political monitoring. The article sets out the methodology for monitoring ethno-political situation in Ukraine, the practical application of which will observe the dynamics of ethno-political processes and to consider the interests of national minorities in management of development of the region or country. Noting the importance of the analysis of ethno-political indicators in order to make effective management decisions in the ethno-political sphere. An integrated approach in the development of methodological approaches to the organization and methodology of ethno-political monitoring in Ukraine. The main task of monitoring the ethno-political processes and relations, analyzes the main stages of its implementation. Developed the basic organizational and methodological approaches to the ethno-political monitoring. The prospects for further research in this area – the problems to ensure better operation of authorities and local governments in the

field of ethno-national has a large range of areas of improvement, both material and professional, which in turn requires more sophisticated and by the diversity of work in the field of public relations, only the harmonious proportions of the different directions of development of ethnic relations is the most effective for the further integration of national minorities into Ukrainian society.

Key words: *ethnic policies; ethnic policy; monitoring; ethno-political situation; ethnic and political relations; ethno-political processes; national minorities.*

© Андріяш В. І., 2014

Дата надходження статті до редколегії 10.10.2014

ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В КОРОТКОСТРОКОВІЙ ПЕРСПЕКТИВІ

У статті автор характеризує загальні вимоги до кандидатів на посади державних виконавців, розкриває цілу низку проблем, які заважають органам державної виконавчої служби України відповідати стандартам прийнятим у державах – членах ЄС, одна з основних – конфліктна праця в умовах неналежного фінансування та матеріально-технічного забезпечення. Тоді як у європейських країнах перевірка особистих і ділових якостей кандидата на посаду судового виконавця приділяється більше уваги.

На початку статті наводяться приклади європейських країн щодо перевірки особистих та ділових якостей, якими повинен володіти майбутній судовий виконавець та описуються деякі позитивні кроки в цьому напрямку і вітчизняних законодавців. Далі у дослідженні мова йде про причини великої плинності кадрів з державної виконавчої служби та відсутності радикальних змін принципів фінансування й стимулювання роботи державних виконавців, при цьому використовуються статистичні данні за останні два роки. Ще однією із причин, яку розкрито у статті, є відсутність належної системи підготовки кадрів на посади державних виконавців, тоді як на певному етапі реформування органів державної виконавчої служби це є об'єктивною необхідністю. У дослідженні приділено увагу і такому чиннику як недоліки щодо повноважень державних виконавців, гарантованості та забезпечення професійних прав останніх. Упорядкування повноважень державних виконавців, створення належних організаційно-правових механізмів їх реалізації значним чином вплине на підвищення ефективності виконання судових рішень в Україні. На основі проведеного дослідження, у статті наводяться ряд пропозицій щодо необхідності реалізації короткострокових змін у діяльності державної виконавчої служби України. Наприкінці статті робиться висновок, що з метою забезпечення належного рівня фінансування, матеріально-технічного забезпечення державної виконавчої служби, збільшення оплати праці державних виконавців та підвищення рівня престижності професії, необхідно запропонувати скасувати виконавчий збір. У системі підготовки та підвищення рівня кваліфікації державних виконавців необхідно запровадити:

- у вищих юридичних навчальних закладах – навчальний курс із виконавчого права та конкурсного провадження (провадження в справах про банкрутства);
- у вищих навчальних закладах або при курсах підвищення кваліфікації при Міністерстві юстиції України – низку спецкурсів із практичних аспектів виконавчого провадження в рамках обов'язкової програми підвищення кваліфікації державних виконавців;
- перед призначенням на посаду – проходження обов'язкового тестування та екзаменації з метою перевірки отриманих знань.

Ключові слова: державні органи; примусове виконання; судові рішення; виконавче провадження; державні виконавці; державна виконавча служба; кандидат на посаду; конкурсний відбір; виконавчі дії; підвищення кваліфікації повноваження; виконавчий збір.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Незважаючи на спроби Уряду реформувати систему державних органів, що здійснюють примусове виконання судових рішень, і покращити процедуру виконавчого провадження, існуюча в Україні система виконання судових рішень не відповідає стандартам, прийнятим у державах – членах ЄС.

Можна погодитись з поглядами українських та зарубіжних спеціалістів, про те, що заради зміцнення верховенства права в Україні необхідно провести системну реформу органів, що здійснюють примусове виконання судових рішень, матеріально-правового регулювання та процедури виконавчого провадження, включаючи процедури банкрутства. Така реформа може

бути успішною лише за наявності в державі політичної волі та підтримки її широкими політичними колами.

Наявність системних проблем у системі державної служби України в цілому, дає підстави зробити висновок про те, що час для докорінної реформи системи виконання судових рішень ще не настав. Тому, щоб Україна у коротко- та середньостроковій перспективі стала дійсно європейською державою, їй необхідно вжити наступних заходів: щодо вибору на посади державних виконавців, впорядкування їх повноважень та механізмів контролю й нагляду за діяльністю державних виконавців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами реформування системи діяльності державних органів, що здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших уповноважених на це органів; підвищення рівня престижності професії державного виконавця досліджувалася в контексті стандартів держав – членів Європейського союзу, чинних на сьогодні нормативно-правових актів України та на рівні коментарів, практичних посібників та наукових праць А. Ю. Оболенського, С. В. Щербака, С. Я. Фурси, Є. І. Фурси [11], М. М. Шупені, Г. М. Стадніка, О. Р. Кузя, П. Л. Кана[7] та інших.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Дослідження української й зарубіжної практики механізму регулювання державною виконавчою службою починаючи від прийняття на службу та закінчуючи їхніми повноваженнями і шляхи вирішення системних проблем у державній виконавчій службі України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Чинним українським законодавством передбачено певні вимоги до кандидатів на посади в органи державної виконавчої служби [11, с. 62]. Проте, важка і конфліктна праця в умовах неналежного фінансування та матеріально-технічного забезпечення державної виконавчої служби і низький рівень заробітної платні, зумовлюють нестачу кадрів і високий рівень їх плинності.

Певна річ, що запровадження системи підвищення рівня кваліфікації, тестування фахівців ДВС є об'єктивною необхідністю в сучасних умовах. Інформатизація процедури виконання рішень, необхідність роботи з різними базами даних вимагає наявності у державних виконавців спеціальних знань та навичок, існування системи перевірки цих знань, а також високого рівня особистої відповідальності.

В умовах дефіциту кадрів висунення більш суворих вимог до кандидатів на посади державних виконавців та їх кваліфікації не призведе до вирішення проблеми відбору найкращих спеціалістів для роботи в ДВС, оскільки це питання безпосередньо пов'язано з проблемою престижності професії державного виконавця.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про державну виконавчу службу» [4] державним виконавцем може бути громадянин України, який має юридичну освіту та здатний за своїми особистими і діловими якостями виконувати покладені на нього обов'язки. До претендентів на керівні посади в органах ДВС висуваються додаткові вимоги: постійне проживання на території України понад п'ять років та стаж роботи юристом понад три роки.

Із наведеного вище переліку лише особисті та ділові якості кандидата на посаду потребують перевірки, оскільки всі інші відомості можуть бути підтверджені відповідними документами. Щодо перевірки особистих і ділових якостей кандидата, то в Україні ця перевірка має суто формальний характер.

Натомість, у європейських країнах перевірка особистих і ділових якостей кандидата на посаду судового виконавця здійснюється більш ретельно. Це зумовлено тим, що судові виконавці є розпорядниками чужого майна, тому повинні мати високий рівень довіри серед учасників виконавчого провадження та суспільства. Наприклад у Болгарії, Румунії, Словенії, Угорщині, встановлено ряд додаткових вимог до кандидатів на посади в органи, які здійснюють виконання юрисдикційних рішень. Наприклад, підлягають перевірці відомості, що кандидат не перебуває на поліцейському обліку, що його не було визнано банкрутом, перевіряються відомості щодо репутації кандидата через систему рекомендацій та співбесід. Так, у Словенії та Угорщині запроваджено екзамени з метою перевірки професійного рівня виконавця, а в Румунії така перевірка здійснюється ще й на відповідність працівника посаді, що він обіймає. В цих країнах створено професійні Палати судових виконавців. Серед багатьох функцій Палати – право дорадчого голосу при рекомендації кандидата на посаду виконавця.

Але деякі кроки щодо перевірки кандидатів на посади державних службовців було, все ж таки, зроблено Україною в січні 2012 року, коли в рамках боротьби з корупцією в органах влади Указом Президента України від 25 січня 2012 року № 33/2012 затверджено Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [10].

Організація спеціальної перевірки покладається на керівника (заступника керівника), на обіймання посади в якому претендує кандидат. Спеціальній перевірці підлягають відомості щодо:

- прип'ягнення особи до кримінальної відповідальності, у тому числі за корупційні правопорушення, наявності судимості, її зняття, погашення;
- факту, чи є особа піддана або піддавалася раніше адміністративним стягненням за корупційні правопорушення;
- достовірності відомостей, зазначених у декларації про доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік;
- наявності у особи корпоративних прав;
- стану здоров'я, освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання, підвищення кваліфікації;
- громадянства [10, с. 4].

Порядок кваліфікації державних виконавців в Україні не можна вважати задовільним, хоча це й зумовлено певними причинами. На сьогодні професія державного виконавця не є привабливою. Праця в умовах конфлікту, неналежного фінансування та матеріальне

забезпечення, низький рівень заробітної плати державних виконавців, відсутність стимулів призводять до дефіциту кадрів та значної їх плінності. Так, на перше січня 2012 року згідно із штатним розписом в органах ДВС повинно було працювати 7071 державні виконавці, натомість працювало лише 6318 осіб. Не краща ситуація була і в 2013 році. Відповідно до статистичної звітності органів ДВС України при загальній кількості 7051 державний виконавець фактично працювало 6155 осіб [5].

Нестача кадрів спричиняє значне навантаження на кожного державного виконавця. Отже, у середньому на одного державного виконавця припадає одночасно понад 115 виконавчих проваджень на місяць [5]. При цьому рівень заробітної плати серед державних виконавців у середньому складає близько 1800 грн. Роботу державних виконавців ускладнено неналежним рівнем матеріального забезпечення ДВС: нестача оргтехніки, транспортних засобів, коштів на пальне, належне обслуговування оргтехніки тощо. У багатьох сільських місцевостях, де виконавчі дії мають вчинятися на значній відстані від місця знаходження відділу державної виконавчої служби, відсутність транспортних засобів майже унеможлиблює виконання. Отже, неналежне матеріальне забезпечення значно погіршує умови праці державних виконавців, тим самим гальмує популяризацію професії.

Без радикальної зміни принципів фінансування та матеріально-технічного забезпечення державної виконавчої служби, запровадження систем і форм оплати праці та визначення винагороди, що стимулювали б роботу державних виконавців щодо успішного виконання рішень і суттєво збільшило б доходи виконавців, не доречно говорити про підсилення вимог до кандидатів на посади, запровадження конкурсного відбору та кваліфікаційних іспитів. За умови впровадження комплексного підходу щодо розв'язання цієї проблеми можна очікувати позитивний результат.

Необхідність у створенні системи підготовки державних виконавців зумовлено об'єктивними причинами. В сучасних умовах державний виконавець, крім загальних юридичних знань, повинен мати високий рівень підготовки щодо користування державними реєстрами та будь-якими електронними базами даних, швидкого пошуку інформації про боржника, вміти правильно і достовірно вносити інформацію про боржника в реєстри. Відповідно до Інструкції «Про затвердження організації примусового виконання рішень», дані щодо виконавчих документів, що надійшли до органу державної виконавчої служби, та подальшого виконання відкритих виконавчих проваджень підлягають обов'язковому занесенню до Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень. Внесення відомостей до Єдиного державного реєстру здійснюється державним виконавцем або уповноваженою посадовою особою органу ДВС [6]. Власне Реєстр є достатньо складною базою даних, що поєднує функції реєстрації виконавчих документів, дій, що вчинені державними виконавцями, а також функції діловодства, статистичної звітності, контролю тощо. Користування

таким Реєстром, а також наповнення його інформацією потребує спеціальних знань і навичок.

Вирішувати проблему забезпечення кваліфікованими фахівцями органів ДВС необхідно в комплексі з вирішенням питань матеріального забезпечення та впровадженням заходів, спрямованих на популяризацію професії державного виконавця. Система фінансування державної виконавчої служби за рахунок державного бюджету не виправдала себе, що підтверджено досвідом й інших країн. Не слід чекати, що в державному бюджеті у достатній кількості з'являться кошти, необхідні для кардинального покращення фінансування, матеріально-технічного забезпечення ДВС та виплати заробітної плати державним виконавцям. Слід переглянути джерела фінансування примусового виконання рішень. Зокрема, виконавчий збір, що стягується з боржника за невиконання рішення у добровільному порядку, не повинен бути джерелом коштів виконавчого провадження, як це є сьогодні в українському законодавстві. Звичайно, держава може встановлювати певні кримінальні чи адміністративні покарання, зокрема, як стягнення грошової суми (штрафу) за неповагу до суду, умисне невиконання рішення та за інші порушення правил виконавчого провадження. Разом із тим такі санкції, по-перше, мають застосовуватись судами поза процедур виконавчого провадження, по-друге, не можуть слугувати джерелом фінансування, а повинні стягуватись і надходити суто до державного бюджету.

Виконання рішень у приватних стягненнях необхідно розглядати як послугу, що надається державою учасникам виконавчого провадження. Задоволення приватного інтересу осіб не може бути забезпечено коштами із державного бюджету. Витрати на такі дії повинна нести зацікавлена особа; якщо такі витрати є наслідком недобросовісних дій з боку іншої сторони, то збитки повинні бути відшкодовані за рахунок винної сторони. Саме таку модель було покладено в основу системи виконання судових рішень, що існувала у Російській Імперії до 1917 року та існує сьогодні в країнах західної Європи. Алгоритм такої системи полягає у тому, що всі виконавчі дії підлягають тарифікації. Відповідно до того, про виконання яких саме дій просить стягувач, визначається сума плати за проведення цих дій, що повинна бути попередньо внесена стягувачем на депозит органу з примусового виконання. Після виконання судового рішення витрати стягувача на оплату виконавчого провадження буде відшкодовано стягувачу за рахунок боржника. Якщо у боржника не було виявлено майна, витрати здійснюються за рахунок стягувача, оскільки усі дії учинялися судовим виконавцем на прохання стягувача з урахуванням його інтересів. У випадку успішного виконання судовий виконавець має право отримати винагороду (гонорар).

Безумовно, така система повинна передбачати гарантії від зловживань, пов'язаних із безпідставним формуванням витрат виконавчого провадження – право боржника та стягувача оскаржувати віднесення до

витрат виконавчого провадження здійснених витрат. Крім того, якщо особа не має можливості здійснити оплату витрат виконавчого провадження, таку оплату має бути здійснено за рахунок коштів державного бюджету як безоплатну правову допомогу (право бідності) [1].

Вищезазначені заходи повинні забезпечити фінансування виконавчих дій та оплату праці державних виконавців. За таких умов привабливість професії державного виконавця буде значно підвищено, виникне попит на професію, а тому виникнуть об'єктивні можливості для запровадження конкурсного відбору.

Оскільки професія державного виконавця потребує спеціальних знань, обсяг яких постійно зростає, у навчальних закладах слід запровадити спецкурси, відбувалася б підготовка спеціалістів у сфері виконання рішень.

Для перевірки рівня підготовки державних виконавців або кандидатів на посади державних виконавців необхідно запроваджувати відповідні іспити. У цьому аспекті позитивним є досвід Болгарії, де екзаменаційний процес розроблено ретельно. Список фіналістів іспиту на основі анонімної градації подаються на розгляд міністру, який повинен обрати кандидатів на державні посади на основі ступеня громадської довіри, оціненого професійною Палатою судових виконавців.

Тому підвищення рівня кваліфікації та відповідне тестування стане об'єктивною необхідністю на певному етапі реформування органів ДВС. У системі підготовки та підвищення рівня кваліфікації державних виконавців необхідно запровадити:

- у вищих юридичних навчальних закладах – навчальний курс із виконавчого права та конкурсного провадження (провадження в справах про банкрутства);

- у вищих навчальних закладах або при курсах підвищення кваліфікації при Міністерстві юстиції України – низку спецкурсів із практичних аспектів виконавчого провадження в рамках обов'язкової програми підвищення кваліфікації державних виконавців;

- перед призначенням на посаду – проходження обов'язкового тестування та екзаменації з метою перевірки отриманих знань.

Неналежний стан виконання судових рішень в Україні пов'язано з багатьма різнорідними чинниками. Серед них важливе місце посідають і недоліки щодо повноважень державних виконавців, гарантованості та забезпечення професійних прав останніх. Упорядкування повноважень державних виконавців, створення належних організаційно-правових механізмів їх реалізації значним чином вплине на підвищення ефективності виконання судових рішень в Україні.

Для виконання зазначених функцій законодавством України державним виконавцям надано, зокрема, такі права:

- одержувати необхідні для проведення виконавчих дій пояснення, довідки, іншу інформацію, викликати громадян та посадових осіб з приводу виконавчих

документів, що знаходяться у виконавчому провадженні, а у разі неявки боржника без поважних причин виносити постанову про його привід через органи внутрішніх справ; застосовувати під час проведення виконавчих дій відеозапис, фото- і відеозйомки; вимагати від матеріально відповідальних і службових осіб боржників – юридичних осіб або від боржників – фізичних осіб відомості та пояснення по фактах невиконання рішень або законних вимог державного виконавця чи інших порушень вимог законодавства про виконавче провадження; повідомляти з метою профілактичного впливу органи державної влади, громадські об'єднання, трудові колективи і громадськість за місцем проживання або роботи особи про факти порушення нею вимог законодавства про виконавче провадження;

- проводити перевірку виконання рішень суб'єктами підприємницької діяльності, що є боржниками за виконавчими документами, а також перевірку виконання юридичними особами рішень стосовно працюючих у них боржників;

- безперешкодно входити до приміщень і сховищ, що належать боржникам або зайняті ними, проводити огляд зазначених приміщень і сховищ, за необхідності примусово відкривати їх в установленому порядку, опечатувати ці приміщення і сховища; при виконанні судових рішень безперешкодно входити на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення боржників – фізичних осіб, проводити в цих приміщеннях огляд, за необхідності примусово відкривати їх в установленому порядку із залученням працівників органів внутрішніх справ, опечатувати ці приміщення, арештовувати, опечатувати та вилучати належне боржникові майно, яке там знаходиться та на яке за законом можливо звернути стягнення;

- накладати арешт на майно боржника, опечатувати, вилучати, передавати таке майно на зберігання та реалізовувати його в порядку, встановленому законодавством; накладати арешт на грошові кошти та інші цінності боржника, в тому числі на кошти, які знаходяться на рахунках та вкладах в установах банків, інших кредитних установах, на рахунки в цінних паперах, а також опечатувати каси, приміщення і місця зберігання грошей;

- використовувати за згодою власника приміщення, в тому числі, що є в комунальній власності, для тимчасового зберігання вилученого майна, а також транспорт стягувача або боржника для перевезення майна;

- звертатися до органу, який видав виконавчий документ, за роз'ясненням рішення, із заявою про видачу дубліката виконавчого документа, порушувати клопотання про встановлення чи зміни порядку і способу виконання, відстрочку та розстрочку виконання рішення;

- звертатися до суду з поданням про розшук боржника – фізичної особи або дитини чи про постановлення вмотивованого рішення про примусове проникнення до житла чи іншого володіння боржника-фізичної особи або іншої особи, у якої знаходиться

майно боржника чи майно та кошти, належні боржникові від інших осіб, або дитина, щодо якої є виконавчий документ про її відібрання;

– накладати стягнення у вигляді штрафу на громадян і посадових осіб у випадках, передбачених законом;

– здійснювати інші повноваження, передбачені Законом України «Про виконавче провадження» та іншими законами [3].

Аналіз вищевикладених повноважень державного виконавця свідчить про те, що вони є сумішшю двох груп повноважень: по-перше, повноважень представників учасників цивільних відносин, по-друге, повноважень суб'єктів владних повноважень.

Адекватним шляхом упорядкування повноважень державних виконавців як суб'єктів владних повноважень є скасування таких повноважень. Реалізація таких повноважень направлена на покарання боржників, і не спрямована власне на виконання рішень, тобто відволікає державних виконавців від цієї мети. З цього приводу Петер Л. Кан слушно зазначив, що кредитор врешті-решт зацікавлений отримати своє відшкодування, а не задовольнитися звісткою, що когось ще буде покарано, в той час як первинне судове рішення щодо стягнення на користь кредитора залишиться невиконаним [7, с. 230]. Відтак наявність публічно-правових повноважень державних виконавців є шкідливою.

У першу чергу це стосується постанов про стягнення виконавчого збору. Виконавчий збір являє собою штраф у розмірі 10 % від стягнутої з боржника суми, що стягується з боржника у разі, якщо він добровільно не виконав рішення у встановлений державним виконавцем строк [2]. За рахунок 50 % від виконавчого збору фінансується виконавче провадження, решта 50 % направляються до державного бюджету. Такий спосіб фінансування видається хибним хоча б тому, що виконавчий збір залежить лише від стягнутої суми і аж ніяк не залежить від кількості та складності дій, що було виконано державним виконавцем. Це, зокрема, призводить до того, що державні виконавці більш зацікавлені у стягненні великих сум із великих підприємств, що мають кошти на рахунках, бо стягнення таких коштів є простішою задачею, ніж, приміром, арешт і продаж майна боржника, а виконавчий збір є непомірно великим порівняно із відносно незначними зусиллями державного виконавця. При цьому є величезна кількість рішень про стягнення дрібних сум (наприклад, штрафів за порушення правил дорожнього руху), виконавчий збір, за якими ніяк не може покрити витрат на виконання рішень.

Слід зазначити, що стягнення виконавчого збору має ще одну серйозну ваду – порушення одного з основних принципів застосування публічно-правових покарань: принцип урахування вини правопорушника. Тому від стягнення виконавчого збору слід відмовитись. Натомість слід запровадити оплату виконавчих дій стягувачем за тарифами, що враховували б кількість

та складність дій, що мають бути виконані державним виконавцем у тому чи іншому виконавчому провадженні. Що ж до накладення державним виконавцем інших штрафів, встановлених за порушення правил виконавчого провадження, слід зазначити, що проблема таких штрафів є віддзеркаленням загальної проблеми українського законодавства, пов'язаної з притягненням осіб до відповідальності, що в українському законодавстві має назву «адміністративної відповідальності» або «адміністративно-господарської відповідальності». На відміну від багатьох інших країн світу українське законодавство поділяє всі кримінальні правопорушення на дві групи. До першої групи відносять більш тяжкі кримінальні правопорушення (вбивства, пограбування, крадіжки тощо), що іменуються злочинами, а покарання за які призначається лише судом на підставі Кримінального кодексу України [9]. До другої групи відносять менш тяжкі кримінальні правопорушення (порушення правил дорожнього руху, пожежної безпеки тощо), що іменуються адміністративними (адміністративно-господарськими) правопорушеннями. Покарання за адміністративні правопорушення призначається не лише судом, а й багатьма іншими органами та службовими особами. Зокрема, за порушення деяких правил виконавчого провадження покарання у визначеному відповідно до закону розмірі призначається державними виконавцями шляхом винесення постанови.

Така ситуація є неприпустимою перш за все тому, що порушує Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 6 Конвенції – «право на справедливий суд»). Застосовуючи покарання, органи та службові особи поєднують зазвичай повноваження слідства, обвинувачення та суду. Слід зазначити, що таке поєднання несе в собі значну корупційну небезпеку. Крім того, в частині стягнення такими органами та службовими особами штрафів (які уявляють собою конфіскацію частини майна правопорушника) порушується ст. 41 Конституції України, відповідно до якої конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом [8].

Висновок. Отже, з метою забезпечення належного рівня фінансування, матеріально-технічного забезпечення державної виконавчої служби, збільшення оплати праці державних виконавців та підвищення рівня престижності професії, необхідно запропонувати скасувати виконавчий збір, що стягується з боржника за невиконання рішення в добровільному порядку і є джерелом коштів виконавчого провадження, та запровадити замість нього оплату виконавчих дій за рахунок учасників виконавчого провадження, в інтересах яких діє державний виконавець:

– виконавчі дії мають бути оплатними і тарифікованими. За вчинення конкретних дій під час процедури виконання рішення повинна стягуватись плата, що відповідатиме вартості вчинення цих дій;

– стягувач, як особа заінтересована в необхідності здійснення примусового виконання на власну користь,

має попередньо оплатити проведення виконавчого провадження. Розмір плати буде визначено відповідно до дій, що державному виконавцю належить виконати на прохання стягувача, та встановлених тарифів на кожну виконавчу дію (слід зробити застереження, що для незабезпечених осіб у державі повинна функціонувати система допомоги за рахунок державного бюджету);

– кошти, витрачені стягувачем на оплату виконавчого провадження, підлягають стягненню з боржника та поверненню стягувачу. Якщо у боржника не буде виявлено активів, кошти, витрачені стягувачем, як і сума боргу, мають розцінюватися як звичайні витрати;

– за успішне виконання судового рішення державний виконавець повинен отримувати винагороду (гонорар за успіх).

У системі підготовки та підвищення рівня кваліфікації державних виконавців необхідно запровадити:

– у вищих юридичних навчальних закладах навчальний курс із виконавчого права та конкурсного провадження (провадження у справах про банкрутство);

– у вищих навчальних закладах або на курсах підвищення кваліфікації при Міністерстві юстиції України – низку спецкурсів із практичних аспектів виконавчого провадження в рамках обов'язкової програми підвищення кваліфікації державних виконавців;

– перед призначенням на посаду – проходження обов'язкового тестування та екзаменації з метою перевірки отриманих знань.

Щодо впорядкування повноважень державних виконавців, то слід було б скасувати повноваження державних виконавців щодо винесення постанов про стягнення виконавчого збору, накладення штрафів та інші публічно-правові повноваження державних виконавців.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дослідження Центру комерційного права на тему: «Оцінка існуючого в Україні законодавства та процедури виконання судових рішень» 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.commerciallaw.com.ua.
2. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) від 19.11.2012 р. № 2677-VI // Відомості Верховної Ради. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.
3. Закон України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
4. Закон України «Про державну виконавчу службу» від 24 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 36–37. – Ст. 243.
5. Звітність про роботу органів державної виконавчої служби за 2011-2013 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: dvs.gov.ua/ua/pade/20/.
6. Наказ Міністерства Юстиції України № 512/5 від 02.04.2012 р. «Про затвердження інструкції з організації примусового виконання рішень» // Офіційний вісник України. – 2012. – № 27. – Ст. 23.
7. Кан П. Л. Виконання рішень цивільних судів в Україні / П. Л. Кан – К. – 2006. – с. 22
8. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Україна, 1996.
9. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – С. 1.
10. Указ Президента України «Про Порядок проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» від 25 січня 2012 р. № 33/2012. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 8. – С. 10.
11. Фурса С. Я. Закони України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: Науково-практичний коментар / Фурса С. Я., Щербак С. В. – К. : Видавець Фурса С. Я. : КНТ, 2008. – 1172 с. – (Серія «Процесуальні науки»).

О. С. Бадалова,

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

ПУТИ РЕАЛИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ В КРАТКОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

В статье автор характеризует общие требования к кандидатам на должности государственных исполнителей, раскрывает целый ряд проблем, которые мешают органам государственной исполнительной службы Украины соответствовать стандартам принятым в государствах – членах ЕС, одна из основных – конфликтная работа в условиях ненадлежащего финансирования и материально-технического обеспечения. Тогда как в европейских странах проверке личных и деловых качеств кандидата на должность судебного исполнителя уделяется больше внимания.

В начале статьи приводятся примеры европейских стран по проверке личных и деловых качеств, которыми должен обладать будущий судебный исполнитель и описываются некоторые позитивные шаги в этом направлении и отечественных законодателей.

Далее в исследовании речь идет о причинах большой текучести кадров из государственной исполнительной службы и отсутствии радикальных изменений принципов финансирования и стимулирования работы государственных исполнителей, при этом используются статистические данные за последние два года. Еще одной из причин, которую раскрыто в статье является отсутствие надлежащей системы подготовки кадров на должности государственных исполнителей, тогда как на определенном этапе реформирования органов государственной исполнительной службы это является объективной необходимостью. В исследовании уделено внимание и такому фактору как недостатки относительно полномочий государственных исполнителей, гарантированности и обеспечение профессиональных прав последних. Упорядочение полномочий государственных исполнителей, создание надлежащих организационно-правовых механизмов их реализации значительным образом повлияет на повышение эффективности исполнения судебных решений в Украине.

На основе проведенного исследования, в статье приводятся ряд предложений о необходимости реализации краткосрочных изменений в деятельности государственной исполнительной службы Украины. В конце статьи делается вывод, что в целях обеспечения надлежащего уровня финансирования, материально-технического обеспечения государственной исполнительной службы, увеличение оплаты труда государственных исполнителей и повышение уровня престижности профессии, необходимо предложить отменить исполнительный сбор. В системе подготовки и повышения уровня квалификации государственных исполнителей необходимо ввести:

- в высших юридических учебных заведениях – учебный курс с исполнительного права и конкурсного производства (производство по делам о банкротствах);

- в высших учебных заведениях или при курсах повышения квалификации при Министерстве юстиции Украины – ряд спецкурсов по практическим аспектам исполнительного производства в рамках обязательной программы повышения квалификации государственных исполнителей;

- перед назначением на должность – прохождение обязательного тестирования и экзаменации с целью проверки полученных знаний.

Ключевые слова: государственные органы; принудительное исполнение; судебные решения, исполнительное производство; государственные исполнители; государственная исполнительная служба; кандидат на должность; конкурсный отбор; исполнительные действия; повышения квалификации; полномочия; исполнительный сбор.

O. Badalova,

PetroMohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine

THE WAYS OF IMPROVING THE STATE EXECUTIVE SERVICE OF UKRAINE IN THE SHORT TERM

The author of the article describes general requirements for candidates for the position of state executors, reveals the number of problems that hinder the State Executive Service of Ukraine to comply with the standards adopted in the EU Member States. One of the main problems is conflict work in the conditions of inadequate funding and low logistical support. At the same time in European countries the verification of personal and professional qualities of a candidate for Executor Office is given much attention.

In the beginning of the article the author provides some examples illustrating the way European countries regard the process of verifying personal and business qualities of a future executor and describes some positive steps taken in this direction by national Legislation.

Later in the study we consider the cause of the high personnel turnover from the State Executive Service and the absence of radical changes in the funding guidelines and promotion of state executors work. The author shows statistical data for the last two years. Another problem, disclosed in the article, is an inefficient system of training personnel for the position of a public executor, while at a certain stage of reforming the State Executive Service it is an objective necessity. The study pays attention to such factors as warranty and guarantees of the professional rights of the state executors and the shortcomings regarding their authority. The ordering of the powers of the state executors, the creation of appropriate legal mechanisms for their decisions implementation will have a substantial impact on improving the efficiency of the system of court decisions execution in Ukraine.

Based on the conducted research, the article provides some suggestions about the need to implement short-term changes in the activities of the State Executive Service of Ukraine. At the end of the article the author concludes that in order to ensure the proper level of financing, material and technical provision of the state service, the increase in the state executors' remuneration and the prestige of the profession, it is necessary to cancel the executive collection.

It is necessary to introduce the following changes in the process of training and raising the qualification level of the state executors:

- in higher legal schools – the training course in the Executive law and the Bankruptcy proceedings (the proceedings of bankruptcy);

– in higher educational institutions or training courses at the Ministry of Justice of Ukraine – the number of courses in practical aspects of the enforcement proceedings as a part of the Mandatory Training Programme for public executors;

– before appointment to the post it is necessary to introduce compulsory testing and examination to test the level of gained knowledge.

Key words: government agencies; enforcement; judicial decisions; execution; public performers; the state executive service; candidate; the competition; enforcement actions; profession training; authority; enforcement fee.

ПРОБЛЕМИ РОЗУМІННЯ ДЕФІНІЦІЇ «КОРУПЦІЯ» ТА ПРИЧИНИ РОЗПОВСЮДЖЕННЯ ЦЬОГО ЯВИЩА В УКРАЇНІ

У статті розглядаються проблеми розуміння дефініції «корупція» в Україні та глибинні причини розповсюдження цього явища. Прослідковуються в історичному розрізі складнощі кваліфікації корупції, а також механізмів запобігання та протидії. Зазначається, що сучасна ситуація з корупцією в Україні здебільшого зумовлена тими тенденціями, які перейшли від радянських часів і стали характерними для перехідного етапу на шляху до розбудови сучасної демократичної держави. Проаналізовано використання дефініції «корупція» в літературі з державного управління та юриспруденції та встановлено, що науковцями висловлюється достатньо велика кількість думок щодо розуміння сутності цього явища. Виходячи із запропонованих визначень корупції, виокремлюються головні ознаки корупційних дій, що тією чи іншою мірою характерні цьому визначенню. Звертається увага на те, що недолік певної кількості визначень аналізованого терміна в тому, що суб'єктом корупційних дій розглядається тільки особа, що наділена владними повноваженнями. При цьому фактично не враховується роль іншої сторони, що достатньо часто добровільно та для власної вигоди пропонує хабар, знаючи, що подібні дії є позазаконними, а також мають негативні наслідки. Зазначається, що останнім часом в Україні чимало говориться про необхідність прозорості, відкритості та відповідальності влади, а також про те, що відсутність відповідальності державних службовців та політиків стала визначальним фактором недовіри громадськості до влади. Приділяється увага політичній заангажованості державних службовців, ситуація з якою теж доволі невизначена, в нормативній базі не значиться цей факт, що може бути підґрунтям для неналежного виконання своїх обов'язків. У процедурному аспекті питання конфлікту інтересів є не зовсім визначеним та потребує ретельного розгляду, оскільки може певним чином впливати на процес ротації кадрів. Ця ротація може відбуватися не тільки на засадах об'єктивності, а й залежно від певних поглядів та політичної доцільності.

Ключові слова: корупція; корупційні дії; корупційні ризики; корупціогенні можливості; державні службовці; хабар.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Тепер не викликає вагань факт, що корупція являє собою серйозну заваду на шляху розвитку Української держави, адже вона є одним з основних компонентів, які створюють фактичну загрозу національній безпеці та демократизації в Україні. Корупція досить негативно відбивається на всі напрями суспільного життя: політику, економіку, управління, правову і соціальну сфери, міжнародні відносини, громадську свідомість.

Проблема боротьби з корупцією нині досліджуються вітчизняними науковцями й достатньо докладно висвітлюються у ЗМІ. Напрями та способи протидії цьому негативному факту є темою дискусій політиків, соціологів, економістів, юристів.

Конкретна протидія корупції в нашій державі утруднена багатьма помітними проблемами, в тому самому числі й проблемою нормативного забезпечення.

Проте для вирішення проблеми ефективності та доцільності впровадження низки заходів протидії корупції важливим, перш за все, є визначення правильності розуміння сутності цього явища. Це питання є провідним не тільки для дослідження корупції в розрізі державного управління, а й дослідження корупції в різних галузях науки, таких, як політологія, соціологія, економіка.

Аналіз досліджень і публікацій. Окремим питанням аналізу явища корупції присвячували такі дослідники: О. С. Бадалова [4], І. В. Валюшко [11], І. П. Гуртовенко [5], О. Журавльова [6], Г. В. Кохан [7], С. О. Кохан [3], М. І. Марич [8], Е. С. Молдован [10], Л. Онищенко [1], М. В. Чабанна [9], І. В. Чемерис [2].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є виокремлення загальних проблем сприймання самого поняття корупції,

визначення причин широкого розповсюдження та складності боротьби та запобігання цьому явищу, встановлення основних характеристик корупційності, впливу політичного життя на прояви корупції, а також морально-етичної складової цього питання.

Виклад основного матеріалу дослідження

Ще за радянських часів боротьба з корупцією хоча і проводилась владою, але не мала великого успіху. З часом це явище лише загострювалось, а сам процес боротьби мав певні характерні ознаки.

По-перше, факт корупції не визнавався радянською владою, а як термін почали вживати лише у 80-х роках. Довгий час заперечення цього терміну являло собою заперечення самого явища. Замість цього вживалися такі визначення, як «зловживання службовим становищем» або «хабарництво». Подібне відношення поставило під сумнів продуктивну боротьбу із корупцією та запобігання її проявам.

По-друге, радянська правова культура постійно достатньо наївно і без належного аналізу давала пояснення причинам корупційних діянь. Наприклад, у закритому документі ЦК КПРС «Про посилення боротьби з хабарництвом і розкраданням народного добра» від 29 березня 1962 року, говорилося про те, що хабарництво являє собою соціальне явище, що народжене реаліями капіталістичного суспільства. Жовтнева революція викоринила основні причини хабарництва, а радянська адміністративно-управлінська система – це будова нового типу. В якості коренів корупції перелічувалися хибні дії в роботі державних, партійних та профспілкових органів у сфері виховання трудящих [1]. Документи подібного типу були типовими для всього радянського періоду, що характеризує владні відносини того часу. Це говорить про очевидну невідповідність між примітивним поясненням причин корупції, неадекватних засобів боротьби та неадекватним розумінням явища корупції.

По-третє, вищі радянські і партійні функціонери були практично недоторканими та не підпадали під розгляд карними органами.

По-четверте, рішення приймалися партійним керівництвом держави на власний розсуд, виходячи з необмеженості влади та не завжди були погодженими.

По-п'яте, проти корупції в державному апараті протидіяли винятково працівники цього апарата. З цього випливало два наслідки:

- 1) представники апарату, що переймалися боротьбою з корупційними проявами, не в змозі були змінити джерела породження корупції;

- 2) боротьба з корупціонерами частіш за все перетворювалася на боротьбу проти конкурентів.

Сучасна ситуація з корупцією в Україні здебільшого зумовлена тими тенденціями, які перейшли від радянських часів і стали характерними для перехідного етапу на шляху до розбудови сучасної демократичної держави.

Результати корупції розповсюджуються на всі сфери суспільного життя, складають соціальне напруження, викликають у населення розчарування в здатності влади побороти системну кризу. Така ситуація на сучасному етапі розвитку нашої держави спонукає до набуття особливого значення наукових досліджень з проблем боротьби з корупцією.

Протягом останніх років основні аспекти явища корупції в Україні стали предметом суперечок серед науковців у сфері державного управління, політології та юриспруденції, але глибоких наукових розробок з цієї проблематики поки що недостатньо. Однак варто зазначити, що значна частка наукової літератури з питань боротьби та запобігання корупційним проявам взагалі мала не стільки науковий, скільки практичний характер і торкалася, переважно, проблем реалізації різноманітних аспектів протидії корупції саме на практиці.

У світовій практиці немає одностайного, загальноприйнятого визначення дефініції «корупція», оскільки вона є складним соціальним явищем із надзвичайно великою різноманітністю його форм прояву. Окремі спеціалісти вважають, що внаслідок низки причин встановити чітке визначення такому явищу практично неможливо [2].

Однією з основних причин неодностайного визначення називають культурні розбіжності різних суспільств. Певний факт, що в одній державі сприймається як дача хабара, в іншій – цілком дозволена практика та елемент національної культури.

З часів проголошення незалежності України визначення «корупція» набуло великого поширення у вітчизняній науковій літературі та виступах управлінців, політичних і громадських діячів.

В енциклопедичних словниках цей термін визначається по-різному. Найбільш поширено пропонуються два основних тлумачення його виникнення. Згідно з першим – слово корупція сформувалося від латинського «*corruptio*», що перекладається як підкуп, хабар. Відповідно до другої версії – походження цього визначення пов'язано із поєднанням двох латинських слів «*corrupter*» та «*impere*». Перше перекладається як деяка кількість людей, друге – як дієслово, що означає руйнування, пошкодження, скасування певного процесу. Утворений злиттям цих слів термін «*corruptere*» вживався для позначення змови декількох осіб з метою здійснення перешкоди правосуддю або відправленню інших владних повноважень.

Після введення у вжиток термін «корупція» достатньо швидко набув популярності. Це зумовило спрямування до його масового вжитку науковцями, державними службовцями, політичними діячами, а також пересічними громадянами. Поряд з тим, вживаючи цю дефініцію, автори вкладали в неї різну сутність. Під корупцією розумілося будь-яке використання власних повноважень у своїх цілях будь-якою особою, що наділена владою.

Багатоваріантність підходів до визначення категорії «корупція» стала однією з вагомих проблем, що пов'язані з дослідженням цього явища. При цьому важко дати відповідь на запитання: чи можливо визначити універсальне розуміння поняття корупції, яке б відповідало вимогам багатьох галузей науки. У дефініцію «корупція» різні науковці часто вкладають різноманітний зміст, зводячи корупцію до лише хабара або визначаючи корупцію за допомогою загальних формулювань, що не мають конкретних ознак правопорушення. До того ж, складність визначення вище зазначеного терміна пояснюється й

тим, що в різних правових системах мають свої визначення терміна «корупція» та кола корупційних дій, які розповсюджені в суспільстві.

Визначним моментом є те, що корупція не завжди може проявлятися однаково та не завжди має схожі мотивацію та наслідки. Однак при цьому корупція зазвичай завдає шкоди звичайному функціонуванню суспільства, оскільки прийняття важливих рішень відбувається на основі прихованих мотивів та без урахування реальних інтересів громадськості.

Під час розгляду проблеми корупції, доцільно розглянути визначення, в яких ця дефініція вживається в міжнародно-правових документах. На VIII Конгресі Організації Об'єднаних Націй з попередження злочинності та поводження із злочинцями в Гавані 27 серпня – 7 вересня 1990 р. було ухвалено резолюцію щодо цього питання. В главі I «Кримінальне законодавство» зазначалося, що термін «корупція» має швидше загальний характер і не є точним правовим терміном. «Найбільш явним проявом корупції є одержання хабара тією або іншою особою». Поряд із цим встановлювалось, що проявами явища корупції є й інші дії, що не охоплюються описом поняття хабарництва. До цього відносяться розкрадання державної власності з метою використання в особових цілях, а також зловживання посадовим становищем для неправомірного одержання певних переваг. Також можна додати будь-яке заплановане або передбачуване отримання преференцій у результаті необґрунтованого використання посадового статусу та протиріччя між службовими обов'язками й особистими інтересами [3].

Можна зустріти робоче визначення категорія «корупція» міждисциплінарної групи по корупції Ради Європи. Воно є значно ширшим аніж попередні. Корупція характеризується як хабарництво та будь-яка інша поведінка осіб, на яких покладено виконання певних службових обов'язків, як у державному, так і у приватному секторі, та яке призводить до порушення своїх обов'язків, що покладені на них відповідно до статусу посадової особи, співробітника та має на меті отримання будь-якої незаконної користі для себе та інших [4].

Аналіз використання дефініції «корупція» в літературі з державного управління та юриспруденції засвідчує, що науковцями висловлюється достатньо велика кількість думок щодо розуміння сутності цього явища. Виходячи із запропонованих визначень корупції, можна виокремити головні ознаки корупційних дій, що тією чи іншою мірою характерні цьому визначенню:

1) корупційні дії можуть здійснюватися не тільки уповноваженими на здійснення функцій держави, а й іншими особами, що прирівнюються до них або уповноваженими представниками юридичних осіб;

2) корупційні дії пов'язані з протиправним застосуванням наданих уповноваженням на здійснення функцій держави та іншим особам певних пільг чи інших переваг;

3) метою корупційних дій є отримання пільг, послуг, матеріальних благ та інших переваг для себе або для третіх осіб, чи отримання якихось привілеїв будь-якими фізичними та юридичними особами.

Якщо проаналізувати вживання терміна «корупція» в науковій літературі, можна встановити, що науковцями

висловлюється достатньо широке розмаїття поглядів щодо розуміння суті цього явища. Серед варіантів висловлюються не лише досить загальні, розмиті формулювання, а й такі, що суперечать одне одному. Іншим недоліком певної кількості визначень цього терміна в тому, що суб'єктом корупційних дій розглядається тільки особа, що наділена владними повноваженнями. При цьому фактично не враховується роль другої сторони, що достатньо часто добровільно та для власної вигоди пропонує хабар, знаючи, що подібні дії є позазаконними, а також мають негативні наслідки.

Так наводиться категоричне судження щодо коренів виникнення корупції у сфері державного управління формулювання: держава встановлює невисокі посадові оклади й «закриває очі» на те, що службовець в подібному випадку розраховує на завуальовані можливості посади. Це є основною першопричиною корупції та використання службового становища у власних цілях. Подібна категоричність є достатньо суперечливою. Кожен держслужбовець повинен бути захищеним як соціально, так і матеріально. Держава, у свою чергу, повинна відзначати відповідальну діяльність та важкі умови праці чиновників відповідною заробітною платою. Така постановка питання є нормою для всіх розвинутих демократичних держав. Виникненню та розквіту корупції сприяють:

– прогалини законодавчих та багатоманітних нормативно-правових актів, що створюють приховані можливості посад, ваді існуючого контролю за виконанням цих нормативно-правових актів, коли наголоси в контрольному провадженні зміщені в бік додержання строків опрацювання вказівок, а не в бік якості цього опрацювання;

– брак гнучкої та ефективної системи контролю у державній службі, що охоплювала би не тільки терміни рух звітності по опрацьованій документації між виконавцем та різними державними інституціями;

– питання трудової дисципліни, ваді аналізу корупціогенних прихованих можливостей посад та недостатні розробки дієвих методів боротьби з цим явищем [5].

Як вище зазначалося, серед коренів розповсюдження корупції в Україні доволі часто зазначається радянська спадщина. Розростання чималого апарату контролю за сферою підприємницької діяльності, розповсюдження тіньової економіки, що розпочалося ще за часів процвітання планової системи, створили зручні умови для перерозподілу державної власності і перетворення посадового становища у джерело збагачення. Управлінський апарат нової Української держави залишив за собою право на контроль за доступом до участі в приватизації, державних замовленнях та тендерах.

Вчені М. Камлик і Є. Невмержицький вважають, що значною мірою корупцію в нашій країні стимулює наявність вагомих залишків командно-адміністративної системи в якості занадто великого управлінського апарату із занадто широкими повноваженнями. Наприклад, повноваження розпорядчого та дозвільного характеру, а також переважання за рахунок керівних посад службовців старої генерації з консервативною психологією, які не сприймають потреби демократичних перетворень [6].

Однак причиною розповсюдження корупції в Україні є не лише історична спадщина. Останнім часом в Україні чимало говориться про необхідність прозорості, відкритості та відповідальності влади, а також про те, що відсутність відповідальності державних службовців та політиків стала визначальним фактором недовіри громадськості до влади. Але, для забезпечення прозорості влади необхідна як політична воля еліти, так і побажання громадськості знизу. Перше достатньо часто декларується на найвищому рівні, друге ж ще перебуває на початковому етапі формування та стимулюється, здебільшого, іноземними фондами, які є фінансованими донорами.

Провітання корупції в Україні має кілька причин, що є достатньо відомими. Серед них переоцінка цінностей всередині суспільства та недостатньо ефективна робота керівників, що стає негативним прикладом для їх підлеглих, матеріальні проблеми, слабкий контроль, а також лояльність до дій, які можуть спровокувати корупційні дії.

Стосовно типової ситуації, що створює умови для корупційних дій, є черга, що виникає в результаті великого попиту на адміністративні послуги, який значно перевищує пропозиції на них. У такий подібній ситуації управління чергою може здійснюватися законним чи незаконним шляхом [7].

Наступний чинник, що сприяє розповсюдженню корупції, – це ставлення в суспільстві до цього явища. Сьогодні більшість людей просто не уявляє життєдіяльність без підкупу в певних ситуаціях та не чинить опору проявам здириництва. Велика частка підприємців згодна сплачувати додаткові кошти, якщо постане така потреба.

Загальновизнаним фактом є те, що в корупції беруть участь, з одного боку, державний службовець, з іншого – будь-яка юридична чи фізична особа. Також небезпечним є зрощування органів державної влади та місцевого самоврядування з приватними структурами, формування ділових відносин, що виходять за межі правового поля. Як свідчить багато спеціалістів, сьогодні майже не існує приватної організації, яка б для пом'якшення тиску з боку державних структур систематично не платила значні грошові суми [8].

Як свідчить аналіз причин виникнення корупції та її наслідків, науковці часто стверджують, що це явище є характерним для культури більшості країн, як тих, що розвиваються, так і розвинених. Фактом, що часто люди лояльно ставляться до сплати малих доволі сум за надання адміністративних послуг, різних ліцензій та дозволів, й виправдовується хабарництво. Однак таке схвалення можуть пов'язувати з різним сприйняттям у якості хабара або подарунка, залежно від ситуації та самого «подарунка». Але у випадку, коли презент виходить за межі звичної доброзичливості та гостинності, це змінює градацію людських цінностей й призводить до занепокоєння та дискомфорту.

Чинників низької ефективності боротьби, протидії з корупцією, як і чинників поширення цього явища, науковці, практики та пересічні громадяни можуть назвати велику кількість. Однак деякі виділяють основні чинники. Так науковець О. Кальман виділяє один чинник, який вважає першоджерелом усіх інших, –

відсутність суспільного контролю. На його думку, саме контролю за діяльністю посадовців з боку громадськості та відповідальності перед суспільством бракує в сучасній Україні, особливо після обрання європейського вектору розвитку [9].

Серед передумов корупційних ризиків можна виділити наступне:

- не розроблено правовий механізм запобігання та вирішення конфлікту інтересів, який виникає у ході діяльності службовців, які потрапляють на виборні посади;

- не регулюється порядок та механізм просування інтересів громадян та їх об'єднань у розробку та провадження політики виборними органами;

- хоча існують стандарти етичної поведінки для державних службовців загалом, та окремих органів і служб, їх впровадження в професійну діяльність виборних посадових осіб залишається на початковому етапі.

З політичною заангажованістю державних службовців теж ситуація доволі невизначена, в нормативній базі не значиться цей факт, що може бути підґрунтям для неналежного виконання своїх обов'язків. У процедурному аспекті питання конфлікту інтересів є не зовсім визначеним та потребує ретельного розгляду, оскільки може певним чином впливати на процес ротації кадрів. Ця ротація може відбуватися не тільки на засадах об'єктивності, а й залежно від певних поглядів та політичної доцільності. За твердженням багатьох спеціалістів, зміна політичного керівництва не повинна кардинальним чином впливати на кадрову політику в органах влади.

Як затверджено в «Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців» ротацію кадрів спричиняють помилки в заміщенні вакансій, а також кадровий застій. Ротація по горизонталі та вертикалі є однією з основ кадрової політики, оскільки це створює дієвий кадровий резерв та ефективно забезпечує владні структури досвідченими спеціалістами, які відповідають своїм посадам. Окрім цього ротація кадрів має запобігати проявам корупції на державній службі, особливо серед тих посад, що потенційно є корупціогенними, внаслідок виконання наданих повноважень [10].

Науковцями іноді виділяються три види корупції: верхівкова, низова, вертикальна. До першої відносяться політики, а також вищий склад чиновництва, які мають безпосереднє відношення до ухвалення рішень з високою вартістю. Серед таких рішень можна назвати лобювання вигідних нормативно-правових актів, розподіл державних замовлень, проведення приватизації тощо. Друга – низова корупція – безпосередньо пов'язана з постійною взаємодією громадян та державних службовців. До них належать видача дозволів, реєстраційних документів, довідок, штрафів. Нерідко це породжує розгалужену систему корупційних зв'язків у державній організації. Це у свою чергу породжує корупцію третього виду – вертикальну. Вона може пов'язувати попередні два види та формувати розвинену корупційну систему зі стійкою структурою [11].

Фундаментом сприятливої для корупційних діянь громадської думки є існування українців за девізом пошуку приватного вирішення власних проблем, що є

результатом історично зумовленої недовіри до владних органів загалом, а також до державних службовців. Подібна характеристика українців підштовхує відшукувати корупційні варіанти подолання власних проблем. Непрозорість дозвільної системи та складність контрольних процедур у взаємозв'язках владних структур та громадян підштовхують до процвітання корупції у країні.

Висновки. Підсумовуючи, можна сказати, що корупція доволі складне та багатогранне явище, яке до того ж є аморфним та може пристосовуватись до суспільно-політичної ситуації. Корупційні діяння, зазвичай, припускають розгалужену систему зв'язків.

Це залежить як від об'єктивних, так і суб'єктивних факторів, пов'язується як із загальною економічною й політичною ситуацією в країні, так і з рівнем моралі звичайних громадян та представників влади. Отже, низка перелічених факторів на сьогодні має місце в Україні. Це й визначає об'єктивну характеристику як дуже корумпованої держави. На сьогодні активізувався інтерес як влади, так і суспільства до проблеми корупції, робляться певні кроки, але залишається ще великий пласт робіт, який варто присвятити розробці не декларативних документів, а дієвих механізмів протидії проявам корупції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Онищенко Л. Профілактичний акцент щодо корупції... Документи СРСР / Л. Онищенко // Незалежний аудитор. – 2013. – № 4. – С. 101–104.
2. Чемерис І. В. Особливості етимології терміна «корупція» / І. В. Чемерис // Держава і право. – 2010. – Вип. 50. – С. 577–581.
3. Кохан С. О. Забезпечення відповідальності та запобігання корупції у державній кадровій політиці [Електронний варіант] / С. О. Кохан // Державне управління: теорія і практика. – 2007. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2007-1/txts/07ksodkp.htm>.
4. Бадалова О. С. Загальні історико-правові аспекти боротьби з корупцією / О. С. Бадалова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 11. – С. 149–153.
5. Гуртовенко І. П. Історичний аспект корупції / І. П. Гуртовенко // Запорізькі правові читання : матеріали щорічної міжнар. наук. – практ. конф. (17-18 травня 2012 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя, 2012. – С. 74–77.
6. Журавльова О. «Корупція – стоп!» – не чергове гасло, а відповідь на виклики сучасності / О. Журавльова // Фінансовий контроль. – 2014. – № 1. – С. 14–17.
7. Кохан Г. В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз : [монографія] / Г. В. Кохан. – К. : НІСД, 2013. – 232 с.
8. Марич М. І. Чинники корупції та організованої злочинності в сучасному суспільстві / М. І. Марич // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 2. – С. 340–344.
9. Чабанна М. В. Оцінка корупції як неформального політичного інституту та індексування демократичності політичного режиму: кореляційний аналіз / М. В. Чабанна // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. – 2013. – № 3. – С. 229–258.
10. Молдован Е. С. Морально-ідеологічні засоби запобігання і протидії корупції на державній службі України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управлін. : 25.00.03 / Ельвіра Степанівна Молдован. – Дніпропетровськ, 2013. – 19 с.
11. Валюшко І. В. Соціальні чинники протидії корупції в Україні / І. В. Валюшко // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 2. – С. 69–73.

В. П. Беглиця,

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

ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ ДЕФИНИЦИИ «КОРРУПЦИЯ» И ПРИЧИНЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ДАННОГО ЯВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье рассматриваются проблемы понимания дефиниции «коррупция» в Украине и глубинные причины распространения данного явления. Прослеживаются в историческом разрезе сложности квалификации коррупции, а также механизмы предотвращения и противодействия. Отмечается, что современная ситуация с коррупцией в Украине в основном обусловлена теми тенденциями, которые остались от советских времен и стали характерными для переходного этапа на пути к развитию современного демократического государства. Проанализировано использование дефиниции «коррупция» в литературе по государственному управлению и юриспруденции, и установлено, что учеными высказывается достаточно большое количество мнений в понимании сущности данного явления. Исходя из предложенных определений коррупции, выделяются главные признаки коррупционных действий, в той или иной степени характерны данному определению. Обращается внимание на то, что недостатком большого количества определений рассматриваемого термина в том, что субъектом коррупционных действий рассматривается только лицо, наделенное властными полномочиями. При этом фактически не учитывается роль другой стороны, что достаточно часто добровольно и для собственной выгоды предлагает взятку, зная, что подобные действия являются незаконными, а также имеют негативные последствия. Отмечается, что в последнее время в Украине много

говорится о необходимости прозрачности, открытости и ответственности власти, а также о том, что отсутствие ответственности государственных служащих и политиков стала определяющим фактором недоверия общественности к власти. Уделяется внимание политической ангажированности государственных служащих, ситуация из которой тоже довольно неопределенная, в нормативной базе не значится этот факт, что может быть основанием для ненадлежащего исполнения своих обязанностей. В процедурном аспекте вопрос конфликта интересов не совсем определенным и требует тщательного рассмотрения, поскольку может определенным образом влиять на процесс ротации кадров. Эта ротация может происходить не только по принципам объективности, но и в зависимости от определенных взглядов и политической целесообразности.

Ключевые слова: коррупция; коррупционные действия; коррупционные риски; коррупциогенные возможности; государственные служащие; взятка.

V. P. Beglitsya,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine

PROBLEM OF UNDERSTANDING OF THE “CORRUPTION” DEFINITION AND THE CAUSES OF THE PHENOMENON OUTSPREAD IN UKRAINE

The following article deals with the problem of understanding of the “corruption” definition in Ukraine and the deep causes of the phenomenon outspread. The qualification of corruption in the historical context is analyzed, as well as the mechanisms of its prevention and resistance. It is noted that today’s corruption situation in Ukraine is the result of tendencies that originated from soviet times and became characteristic for the transitional stage on the way to building modern democratic state. The usage of “corruption” definition in public administration and jurisprudence literature was analyzed, and the existence of great number of different opinions about the understanding of essence of this phenomenon was stated. Based on the proposed definitions of corruption, the signs of corruption that characterize the definition are distinguished. Attention is drawn to the fact that the drawback of the number of definitions of the analyzed term is that the only subject of corruption is considered the person endowed with powers. At the same time the fact is not considered that the other party often voluntarily offers the bribe to their advantage, knowing that this deed is forbidden by the law and will have negative consequences. It is reported that recently there are a lot of talk in Ukraine about the need in transparency, openness and accountability of the government, and that the lack of the latter was the determining factor for public distrust of the government. The attention is paid to political bias of public servants that does not have adequate coverage. As long as this fact is not noted in the legal framework, it may become the basis for the improper performance of public servants duties. In the procedural aspect the question of interests’ conflict is not fully defined and requires some careful consideration, as it can somehow influence the rotation of personnel. This rotation can occur not only on the basis of objectivity, but also depending in certain beliefs and political expediency.

Key words: corruption; corruption activities; corruption risks; corruptogenic opportunities; public servants; bribe.

ІННОВАЦІЇ ЯК ВИЗНАЧАЛЬНА УМОВА ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ

Уточнено сутність інноваційної управлінської діяльності в системі надання електронних державних послуг. Удосконалено теоретичні підходи до класифікації управлінських інновацій в системі надання електронних державних послуг. Обґрунтовано напрями державної інноваційної політики сприяння формуванню інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг. Отже, можна зробити висновок, що на відміну від традиційної техніки та інноваційних технологій інноваційного менеджменту в державному управлінні характеризується високим ступенем передбачуваності, визначеності та ефективності. Отже, управління інноваційної продукції в системі державного управління слід розглядати як результат впровадження процесу (адміністративний і технічний) інновації, нові (повторно вніс) або тих, хто піддається поліпшенню управлінських, організаційних та економічних форм обслуговування доставки, виробництво яких засновано на нових або значно вдосконалених методів (та інші інноваційні продукти). У той час як ще один інноваційний продукт є результатом впровадження технологічних інновацій. Вона включає в себе послуги, що надаються на основі передового досвіду в галузі впровадження нових або вдосконалених методів управління надання, реалізовані раніше в практиці державних послуг в інших країнах або поширювані нею технологічного обміну (ліцензії, ноу-хау, інжиніринг). Процес інноваційного менеджменту в системі надання електронних державних послуг може бути визначена як процес перетворення технологічних, організаційних, економічних та управлінських знань в області інновацій.

Ключові слова: інновації; формування інформаційного забезпечення; система надання електронних державних послуг.

Вступ. У сучасному суспільстві, в основі якого розглядається стійке економічне зростання, неможливо підтримувати розвиток національної економіки, не спираючись на інновації і безперервне вдосконалення усіх його структурних елементів. Найбільш загострено проблема радикальних інновацій як «творчого руйнування» традиційних економічних та організаційно-управлінських відносин відчувається в періоди економічних криз. У зв'язку з цим найбільш актуальними стають проблеми інноваційних підходів до системи технологій державного управління, розробки і реалізації сучасних управлінських інновацій у сфері електронних державних послуг.

Розвиток телекомунікацій в Україні відбувається в загалом оптимальному на сьогодні напрямку – поступового впровадження інноваційних технологій, зокрема мереж останнього покоління, розрахованих на чимдалі глибшу конвергенцію інформаційних, мультимедійних, комп'ютерних форматів та сервісів. Основне завдання держави на цій стадії розвитку мережі Інтернет та її національного сегменту в

Україні вбачається у подальшому розвитку та оптимізації відповідної нормативно-правової бази.

Постановка завдання. Уточнити сутність інноваційної управлінської діяльності в системі надання електронних державних послуг. Удосконалити теоретичні підходи до класифікації управлінських інновацій в системі надання електронних державних послуг. Обґрунтувати напрями державної інноваційної політики сприяння формуванню інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг.

Результати. За визначенням Й. Шумпетера, інновація є впровадженням нових технологій, нових продуктів, нових форм організації, до інновацій зводяться усі «обурюючі» економічні зміни в контексті підприємницької діяльності, яка є новою науково-організаційною комбінацією виробничих чинників, мотивованою підприємницьким духом [1, с. 124].

У рамках цього підходу увага акцентується на використанні нових технологічних можливостей, застосування яких, наприклад, призводить до зміни рішення про обсяг виробництва і, відповідно, змінює

співвідношення «праця – капітал», що виражається в зміні виробничої функції.

У той же час, необхідно підкреслити вузькість цього підходу, оскільки ідентифікація інновацій тільки за ресурсозберігаючою ознакою є досить обмеженою, оскільки звичайна реорганізація може бути ресурсозберігаючою, але при цьому не є інновацією.

Б. Санто розглядав інновацію як особливий суспільно-техніко-економічний процес, ґрунтований на практичному використанні ідей і винаходів, результатом цього процесу стає створення кращих за своїми властивостями виробів, технологій, що за певних умов може принести додатковий дохід [2, с. 69].

Незважаючи на велику кількість праць з цієї проблематики, нам вбачається найбільш відповідним для цілей нашого дослідження визначення управлінських інновацій, приведене в працях Г. І. Груба, який вважає, що «інновація – це комерційне використання результатів творчої діяльності, спрямованої на розробку, створення і поширення нових конкурентоздатних видів продукції, технологій, форм і методів управління, основу яких складають об'єкти інтелектуальної власності» [3, с. 45].

У контексті цілей нашого дослідження під управлінськими інноваціями необхідно розуміти, як нам вбачається, результат використання наукових досліджень і розробок, спрямованих на вдосконалення економічних та управлінських відносин в процесі виробництва і надання державних послуг. Цей термін може мати різні значення в різних контекстах, проте їх вибір залежить від конкретних цілей виміру або аналізу. В цьому випадку управлінська інновація – це кінцевий результат інноваційної діяльності, що отримав реалізацію у вигляді вдосконаленої управлінської складової процесу надання державної послуги.

Отже, можна зробити висновок, що на відміну від традиційних технічних і технологічних інновацій управлінські інновації в системі державного управління характеризуються високою мірою передбачуваності, визначеності та ефективності.

Отже, управлінська інноваційна продукція в системі державного управління повинна розглядатися як результат впровадження процесних (управлінсько-технологічних) інновацій, нові (знову впроваджені) або такі, що піддалися удосконаленню управлінські та організаційно-економічні форми процесу надання державних послуг, виробництво яких ґрунтується на нових або значно вдосконалених методах (інша інноваційна продукція).

При цьому інша інноваційна продукція є результатом впровадження процесних інновацій. Вона включає послуги, надані на базі передового досвіду при впровадженні нових або вдосконалених методів управління процесом їх надання, реалізовані раніше в практиці державних послуг інших країн або поширювані шляхом технологічного обміну (безпатентні ліцензії, ноу-хау, інжиніринг).

Інноваційний управлінський процес у системі надання електронних державних послуг можна визначити як процес перетворення технологічного,

організаційно-економічного і управлінського знання в інновацію. В цьому випадку інноваційний процес не закінчується впровадженням, тобто першою появою на ринку нового продукту, послуги або нової управлінської технології. Цей процес не закінчується і після впровадження, бо по мірі поширення нововведення удосконалюється, стають ефективнішими, набувають раніше не відомих споживчих властивостей. Це відкриває для нього нові сфери застосування і ринки, а, отже, і нових споживачів, які сприймають цю управлінську технологію як нову саме для себе [4, с. 160].

Отже, цей процес спрямований на створення потрібних ринку технологій або послуг і здійснюється в тісній єдності з середовищем, а його спрямованість, темпи, цілі залежать від соціально-економічного середовища, в якому він функціонує і розвивається. Основою інноваційного управлінського процесу в системі електронних державних послуг є процес освоєння нової техніки і засобів комунікації, як сукупності речових чинників виробництва, в яких матеріалізовані нові знання та уміння людини.

Тому під інноваційною управлінською діяльністю в системі надання електронних державних послуг ми пропонуємо розуміти діяльність, яка спрямована на використання результатів наукових досліджень і розробок для вдосконалення організаційно-економічних та управлінських технологій, що призводять до підвищення ефективності функціонування усієї системи державного управління в цілому.

Інноваційна управлінська діяльність у системі надання електронних державних послуг припускає цілий комплекс наукових, технологічних, організаційних, економічних, фінансових і комерційних заходів, які у своїй сукупності призводять до інновацій і тісним чином пов'язані з безпосередньою діяльністю органів державного управління. Процес інноваційної управлінської діяльності в цьому випадку є єдністю функціональної, технологічної, управлінської та економічної складових процесу створення нововведення.

Управлінські інновації в системі надання електронних державних послуг можна класифікувати за рядом ознак. Так, по мірі радикальності, їх значущості в соціально-економічному розвитку управлінські інновації можна підрозділити на базисні, покращуючі і псевдоінновації.

У системі державного управління створюються, як правило, покращуючі інновації, пов'язані з поліпшенням властивостей існуючих процесів надання електронних державних послуг і вдосконалення їх організаційно-економічних форм.

За спрямованістю результатів управлінські інновації поділяються на інновації в якості наукового інструментарію, інновації-процеси та інновацій-продукти. Існують також інші класифікації інновацій відповідно до тієї ролі, яку вони грають у розвитку тієї або іншої господарської системи. Класифікація управлінських інновацій за мірою новизни припускає розподіл сукупності інновацій на однорідні за рівнем новизни групи з метою оцінки їх значущості.

Розглядаючи процес формування інноваційної моделі надання електронних державних послуг як значною мірою процес адаптації до потреб державного

управління інноваційних технологій менеджменту, необхідно, передусім, визначити перелік цих технологій найбільш адекватних завданням модернізації системи державного управління.

Сучасна ситуація в інноваційній сфері вимагає істотної трансформації традиційних поглядів на інноваційний процес, особливо в системі державного управління, оскільки значні зміни зазнає сам об'єкт управління. Інноваційні процеси набувають безперервного характеру, підвищується комплексність вирішуваних проблем та їх залежність від зовнішніх чинників, що швидко змінюються.

Тому трансформація уявлень про проблеми інновацій у сучасних умовах зумовила виникнення процесного підходу до інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг, який найбільшою мірою відповідає завданням моделювання управлінських інновацій у системі надання електронних державних послуг.

Це обумовлено тим, що систему надання електронних державних послуг необхідно розглядати як об'єкт інноваційної діяльності, тоді і критеріями ефективності організації інноваційних процесів в її організаційно-економічній системі в сучасних умовах виступатимуть також організаційно-управлінські параметри, що дозволяють порівнювати витрати на створення інноваційної моделі управління і отриманий економічний та соціальний ефект у результаті її впровадження. Гармонізація інноваційної моделі управлінського процесу і складає основне цільове завдання формування інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг, яке вимушене підлаштовуватися під нову, інноваційну модель управління.

Завдання управлінської гармонізації по відношенню до формування інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг має ендогенний та екзогенний аспекти. Ендогенна управлінська гармонізація в системі надання електронних державних послуг припускає узгодження усіх внутрішніх структурних елементів системи, її підсистем і, передусім, фінансових, організаційно-структурних, управлінських та інших.

Екзогенна управлінська гармонізація припускає узгодження інноваційного управлінського процесу з системами зовнішнього середовища, що реалізується через спеціальні процедури цільової орієнтації інноваційної діяльності та обліку обмежень цього середовища.

У напрямку формування інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг екзогенна гармонізація передбачає вирішення завдань з формування довго- та короткострокових цілей інноваційної управлінської моделі, з урахуванням особливостей системи державного управління в цілому, організації і проведення маркетингових досліджень, організації і залучення необхідних джерел фінансування, оцінки і використання прогресивного досвіду та передових досягнень у цій сфері, організації кооперації в інноваційних програмах [4, с. 160].

За своїм змістом і за часом гармонізація формування інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг також має стратегічну та оперативну форми. Стратегічна форма

гармонізації сприяє довгостроковому затребуванню інноваційної моделі управління як продукту та забезпечується стратегічним управлінням, спрямованим на формування стратегічних інноваційних цілей та проєктів.

Оперативна гармонізація виступає засобом реалізації вибраної стратегії розвитку і забезпечується системою державного управління. Так, якщо з точки зору стратегічних цілей інноваційна діяльність у системі державного управління спрямована на підвищення його ефективності, то з точки зору оперативного менеджменту його завданням є розробка і реалізація організаційно-управлінських технологій надання електронних державних послуг.

Організація інновацій складає одну з найважливіших функцій формування інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг, здійснення якої є найбільш суттєвою частиною діяльності керівників усіх рівнів. Організація забезпечує раціональне поєднання в часі і в просторі усіх елементів інноваційного процесу з метою найбільш ефективного виконання ухвалених планових рішень.

У цій якості організація інновацій виступає засобом виконання планових завдань і визначає умови, в яких вони здійснюватимуться. Це положення є дуже важливим, оскільки воно вимагає гнучкої організації і динамічної зміни її залежно від змісту тематики робіт.

Контроль як предметна функція менеджменту завершує управлінський цикл в інноваціях і, таким чином, гарантує ефективність здійснення усіх інших функцій. Суть контролю в інноваційному менеджменті полягає в тому, що він забезпечує виконання встановлених планових завдань, спрямованих на безумовне досягнення прийнятих цілей розвитку в заданих організаційних умовах. У завдання контролю формування інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг входять:

- збір і систематизація інформації про стан інноваційної системи і її результати;
- оцінка стану і отриманих результатів діяльності;
- аналіз причин відхилень і чинників, що впливають на результати діяльності;
- підготовка і реалізація рішень, спрямованих на досягнення намічених цілей розвитку.

У системному уявленні контроль виконує функцію зворотного зв'язку в процесі інноваційної моделі управління в системі надання електронних державних послуг, коли інформаційні потоки в ньому спрямовані від об'єкта до суб'єкта управління, від чиновника до громадянина, юридичної особи.

Наявність зворотного зв'язку виступає обов'язковою умовою завершеності системи управління. Контроль в ній формується як цілісна підсистема, що має свою організаційну побудову, виконавчі органи, методи здійснення оцінки, аналізу і вироблення рішень, а також свою інформаційну базу. Відповідно до вимог ефективного формування інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг система контролю передбачає здійснення різних видів контрольної діяльності.

Отже, сутність процесного підходу формування інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг найближче асоціюється з моделлю, що акцентує увагу на переході від орієнтації на функції до орієнтації на процес виробництва при активному використанні в управлінні інформаційних технологій. Необхідно відмітити, що досить близьке значення для процесного підходу має категорія «сервісу» в рамках моделі надання електронних державних послуг.

Формування системи надання електронних державних послуг неможливе без відповідних державних управлінських процесів, що ґрунтуються на постулатах інноваційного менеджменту. При цьому важлива роль тут належить в широкому використанні інформаційно-комунікаційних технологій.

Функціональний підхід інноваційного менеджменту у формуванні моделі надання електронних державних послуг проявляється в тому, що він дозволяє уникати традиційних, сталих підходів, що отримали своє закріплення в старих процедурах організації розгляду засадничих питань про те, чим займається цей орган державної влади і які реальні процеси здійснює.

Інакше кажучи, формування інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг повинно розглядатися як сукупність певної кількості процесів, на «вході» яких об'єднуються декілька видів ресурсів, передусім, фінансових, організаційних, людських та інформаційних, а на «виході» створюється продукт – державна послуга для громадянина або економічного суб'єкта економіки.

У сучасній управлінській практиці доки ще домінує технократичний підхід у виборі напрямів інноваційного розвитку системи електронних державних послуг, а категорія інновацій в системі державного управління розглядається переважно з техніко-технологічних позицій організаційно-управлінських чинників їх розвитку.

Висновок. Формування інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг на базі принципів інноваційного менеджменту дозволить істотно підвищити ефективність функціонування усієї системи державного управління, що, у свою чергу, сприятиме підвищенню якості життя населення, створенню сприятливих умов для соціально-економічного зростання регіону.

ЛІТЕРАТУРА

1. Шумпетер Й. А. Теория экономического развития / Й. А. Шумпетер. – М. : Директ медиа Пабליшинг, 2008. – 401 с.
2. Санто Б. «Инновация как средство экономического развития» / Б. Санто // Пер. с венг. – М.: «Прогресс», 1990. – 342 с.
3. Груба Г. І. Державна політика у сфері інноваційної діяльності / Г. І. Груба // Держава та регіони. Серія: Економіка і підприємництво. – 2007. – № 4. – С. 43–46.
4. Михайловська О. В. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та їх роль у «новій» економіці XXI століття / О. В. Михайловська // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 10 (64). – С. 159–169.

В. Г. Бричук,

Академия муниципального управления, г. Киев, Украина

ИННОВАЦИИ КАК ОПРЕДЕЛЯЮЩЕЕ УСЛОВИЕ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Автором сделан вывод, что в отличие от традиционной техники и инновационных технологий инновационного менеджмента в государственном управлении характеризуется высокой степенью предсказуемости, определенности и эффективности.

Следовательно, управление инновационной продукцией в системе государственного управления следует рассматривать как результат внедрения процесса (административный и технический) инновации, новые (повторно внес) или тех, кто подвергается улучшению управленческих, организационных и экономических форм обслуживания доставки, производство которых основано на новых или значительно усовершенствованных методах (и другие инновационные продукты).

В то время как еще один инновационный продукт является результатом внедрения технологических инноваций. Она включает в себя услуги, предоставляемые на основе передового опыта в области внедрения новых или усовершенствованных методов управления предоставление, реализованные ранее в практике государственных услуг в других странах или распространяемые ею технологического обмена (безпатентные лицензии, ноу-хау, инжиниринг).

Процесс осуществления инновационного менеджмента в системе предоставления электронных государственных услуг может быть определен как механизм преобразования технологических, организационных, экономических и управленческих знаний в области инноваций.

Ключевые слова: инновации; развитие системы информационной безопасности для предоставления электронных государственных услуг.

**INNOVATION AS A FUNDAMENTAL CONDITION OF THE FORMATION OF INFORMATION
PROVIDING SYSTEM FOR PROVIDING ELECTRONIC PUBLIC SERVICES**

Thus, we can conclude that in contrast to traditional engineering and technology innovation management innovation in public administration characterized by a high degree of predictability, certainty and efficiency.

Consequently, management of innovative products in the public administration system should be considered as a result of the introduction of process (administrative and technical) innovation, new (re-introduced) or those exposed to the improvement of managerial, organizational and economic forms of service delivery, production of which is based on new or significantly improved methods (other innovative products).

While another innovative product is the result of the introduction of process innovations. It includes services provided on the basis of excellence in the implementation of new or improved methods of managing the provision, implemented earlier in the practice of public services in other countries or distributed by technological exchange (bezpatentni licenses, know-how, engineering).

Innovation management process in the system providing electronic public services can be defined as the process of transforming technological, organizational, economic and managerial knowledge in innovation.

Key words: *Innovation; Development of Information security system for providing electronic public services.*

ІННОВАЦІЙНІ ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦТВА

Для підвищення ефективного розвитку вітчизняної системи державно-приватного партнерства (ДПП) у роботі використано технологію Форсайт. Системно позиціонована концепція Стратегії розвитку вітчизняної системи ДПП. Пропозиції являють собою алгоритм чітких послідовних цілеспрямованих дій в інституційній, правовій, організаційній, фінансово-економічній, науковій та соціальній сферах, що забезпечують ефективний розвиток вітчизняної системи державно-приватного партнерства, а також заміну дорогих і неефективних проектів ДПП на більш ефективні моделі, що адекватні вітчизняним реаліям. Визначено «зони компетенцій» при застосуванні інструментів. Стратегії розвитку ДПП, а саме: до «компетенцій» держави відносяться – трансформація вітчизняної системи ДПП в ефективну рефлекторну систему державно-приватного партнерства; актуалізація законодавчої бази у сфері ДПП; розробка методики страхування проектів ДПП; «компетенції» сфери підприємництва – форсайт проектів ДПП; систему попереднього прогнозування, планування, моделювання та макетування ДПП проектів; створення нових вітчизняних ДПП моделей; «компетенції» громадянського суспільства – незалежна експертиза проектів ДПП; громадський контроль процесу реалізації ДПП-проектів.

Ключові слова: інноваційні інструменти; державне управління; розвиток державно-приватного партнерства; сфера підприємництва.

Вступ. У зв'язку з елементним ускладненням об'єкта державного управління, у якому з'явилися ринкові елементи, необхідно розробляти підходи та заходи, які підтримують розвиток системи державного управління й одночасно створюють умови для підвищення її економічної віддачі. Так, на сьогодні одним з найбільш перспективних визнається метод Форсайт, що у перекладі означає «передбачення». Його використовують більше ніж 30 країн світу.

Форсайт є процесом відбору стратегічних напрямів наукового і технологічного розвитку на національному рівні, який відбувається з урахуванням думок основних суб'єктів національної соціально-економічної системи. Тому найбільший розвиток він був у країнах з розвиненими горизонтальними зв'язками, налагодженими мережами взаємодій, що підтримувались на державному рівні. Метод Форсайт має чотири головні ознаки:

- 1) систематичний процес;
- 2) об'єктом аналізу і вибору є напрями розвитку, а не окремі технології;
- 3) напрями розглядаються, в першу чергу, з погляду їх впливу на соціально-економічний розвиток країни;
- 4) горизонт планування становить 10-20 років.

Цей метод коштовний, оскільки для його реалізації потрібне залучення широкого кола наукової, ділової громадськості, державної та місцевої влади. Прогнозування за методом Форсайт фінансується не тільки з

бюджетних джерел, а й місцевих бюджетів та позабюджетних фондів.

Постановка завдання. З метою підвищення ефективного розвитку вітчизняної системи державно-приватного партнерства визначити аспекти використання технології Форсайт. Запропонувати напрями реалізації концепції Стратегії розвитку вітчизняної системи ДПП.

Результати. Практичний досвід використання методу Форсайт показує, що універсальної методики його реалізації не існує, вона перебуває в постійному розвитку. Кожна країна адаптує цей підхід з урахуванням своїх національних інтересів. Оцінок ефективності цього методу поки не проводилося, проте сам принцип побудови процедури прогнозування передбачає, що воно буде ефективним у разі, коли є готовність суспільства спільно оцінити довгострокові перспективи розвитку країни.

Самі поняття пріоритетних напрямів і технологій зазнали значні зміни за останні 30-40 років. Пріоритетні напрями вибираються далеко не у всіх розвинених країнах світу. Важливіше значення надається визначенню критичних технологій. Спочатку практично єдиним інструментом реалізації критичних технологій були державні програми різного рівня – відомчі (цільові) або комплексні міжвідомчі. З часом такий підхід все більшою мірою став піддаватися критиці, оскільки при виборі і реалізації критичних

технологій не брали до уваги можливі соціальні й екологічні витрати створюваних технологій і їх вплив на суміжні галузі.

У 1990-ті рр. під критичними технологіями стали розуміти не тільки конкретні напрями розвитку науки і технологій, а й адекватність інфраструктури, методів підготовки кадрів, рівня взаємодій між елементами національної соціально-економічної системи. Визначені на державному рівні пріоритетні напрями перетворилися певні індикатори, що показують важливість тих або інших напрямів для країни. Проте такі пріоритети далеко не завжди реалізуються на основі програмного підходу і не є жорсткими критеріями для виділення бюджетного фінансування.

Саме тому вибір пріоритетів все більшою мірою починає базуватися на методі Форсайт, який показує перспективи не тільки науково-технічного, а й соціально-економічного розвитку [1]. На сьогодні суттєво змінилося фінансування державних програм на основі контрактів. Важлива особливість контрактної системи стала полягати в тому, що вона є не тільки формою фінансування, а й системою надання виконавцям робіт різних пільг і преференцій: доступу до майна державних установ, устаткування, кадрів, можливості використовувати державну інтелектуальну власність у формі патентів, ліцензій, баз даних.

Усе більше уваги в державах розвинених країн світу приділяється вдосконаленню методів оцінювання не тільки майбутніх, а й поточних проектів, а також діяльності самих органів державного управління. З часом стала зростати потреба у визначенні об'єктивної оцінки роботи відомств, що розподіляють бюджетні кошти. Одним із напрямів, що створюють базу для таких оцінок, є метод бюджетування, орієнтованого на результати. Цілі бюджетування, орієнтованого на результати, полягають у тому, щоб через оцінку підвищити ефективність державних програм, а також надати громадськості інформацію про важливість і цінність ініціатив.

Виявилось, що найбільш складним є визначення того, що саме треба вимірювати. Водночас є ще ряд специфічних особливостей оцінювання. По-перше, складно виявити залежність між короткостроковими індикаторами певного виду діяльності і довгостроковими ефектами. По-друге, існують значні розбіжності в розумінні того, як треба вимірювати результативність та інтерпретувати отримані результати. По-третє, оцінка результативності у за своєю суттю практично завжди є ретроспективною і тому вимагає участі кваліфікованих експертів. По-четверте, межі між сферами знань і видами робіт розмиті – так, все більш формально-статистичним стає поняття фундаментальних досліджень, і все складніше провести межу між фундаментальними і прикладними роботами.

На сучасному етапі розвитку, форсайт враховує зміни в різних сферах діяльності: економіці, науці і технологіях, соціальних, суспільних відносинах. Його основу формує рівень залучення органів державного управління, інститутів підприємництва та громадянського суспільства, представників наукової спільноти, яка передбачає комунікацію учасників (зв'язок); орієнтацію на довгострокову перспективу; координацію та

погодження; узгодження, тобто злагодженість роботи органів державного управління, підприємництва, представників громадянського суспільства і наукового співтовариства, які прагнуть до знаходження консенсусу. Іншими словами, в основу технології форсайта покладено публічний характер управління [2].

У рамках дослідження інтерес представляє – дорожнє картування, в силу того, що даний метод Форсайта передбачає ідентифікацію, оцінку та відбір доступних варіантів розвитку для задоволення широкого кола потреб. Крім того, в багатьох країнах він визнаний одним із самих ефективних методів планування, прогнозування та управління діяльністю з активного впровадження нововведень в окремих галузях і сферах економіки. Суть дорожнього картування полягає у створенні візуального представлення плану – сценарію розвитку технологій, на якому відображені можливі сюжети розвитку та точки критичних рішень.

Результатом дорожнього картування є дорожня карта, що являє собою наочне уявлення покрокового сценарію розвитку певного об'єкта – деякої технології, групи суміжних технологій, бізнесу, галузі, індустрії і навіть плану досягнення політичних, соціальних та інших цілей. Як правило, вона охоплює найважливіші кроки розвитку (минулі, на сьогодні і майбутні), що поєднані причинно-наслідковими зв'язками (тимчасовими «ланцюжками»). При складанні дорожньої карти переслідується два блоки цілей:

1) планування і передбачення розвитку ситуації на технологічному, соціальному, економічному і політичному рівнях;

2) управління процесом досягнення поставлених стратегічних завдань.

Дорожня карта дозволяє, знаючи мету і кінцевий результат, обрати найбільш оптимальний маршрут слідування. Таксономія видів «дорожніх карт» включає: наукові, технологічні, галузеві, продуктово – технологічні та продуктові дорожні карти. У кожній з них за кроками розписаний процес розвитку на доступну для огляду перспективу. Для вітчизняної практики це новий тип документа, який пов'язує абстрактні стратегії та плани конкретних заходів і дозволяє синхронізувати або скоординувати дії різних учасників процесу.

Можливості дорожнього картування при реалізації державно-приватного партнерства у сфері підприємництва дозволяють взаємно пов'язувати в часі державні заходи з розвитку інституту державно-приватного партнерства. В основі дорожнього картування лежать потреби представників громадянського суспільства та підприємництва, що задовольняються за допомогою різних технологій. Таким чином, в процесі створення дорожньої карти відбувається формування єдиного уявлення подальшого розвитку системи державно-приватного партнерства, складеного з урахуванням думок та інтересів усіх учасників процесу розробки (органів державної влади, підприємництва, громадянського суспільства та наукової спільноти).

Мета дорожньої карти – закріплення чіткого плану заходів щодо переходу від поточного до цільового стану, визначення контрольних точок і ключових показників. Дорожня карта являє собою синтез

відповідей на поточні виклики якими стурбовано підприємництво, і системних обмежень, що задаються органами державної влади.

Тимчасові параметри вітчизняних дорожніх карт в середньому коливаються від п'яти до двадцяти років і включають дві взаємопов'язані компоненти – технологічну дорожню карту, яка показує перспективні напрямки розвитку та бізнес-карту, що дає економічну оцінку цих напрямків. При їх побудові велика увага приділяється поданням результатів у максимально зрозумілій формі, доступною для широкого кола зацікавлених осіб, а також пошуку нових методологічних підходів.

Отже, технологія Форсайта сприяє формуванню єдиного уявлення перспективи розвитку системи державно-приватного партнерства, враховує думки та інтереси всіх учасників процесу розробки. А один з його найбільш ефективних методів – дорожнє картування, робить позитивний вплив на розвиток співробітництва і кооперації між органами державної влади, підприємництва, громадянського суспільства та наукової спільноти, за допомогою узгодження їх партикулярних інтересів.

На сьогодні, цілком очевидно, що подальше відставання України від світових лідерів державно-приватного партнерства неприпустимо. Для підвищення ефективного розвитку вітчизняної системи державно-приватного партнерства в роботі зроблена спроба використовуючи метод «картування» системно позиціонувати концепти «Стратегії розвитку вітчизняної системи державно-приватного партнерства на 2015-2025 роки» далі Стратегія. Пропозиції являють собою алгоритм чітких послідовних цілеспрямованих дій в інституційній, правовій, організаційній, фінансово-економічній, науковій та соціальній сферах, що забезпечують ефективний розвиток вітчизняної системи державно-приватного партнерства, а також заміну дорогих і неефективних проектів ДПП на більш ефективні моделі, що адекватні вітчизняним реаліям [3]. Мета Стратегії – збільшення кількості ефективно реалізованих вітчизняних ДПП- проектів, і, як наслідок, забезпечення ефективності розвитку системи ДПП. Зміст даного проекту зводиться до можливості створення реалістичного сценарію розвитку вітчизняної ДПП- системи, приймаючи до уваги існуючі проблеми та унікальні можливості.

Реалізація «Стратегії розвитку вітчизняної системи державно-приватного партнерства на 2015-2025 роки» зводиться до наступних кроків :

1) розробка та прийняття Стратегії розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2015-2025 роки. (Необхідно підготувати за участю представників підприємництва та громадянського суспільства доповідь про пріоритети та запропонувати проект Стратегії розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2015-2025 роки);

2) введення єдиних стандартів у сфері ДПП – розробити стандартні пакети послуг для учасників партнерств;

3) впровадження системи громадського моніторингу та експертизи якості проектів ДПП – розробити механізми такого моніторингу та зворотного зв'язку;

4) інституційне посилення стратегічного планування та координації у сфері ДПП – створити Раду з розвитку вітчизняної системи ДПП;

5) посилення інституційно – інструментарної бази міжрегіональної координації дій учасників ДПП та проведення уніфікації законодавства про ДПП;

6) запровадження системи стимулювання ДПП;

7) корегування існуючої нормативно-правової бази щодо реалізації ДПП та прийняття нових;

8) інвентаризація та систематизація вітчизняних механізмів, моделей і форм ДПП;

9) інтеграція у вітчизняну практику адаптованих ефективних зарубіжних моделей ДПП, з урахуванням вітчизняних реалій;

10) розвиток культури партнерства в інформаційно-комунікативній сфері;

11) створення консультативних центрів широкого профілю і ДПП-порталів ,

12) створення пул ДПП-проектів;

13) впровадження пропозицій користувачів (технологія краудсорсинга).

Отже, перший етап – «усунення невідповідності у сфері існуючої системи ДПП»: законодавчих, організаційних, інституційних. На даному етапі ДПП – система неефективна, через фрагментарний характер функціонування.

Другий етап – «запит на інтелектуальність» – тиск представників громадянського суспільства сприяє прийняттю і реалізації суспільно важливих рішень.

Третій етап – «альтернативи інноваційного циклу» – ангажування закордонної практики, зокрема розширення застосування ефективних зарубіжних моделей ДПП, з урахуванням їх адаптації до вітчизняних умов.

Четвертий етап – «трансформація традиційної ДПП-системи» – трансформація або «перенародження» існуючої вітчизняної системи державно-приватного партнерства в систему публічно-приватного партнерства, що ґрунтується на неоінноваційному самоврядуванні. В якості каталізатора можуть виступити: розвиток вітчизняної системи державного управління, внутрішні інновації системи ДПП, зміна пріоритетів держави, нові вимоги замовників (громадянського суспільства), глобальна економічна криза у зв'язку з новою «Кіндратівською» хвилею тощо.

Структурними елементами «Стратегії розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2015-2025 роки» є мегатренди (інформаційне суспільство, публічний характер управління, глобалізаційні процеси, демократизація суспільства), компетенції (держави, громадянського суспільства та підприємництва), інструменти (краудсорсинг, інформатизація тощо.), можливості та зміну дискурсу.

Під мегатрендом Стратегії розуміємо глобальні економічні процеси, що впливають на систему державного управління, економіку, суспільний розвиток і підприємництво.

Першим мегатрендом є становлення та розвиток інформаційного суспільства. Популярність вживання термінології «інформаційного суспільства» зросла в Україні на початку 2000-х років, у ході підготовчих робіт до участі делегації України в першому і другому зібранні Всесвітнього саміту з питань інформаційного

суспільства, а також у ході спроб реалізації Рішень цього саміту після 2005 року. Відповідно до перших Рішень саміту (Женевський план дій, 2003 рік), Україна мала б розробити Національну стратегію розвитку «інформаційного суспільства» та приступити до її реалізації. Однак тільки в 2005 році в Україні було проведено Парламентські слухання з цього питання і за їх результатами на початку 2007 року був прийнятий Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства України на 2007–2015 роки» від 09.01.2007 № 537–V. У серпні 2007 року було ухвалено План заходів з виконання завдань цього закону (Розпорядження КМУ від 15.08.2007 № 653-р), проте Стратегія розвитку «інформаційного суспільства» в Україні лишилася невизначеною.

Останні кілька років в Україні відновлюються процеси становлення інформаційного суспільства, активно реалізується проект «Відкритий світ» у рамках національного пріоритету «Нова якість життя», затвердженого Указом Президента України від 8 вересня 2010 року № 895. Метою проекту є подолання освітньої нерівності та створення умов для якісної та доступної освіти, незалежно від місця його проживання. Суть проекту – створення національної освітньої інформаційної мережі на основі бездротових технологій (4G), стандартизації та уніфікації методик навчання і оцінки знань, а також впровадження інформаційно-комп'ютерних технологій у систему управління освітніми установами.

Другий мегатренд зводиться до розвитку публічного характеру управління, який передбачає: підвищення транспарентності діяльності органів державного управління, що сприяє підвищенню відкритості процесу державно-приватного партнерства; розвиток трипартизму, тобто практики тристоронніх консультацій з метою вироблення компромісної тристоронньої угоди за рішенням різних суспільно значущих питань або проблем.

Третім мегатрендом виступає глобалізація, що припускає зростання значущості світової торгівлі, зростання глобальної конкуренції.

У рамках даного мегатренду варто звернути увагу на концепцію глобального суспільства (Global society), ідеї якого вперше були висловлені давньогрецьким мислителем Діогеном. Який для позначення глобального товариства або товариства світу використовував поняття «космополіт».

Четвертий мегатренд зводиться до демократизації суспільства, що передбачає зростання різноманітності форм самоорганізації суспільства, «демократію низу», а також розширення форм участі громадянського суспільства в процесі державного управління, через участь у прийнятті соціально важливих рішень.

Під інструментами Стратегії розуміємо технології, що впливають на розвиток системи державно-приватного партнерства. До таких технологій можна віднести: інформатизацію процесу державного управління, а також діяльності органів державного управління; технологію краудсорсинга; громадський контроль; проектне управління.

До «компетенцій» держави відносяться: трансформація вітчизняної системи ДПП в ефективну рефлекторну систему державно-приватного партнерства; актуалізація законодавчої бази у сфері державно-приватного партнерства; розробка методики страхування ДПП-проектів.

«Компетенції» підприємництва включають: форсайт ДПП-проектів; систему попереднього прогнозування, планування, моделювання та макетування ДПП-проектів; створення нових вітчизняних ДПП-моделей.

До «компетенцій» громадянського суспільства належать: незалежна експертиза ДПП-проектів; громадський контроль процесу реалізації ДПП-проектів.

Висновки. Отже, в якості інструментів вдосконалення системи державно-приватного партнерства запропонована адаптована технологія форсайта, а також Стратегія розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2015–2025 роки. Основу запропонованого проекту складають рекомендації, при дотриманні яких, Україні вдасться досягти результатів, що аналогічні результатами світових лідерів розвитку ДПП до 2025 року.

ЛІТЕРАТУРА

1. Соколов А. Форсайт: взгляд в будущее / А. Соколов // Форсайт. – 2007. – № 1. – С. 52–59.
2. Сурмін Ю. Сучасна концепція державного управління: необхідність та методологічні підходи до формування / Ю. Сурмін // Державне управління в Україні: реальність та перспективи: зб. наук. пр. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – С. 21–29.
3. Усаченко Л. М. Теоретико-методологічні засади розвитку взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями: [монографія] / Л. М. Усаченко – Х.: Вид-во ХУУП, 2008. – 343 с.

В. Я. Вайсман,

Национальный университет гражданской обороны, г. Харьков, Украина

ИННОВАЦИОННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Для увеличения эффективного развития национальной системы государственно-частного партнерства (ГЧП) используя технологии Форсайт. Системно расположенные понятия стратегии развития национальной системы ГЧП. Предложения четкие последовательный алгоритм целенаправленные действия в организационных, правовых, организационных, финансовых, экономических, научных и социальных областях, которые обеспечивают эффективное развитие национальной системы государственно-частного

партнерства, а также замена дорогостоящих и неэффективных проектов ГЧП более эффективных моделей адекватно родной ситуации. Определенные «зоны компетенции» в стратегии развития инструментов ГЧП, а именно «компетенция» государства являются – трансформация отечественной системы ГЧП в рефлексивной эффективной системы государственно-частного партнерства; обновить правовую базу для ГЧП; разработать методы страхования проектов ГЧП; «Компетентность» сферы бизнеса – проекты Форсайт ГЧП; Система для прогнозирования, планирования, моделирования и прототипирования проектов ГЧП; создать новые национальные модели ГЧП; «Компетентность» гражданского общества – независимая оценка проектов ГЧП; общественный контроль за осуществлением – проект ГЧП.

Ключевые слова: инновационные инструменты; управление; развитие государственно-частного партнерства и направлений деятельности.

V. Waisman,

National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv, Ukraine

RESEARCHER OF NATIONAL UNIVERSITY OF CIVIL DEFENSE OF UKRAINE INNOVATIVE TOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN BUSINESS

To increase the effective development of the national system of public-private partnership (PPP) in the Forsyth using technology. The system positioned Concepts Development Strategy national system PPP. Offers are clear sequential algorithm targeted actions in the institutional, legal, organizational, financial, economic, scientific and social fields that provide efficient development of the national system of public-private partnerships, as well as the replacement of costly and inefficient PPP projects more efficient models adequately native situation

Defined «areas of competence» in the Instrument Development Strategy PPP, namely the «competence» of the state are – the transformation of the domestic system of PPPs in reflex effective system of public-private partnerships; update the legal framework for PPPs; develop methods of insurance PPP projects; «Competence» spheres of business – Forsyth PPP projects; system prior forecasting, planning, modeling and prototyping of PPP projects; create new national PPP models; «Competence» of civil society – an independent assessment of PPP projects; public oversight of implementation of PPP-project.

Key words: innovative tools; governance; development of public-private partnerships and areas of business.

АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО НОРМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Статтю присвячено аналізу процесу адаптації законодавства України до норм Європейського Союзу, а також інституцій які забезпечують адаптацію законодавства України до законодавства ЄС. Автор приділяє особливу увагу гармонізації не тільки чинного, а й майбутнього законодавства України з правом ЄС, розглядаючи цей процес як важливу умову зміцнення економічних зв'язків між сторонами; поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС; завершення переходу країни до функціонування ринкової економіки. Серед основних сфер, у яких гармонізація здійснюється шляхом приєднання до міжнародних зобов'язань у певній галузі, УА визначає захист права на інтелектуальну власність, енергетику, статистику, транспорт, промислову й підприємницьку політику, фінансові послуги, трудові та соціальні відносини, комунікації, охорону навколишнього середовища, боротьбу проти відмивання грошей і фінансування тероризму, протидію незаконному обігові наркотиків, боротьбу зі злочинністю та корупцією, боротьбу з тероризмом, правову співпрацю, митну справу, заснування компаній, інвестиції, управління державними фінансами.

Ключові слова: Україна; Європейський Союз; адаптація законодавства; Угода про партнерство та співробітництво; Угода про асоціацію; політика ЄС; Східне партнерство; державні інституції.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Україна визначилась із курсом на вступ до ЄС практично з моменту здобуття незалежності. Стратегічною метою держави є повноправне членство в ЄС. Фундаментальні основи європейського курсу України, механізми і тактику реалізації стратегічного курсу визначають наступні документи: Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (2010 р.) [6], Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом, підписана 16 червня 1994 року [12], Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 листопада 1998 року [7].

Одним із ключових елементів успішної інтеграції України до ЄС є досягнення певного рівня узгодженості законодавства нашої країни з правовими нормами ЄС. Зближення українського законодавства із сучасною європейською системою права забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави в рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах-членах ЄС, а також створить необхідні передумови для отримання Україною статусу асоційованого члена Євросоюзу, що є головним зовнішньополітичним пріоритетом України [4].

Згідно пункту 1 статті 51 Угоди про партнерство та співробітництво, сторони визнали, «що важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між

Україною та Співтовариством є зближення існуючого і майбутнього законодавства України із законодавством Співтовариства. Україна вживатиме заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведенне у відповідність до законодавства Співтовариства». Однак конкретні терміни виконання взятих Україною зобов'язань не зазначено [12].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми і на які спирається автор. Аналіз аспектів даної проблеми закладений у дослідженнях вітчизняних учених та дослідників: Ю. Капіца, Н. Малишева, В. Муравйова, Б. Топорнина, В. Копійки, Р. Петрова. Серед закордонних дослідників дану проблему вивчали: А. Татам, П. Крейг, А. Еванс, А. Вілсон, Р. Проді, Д. Льюїс. Дані вчені у своїх роботах торкалися проблеми адаптації українського законодавства до норм ЄС, можливості пришвидшення цього процесу та проблеми, які виникають на його шляху.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Важливою та актуальною для української держави на шляху до євроінтеграції є проблема адаптації українського законодавства до норм ЄС, вивчення готовності державних інституцій на які покладено завдання адаптації законодавства.

Формулювання мети статті. Метою статті є аналіз проблеми адаптації законодавства України до норм Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу дослідження. По суті, процес гармонізації українського законодавства з

правом ЄС розпочався ще до набуття чинності Угоди про партнерство та співробітництво (УПС), торкнувшись регулювання конкуренції, трудових та соціальних відносин. Цей період можна вважати етапом добровільної гармонізації. Його характерними рисами є відсутність конкретних зобов'язань сторін у цій сфері, а також односторонність діяльності України в гармонізації свого законодавства з правом ЄС (за відсутності погодження з європейськими інтеграційними організаціями).

Після набуття чинності УПС процес гармонізації українського законодавства з правом Євросоюзу набув не тільки чітких правових засад, а й різноманітніших форм. Окрім приєднання до міжнародних угод, УПС визначила правові засади для здійснення гармонізації шляхом ухвалення внутрішніх правил, приведених у відповідність до норм права Євросоюзу (статті 50, 51, 60, 61, 63, 68, 71, 75, 76, 77 УПС). Сферами гармонізації українського законодавства з правом ЄС визначалися захист прав на інтелектуальну власність, митна справа, право компаній, банківська справа, бухгалтерський облік компаній, податки, охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупівлі, охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин, навколишнє середовище, захист прав споживачів, технічні правила і стандарти, ядерна енергія, транспорт, промисловість, сільське господарство, енергетика, відмивання грошей, соціальна сфера, діяльність малих та середніх підприємств, статистика тощо [12].

Однак в УПС практично не йшлося про терміни здійснення гармонізації. Єдиним винятком вважалася сфера захисту прав на інтелектуальну власність, в якій Україна протягом п'яти років мала виконати зобов'язання, взяті на себе відповідно до Угоди.

Керівництвом держави було розпочато роботу з метою систематизації заходів щодо інтеграції України в європейський правовий простір та виконання взятих в рамках УПС зобов'язань. Президентом України видано ряд указів, серед яких варто зазначити наступні: «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством (Європейським Союзом) від 24 лютого 1998 року № 148/98; «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 року № 615/98 та «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» від 9 лютого 1999 року № 145/99. В цьому ж контексті Кабінетом Міністрів України прийнято три важливі постанови: «Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 12 червня 1998 року № 852; «Про затвердження Положення про Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 12 листопада 1998 року № 1773 та «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 16 серпня 1999 № 1496 [4].

Роботу по адаптації чинного українського законодавства було розпочато із скасування експортних мит, обмеження підвищення експортних тарифів, скасування спец експорту, уніфікації ставок акцизних зборів на товари вітчизняного виробництва та ті, що імпортуються тощо [5].

Однією з форм реалізації завдань по адаптації законодавства є співпраця України з міжнародними організаціями, ефективне двостороннє співробітництво тощо. Показовим в цьому плані є членство України в Раді Європи. Конвенції цієї організації встановлюють спільні стандарти Ради Європи та ЄС. Україною ратифіковано близько 50 конвенцій цієї організації. Розпорядженням Президента України утворено Державну міжвідомчу комісію з питань впровадження в законодавство України норм і стандартів Ради Європи тощо [4].

Комплексний юридичний та економічний аналіз виконання Україною її зобов'язань згідно УПС засвідчує серйозні неузгодженості, протиріччя і навіть порушення між прийнятими нормативно-правовими актами та стандартами і нормами права ЄС. А в таких важливих сферах як підприємницька діяльність та інвестиції, поточні платежі та капітал, конкуренція та захист власності, не було ухвалено відповідно до визначеного терміну вимог ЄС практично жодного нормативно-правового акту [12].

Процес гармонізації українського законодавства з системою права ЄС уповільнюється об'єктивною різницею історичного та соціокультурного розвитку правових систем, діючою кадровою політикою, корупцією державних службовців та бюрократичною системою в Україні.

Угода про асоціацію з ЄС (УА) (30 березня 2012 року) мала стати значним кроком у процесі поглиблення співпраці сторін, адже документ відводить першорядну роль гармонізації законодавства України з правом ЄС (тільки у Преамбулі УА термін «зближення законодавства» згадується п'ять разів). Зокрема, згідно з текстом Преамбули зближення законодавства пов'язується із процесом реформ в Україні, чим, відповідно, заохочуються економічна інтеграція та поглиблення політичної асоціації сторін. А загалом гармонізація законодавства охоплює практично всі сфери співпраці України з ЄС. Вона має ширшу мету, ніж здійснення економічної інтеграції, адже передбачає реформування економіки та правової системи нашої держави [13].

В Угоді про асоціацію, як і в інших міжнародних угодах ЄС, не міститься визначення поняття «гармонізація». Угода лише оперує традиційними для права ЄС термінами, як «зближення» (Преамбула, статті 1, 59, 84, 337, 358, 375, 405, 417, 428, 474 і т. д.), «законодавче зближення» (статті 149, 152), «регуляторне зближення» (статті 64, 114, 124, 133, 322), «гармонізація» (статті 359, 404), «адаптація» (стаття 138), «визнання міжнародних принципів і стандартів» (статті 291, 346, 378, 385), «взаємне визнання правил» (статті 70, 83, 106, 140), «транспозиція» (статті 56, 65, 96) тощо. Як і в разі з установчими договорами ЄС, це може означати, що в Угоді йдеться про різні способи реалізації одного й того самого процесу, головною метою якого є створення однакових правових умов для суб'єктів співробітництва України та ЄС [13].

УС приділяє особливу увагу гармонізації не тільки чинного, а й майбутнього законодавства України з правом ЄС, розглядаючи цей процес як важливу умову зміцнення економічних зв'язків між сторонами; поступової інтеграції України до внутрішнього ринку

ЄС; завершення переходу країни до функціонування ринкової економіки.

Можна виокремити кілька способів гармонізації законодавства. По перше, це – приєднання України до правових актів, які закріплюють міжнародні стандарти у тій чи іншій галузі. Другий спосіб передбачає узгодження положень національної нормативної бази з приписами постанов інститутів ЄС, взаємне визнання національних стандартів Україною та ЄС [4].

Серед основних сфер, у яких гармонізація здійснюється шляхом приєднання до міжнародних зобов'язань у певній галузі, УА визначає захист права на інтелектуальну власність, енергетику, статистику, транспорт, промислову й підприємницьку політику, фінансові послуги, трудові та соціальні відносини, комунікації, охорону навколишнього середовища, боротьбу проти відмивання грошей і фінансування тероризму, протидію незаконному обігові наркотиків, боротьбу зі злочинністю та корупцією, боротьбу з тероризмом, правову співпрацю, митну справу, заснування компаній, інвестиції, управління державними фінансами [13].

Важливо, що гармонізація українського законодавства з правом ЄС шляхом приєднання до міжнародних стандартів може поширюватися також на сектори, співпраця в яких не передбачається положеннями УА [5].

Більшого поширення у відносинах між Україною та ЄС набув інший спосіб гармонізації – прийняття національних правових актів, положення яких мають відповідати нормам права ЄС. Правові засади для здійснення такої гармонізації визначені і в УА, і в українському законодавстві. Сферами гармонізації законодавства України з правом ЄС є боротьба проти відмивання грошей і фінансування тероризму, захист прав на інтелектуальну власність, митна справа, право компаній, банківська справа, бухгалтерський облік компаній, податки, охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупівлі, захист здоров'я та життя людей, тварин і рослин, навколишнє середовище, захист прав споживачів, технічні правила і стандарти, енергетика, транспорт, промисловість, сільське господарство, соціальна сфера, діяльність малих та середніх підприємств, статистика тощо [4].

Угодою про асоціацію передбачено так званий еволюційний підхід до процесу зближення законодавства, суть якого полягає в поступовому приведенні українського законодавства у відповідність до змісту та цілей, закріплених у нормах права ЄС. Такий підхід виправданий, якщо національна система права є достатньо розвиненою, тобто коли внутрішнє законодавство охоплює переважну більшість сфер, що входять до ЄС.

Ще одним способом гармонізації, передбаченим Угодою про асоціацію, є взаємне визнання сторонами правил іншої сторони [13].

Згідно з аналізом положень Угоди про асоціацію та інших документів, що стосуються гармонізації, на відміну від УПС, УА практично не містить приписів, що належать до категорії так званого м'якого права, а передбачає чіткі зобов'язання сторін.

Можна вважати, що в нашій країні вже створено правові засади для регулювання відносин у сфері інтелектуальної власності, адже відповідне законодавство становить цілісну систему правових норм, котрі включені до Конституції України, кодексів, законів та галузевих підзаконних актів.

Для забезпечення охорони права на інтелектуальну власність 5 квітня 2001 року ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо посилення відповідальності за порушення прав на об'єкти права інтелектуальної власності» [8], яким передбачено посилення кримінальних та адміністративних санкцій за незаконне використання об'єктів інтелектуальної власності.

Зокрема, Кримінальним кодексом України (ККУ) [2], від 5 квітня 2001 року визначено кримінальну відповідальність за порушення прав на інтелектуальну власність, що відповідає вимогам TRIPS (the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – Угода про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності 1994 року). У лютому 2006 року до ККУ було внесено зміни, згідно з якими значно посилюється відповідальність за злочини, що порушують права на інтелектуальну власність [9]. Так, до ст. 177 Кодексу «Порушення прав на винахід, корисну модель, промисловий зразок, топографію інтегральної мікросхеми, сорт рослин, раціоналізаторську пропозицію» внесено зміни згідно із Законом України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо захисту прав інтелектуальної власності» від 9 вересня 2006 року та Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової охорони інтелектуальної власності стосовно виконання вимог, пов'язаних із вступом України до СОТ» [10] від 31 травня 2007 року.

Було змінено й деякі положення Кодексу України про адміністративні правопорушення, який доповнили ст. 512 «Порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності» та ст. 1563 «Порушення встановлених законодавством вимог щодо заборони реклами та спонсорства тютюнових виробів».

Господарський процесуальний кодекс України [1] було доповнено розділом V-1 «Запобіжні заходи» (згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової охорони інтелектуальної власності» від 22 травня 2003 року), у якому визначено перелік запобіжних заходів у правовідносинах, пов'язаних із захистом прав на об'єкти інтелектуальної власності. Також було внесено зміни до ч. 4 ст. 151 «Підстави забезпечення позову» Цивільно-процесуального кодексу України [14] (відповідно до Закону України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року).

Окрім того, 13 березня 2012 року прийнято Митний кодекс України [3], ст. 397-403 якого містять положення про захист інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України.

Інституційна відповідальність за сферу адаптації законодавства розділена між Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та Міністерством юстиції України. Перевірка проектів законодавчих актів

на відповідність *acquis communautaire* проводиться як на парламентському, так і на урядовому рівнях [4].

Процес адаптації законодавства вимагає спільних зусиль усіх гілок влади в Україні. Обсяг робіт вражає. За експертними даними, для входження у правове поле ЄС Україні потрібно прийняти нові або внести відповідні зміни майже до 3 тис. законів та інших нормативно-правових актів. Адаптація національного законодавства пов'язана також із розв'язанням цілої низки організаційних, кадрових, фінансових, методологічних, інформаційних і наукових питань та координацією діяльності органів державної влади.

Враховуючи події в Україні кінця 2013-2014 років, а саме масові протести, загроза розколу, військова агресія з боку Росії, повна безпомічність влади, постійні кадрові ротації у вищих ешелонах влади та тотальна недовіра до неї з боку народу, можна зробити висновок що активний процес адаптації законодавства до норм ЄС призупинився.

Отже, в часи революційних подій в Україні, величезні сподівання на «економічний порятунок» український Уряд покладає саме на співпрацю та допомогу з боку ЄС.

Висновки. Отже, курс України до ЄС у сфері адаптації чинного українського законодавства перебуває у

початковій фазі. Попереду безліч питань які треба вирішити і всі вони потребують злагодженої та активної роботи з боку усіх гілок влади України. З моменту «взяття курсу на ЄС», Україною зроблено багато кроків на шляху до адаптації законодавства до Європейських норм. Так, було прийняті Закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо посилення відповідальності за порушення прав на об'єкти права інтелектуальної власності», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової охорони інтелектуальної власності стосовно виконання вимог, пов'язаних із вступом України до СОТ», внесено зміни до Кримінального кодексу України, Адміністративного кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, прийнято Митний кодекс України. Робота по адаптації українського законодавства буде продовжуватися і далі, адже курс на вступ до ЄС не зупиняється ні на хвилину.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі полягають у подальших діях влади України на шляху до адаптації чинного законодавства до норм та стандартів ЄС та здатності державних інституцій виконати поставлені перед ними завдання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Господарський процесуальний кодекс України [Електронний ресурс] // від 6 листопада 1991 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.
2. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс] // від 5 квітня 2001 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
3. Митний кодекс України [Електронний ресурс] // від 13 березня 2012 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/449517?test=qY4Mfbtc78fVNB4UZicPoHhEH14dss80msh8Ie6>.
4. Муравйов В. Юридична природа порядку денного асоціації між Україною та Європейським Союзом / В. Муравйов // Віче. – 2012. – № 8. – С. 16–21.
5. Опришко В. Питання трансформації Європейського права в законодавство України / В. Опришко // Право України. – 2001. – № 2.0. – С. 28.
6. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики. Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2411-17>. – Назва з екрану.
7. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу. Указ Президента України від 11.06.1998 № 615/98 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=615%2F98>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо посилення відповідальності за порушення прав на об'єкти права інтелектуальної власності. Закон України № 2362-III від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – С. 117.
9. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо захисту прав інтелектуальної власності [Електронний ресурс] // Закон України № 3423-IV від 9 вересня 2006 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3423-15>.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правової охорони інтелектуальної власності стосовно виконання вимог, пов'язаних із вступом України до СОТ. [Електронний ресурс] // Закон України № 1111-V від 31 травня 2007 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1111-16>.
11. Палагнюк Ю.В. Політика ЄС щодо України на етапі реалізації Україною Євроінтеграційної стратегії. [Електронний ресурс] // 2012 р. – Режим доступу: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/govermgmt/2012/186-174-3.pdf>.
12. Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством від 16 червня 1994 року. – Київ, 1997. – С. 27.
13. Угода про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом і його державами членами, з іншої сторони. [Електронний ресурс] // від 2012 р. - Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA_Body_text.pdf
14. Цивільно-процесуальний кодекс України [Електронний ресурс] // від 18 березня 2004 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.

О. В. Головенко,
магістрант Інститута державного управління,
Чорноморський державний університет ім. Петра Могили,
г. Николаев, Україна

АДАПТАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ К НОРМАМ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Статья посвящена анализу процесса адаптации законодательства Украины к нормам Европейского Союза, а также институтов обеспечивающих адаптацию законодательства Украины к законодательству ЕС. Автор уделяет особое внимание гармонизации не только действующего, но и будущего законодательства Украины с правом ЕС, рассматривая этот процесс как важное условие укрепления экономических связей между сторонами; постепенной интеграции Украины во внутренний рынок ЕС; завершение перехода страны к функционированию рыночной экономики. Среди основных сфер, в которых гармонизация осуществляется путем присоединения к международным обязательствам в определенной области УА определяет защиту права на интеллектуальную собственность, энергетику, статистику, транспорт, промышленную и предпринимательскую политику, финансовые услуги, трудовые и социальные отношения, коммуникации, охрану окружающей среды, борьбу с отмыванием денег и финансирования терроризма, противодействие незаконному обороту наркотиков, борьбе с преступностью и коррупцией, борьбу с терроризмом, правовое сотрудничество, таможенное дело, основания компаний, инвестиции, управление государственными финансами.

Ключевые слова: Украина; Европейский Союз; адаптация законодательства; Соглашение о партнерстве и сотрудничестве; Соглашение об ассоциации; политика ЕС; Восточное партнерство; государственные учреждения.

O. Golovenko,
Institute of public administration of State policy and management,
Petro Mohyla Black Sea state university, Mykolaiv, Ukraine

ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION TO THE NORMS OF THE EUROPEAN UNION

This paper focuses on the analysis of the process of adaptation of Ukraine with the European Union, as well as institutions that provide adaptation of Ukraine's legislation to EU legislation. The paper analyzes the process of adaptation of Ukraine to the European Union norms and institutions that provide adaptation of Ukraine to the EU legislation. The author focuses on the harmonization of not only current but also future legislation Ukraine with EU law, considering this process as an essential condition for strengthening economic ties between the parties; gradual integration of Ukraine into the EU market; complete the transition to a functioning market economy. The main areas where harmonization is made by joining international commitments in a particular area, UA defines the protection of intellectual property rights, energy, statistics, transport, industrial and enterprise policy, financial services, labor and social relations, communications, environmental environment, the fight against money laundering and financing of terrorism, countering drug trafficking, the fight against crime and corruption, counter-terrorism legal cooperation, customs, establishment, investment, public finance management.

Key words: Ukraine; the European Union; the adaptation of the Agreement on Partnership and Cooperation Association Agreement; EU policies; Eastern partnership; state institutions.

ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ» ТА «СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ»

Статтю присвячено визначенню сутності та співвідношення понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення». Автор зауважує, що метою соціальної політики є створення умов для розвитку та оптимального функціонування соціальних відносин, надання особливого захисту тим верствам населення, які його потребують, а саме: об'єктам соціальної політики, розв'язання або пом'якшення соціальних проблем, спричинених економічними обставинами. До об'єктів соціальної політики належить соціально-трудова сфера, яка характеризує ступінь соціального розвитку та відображає єдність і взаємозумовленість відносин праці та соціальних відносин. Найголовнішими суб'єктами виступають людина та соціальна держава. Справедливо зазначено, що право на соціальне забезпечення – одне з природних прав людини, що обумовлене ходом розвитку людини в суспільстві, визнане світовим співтовариством і закріплене в таких міжнародно-правових актах, як Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Європейська соціальна хартія. Автор доходить висновку, що термін соціальне забезпечення є складовою поняття соціальний захист.

Ключові слова: соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальна політика, право соціального забезпечення.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасні реалії розвитку держави потребують значного переосмислення сутності соціального захисту населення та механізмів здійснення соціального захисту населення, та механізмів його здійснення що мають бути адекватні ринковим умовам. Серед різних аспектів соціальної політики держави проблеми забезпечення соціального захисту населення є пріоритетними. Саме тому дослідження теоретичних аспектів понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення» набуває особливої важливості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика соціального захисту становить сьогодні предмет зацікавленості представників різних суспільних наук: правознавців, політологів, економістів, соціологів, спеціалістів із державного управління. Значний внесок в опрацювання та дослідженні цієї теми зроблено та розглянуто в роботах Н. Болотіної, Л. Забеліна, В. Дурденевського, В. Андреевой, Б. Сташківа, А. Гончарова, В. Дереди, Ю. Сердюка та ін.

Метою статті є визначення сутності та співвідношення понять «соціальний захист» та «соціальне забезпечення».

Виклад основного матеріалу. В сучасних умовах господарювання держава бере на себе зобов'язання і відповідальність виступати реальним гарантом соціальних прав своїх громадян і формувати законодавчу базу соціального захисту населення. Ця функція держави стає особливо важливою в період виникнення та

розгортання криз, коли уповільнення економічного зростання веде до згорання більшості соціальних програм. Саме тому проведення виваженої соціальної політики, спрямованої на забезпечення стабільності суспільного життя, створення передумов функціонування його основних інститутів та покращення якості життя населення, актуалізується в сучасних умовах господарювання. Зростання потреби в ефективному соціальному захисті, викликане погіршенням добробуту населення в умовах економічних і соціальних перетворень. Отже, необхідність дослідження соціального захисту населення обумовлена низкою причин, які наразі мають місце в українському соціумі.

Проблематика власне соціальної політики оформлювалася протягом XIX-XX ст. у зв'язку зі зростанням масштабів державного втручання в суспільні процеси, що сприяло виокремленню її зі всього комплексу суспільного регулювання в самостійний напрям, що охоплює своїм впливом специфічну сферу людського життя і діяльності. Поява самого поняття «соціальна політика» пов'язана з формуванням у Європі другої половини XIX ст. теорії і практики соціальної держави, яка активно втручається в суспільні процеси з метою їх регулювання і стабілізації. Нові функції держави, що виникли у зв'язку з її соціалізацією і набули більш системного і якісного характеру, об'єдналися в термін «соціальна політика» [7].

Спочатку поняття «соціальна політика» визначали як систему державних рішень, спрямованих на досягнення добробуту населення. Однак це визначення не є однозначним, адже до такої системи рішень може належати багато напрямів діяльності уряду.

Метою соціальної політики є створення умов для розвитку та оптимального функціонування соціальних відносин, надання особливого захисту тим верствам населення, які його потребують, а саме: об'єктам соціальної політики, розв'язання або пом'якшення соціальних проблем, спричинених економічними обставинами. До об'єктів соціальної політики належить соціально-трудова сфера, яка характеризує ступінь соціального розвитку та відображає єдність і взаємозумовленість відносин праці та соціальних відносин. Найголовнішими суб'єктами виступають людина та соціальна держава.

Право на соціальне забезпечення – одне із природних прав людини, що зумовлене ходом розвитку людини в суспільстві, визнане світовим співтовариством і закріплене в таких міжнародно-правових актах, як Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Європейська соціальна хартія [11].

Н. Болотіна у своїй роботі «Право соціального захисту» [10] наголошує на тому, що за радянського часу досліджували саме поняття соціального забезпечення. Зокрема, за висновком Л. Забеліна, соціальне забезпечення – це частина заробітної плати робітничого класу, а також сукупність окремих актів, заходів, настанов, тобто діяльність людей, спрямована на підтримання стабільності майнового становища пролетаріату при настанні тих небезпек, які йому загрожують.

В. Дурденевський звертав увагу на управлінський аспект проблеми і визначив соціальне забезпечення як діяльність публічної адміністрації, спрямованої на усунення соціальних небезпек, що загрожують життю і рівню існування різних прошарків населення, шляхом надання їм грошової чи соціальної допомоги.

В. Андреева визначала, що соціальне забезпечення становить сукупність певних соціально-економічних заходів, пов'язаних із забезпеченням матері і дитини, громадян у старості та в разі непрацездатності, з медичним лікуванням і обслуговуванням як важливим засобом профілактики і поновлення працездатності [10].

На думку Б. Сташківа, соціальне забезпечення – це ті види і форми матеріального забезпечення, що надаються на умовах, передбачених законом чи договором, зі спеціально створених для цього фондів особам, які через незалежні від них життєві обставини не мають достатніх засобів до існування. Саме у другій половині ХХ ст. поряд з поняттям «соціальне забезпечення» з'явилося поняття «соціальний захист», яке дедалі ширше стало застосовуватися в міжнародних правових актах і зарубіжній юридичній практиці [10].

А. Гончаров теж зазначає, що в радянський період, у зв'язку із недостатнім теоретичним розробленням соціального захисту як соціально-правового інституту, термін «соціальне забезпечення» використовувався в широкому розумінні для визначення всієї сукупності соціально-економічних відносин у країні, що

стосувалися питань соціального захисту, і в цьому розумінні він визначав весь інститут соціального захисту, який отримав назву «право соціального забезпечення». Термін «соціальне забезпечення» у вузькому розумінні використовувався для визначення системи відносин у галузі соціального захисту, пов'язаних із наданням окремих видів забезпечення за рахунок коштів державного бюджету [1].

За дослідженнями В. Дерєги соціальний захист відноситься до одного із напрямів соціальної політики поряд із такими, як зайнятість населення, система охорони здоров'я, житлова політика, освіта тощо. Аналізуючи різні теоретико-методологічні підходи до визначення сутності поняття «соціальний захист», автор визначає соціальний захист як процес, діяльність суспільно-політичних інститутів щодо підтримки гідного рівня соціального добробуту людини в конкретних економічних умовах. Метою якого є, з одного боку, надання кожному можливості вільно розвиватися, реалізувати себе, свої здібності через забезпечення гідного життєвого рівня, а з другого боку, дотримання стабільності в суспільстві, соціальну солідарність, підвищення загального добробуту населення [2].

На сучасному етапі розвитку суспільства пріоритетним напрямком соціальної політики держави є соціальний захист. Існують різні теоретико-методологічні підходи до визначення сутності поняття «соціальний захист». Так, Міжнародна організація праці (далі – МОП) визначає поняття соціального захисту як загальну базову соціальну підтримку всім громадянам, незалежно від внесків або тривалості їх трудового стажу. Конвенція МОП 1952 року і наступні міжнародні трудові норми містять дев'ять основних складових соціального захисту: медична допомога, допомога внаслідок хвороби, допомога по безробіттю, у зв'язку з народженням дитини, допомога сім'ям з дітьми, внаслідок виробничого травматизму і професійного захворювання, за інвалідністю, за віком, у випадку втрати годувальника. Тобто наявне широке трактування соціального захисту як соціальної підтримки, яка надається всьому населенню і метою якої є соціальна безпека [2].

Енциклопедія державного управління визначає соціальний захист як комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах. Сфера дії соціального захисту – особа, сім'я, їхній добробут [5].

В. Чепінога вважає соціальний захист населення є комплексом економічних, соціальних та правових заходів і сукупністю інститутів, що забезпечують усім громадянам країни рівні можливості для підтримання певного рівня життя, а також підтримку окремих соціальних груп населення [4].

Близьку позицію висловлює і С. Приходько, розглядаючи соціальний захист як систему правових, економічних та організаційних заходів, спрямованих на забезпечення всіх громадян рівними можливостями щодо достатнього життєвого рівня для себе і своєї сім'ї та соціальної підтримки і допомоги за наявності певних обставин, зокрема, у зв'язку з непрацездатністю,

хворобою, безробіттям, техногенно-екологічними катастрофами і в інших випадках при виникненні обставин, за яких вони їх потребують [12].

Ю. Сердюк визначає соціальний захист як систему заходів матеріального та нематеріального характеру, реалізація яких зумовлена соціальною спрямованістю держави на забезпечення життєвих потреб людини та її сім'ї, створення умов для гідного існування при настанні певних обставин [14].

Серед науковців думка щодо співвідношення понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення» є дискусійним. Приміром, вітчизняні науковці П. Рабінович та О. Панкевич вважають термін «соціальне забезпечення» більш вдалим, ніж «соціальний захист». Причини цього полягають в тому, що у процесі забезпечення прав і свобод людини «захист» є лише одним із складових елементів. Крім того, слово «захист» асоціюється з якоюсь тимчасовою дією, яка має закінчитись, як тільки мине загроза, між тим як «забезпечення» – це тривалий процес, який має сталий характер і не залежить від тимчасових життєвих ускладнень. [13].

На противагу такій позиції, домінуючою нині є така, що визначає соціальний захист більшим за обсягом науковим поняттям, котре включає у свій склад соціальне забезпечення. Це підтверджує, зокрема, позиція О. Мачульської, яка наголошує на тому, що соціальне забезпечення є складовою більшого поняття – соціального захисту. Разом із соціальним забезпеченням соціальний захист включає ще й гарантії охорони праці, здоров'я, навколишнього природного середовища, мінімальної оплати праці та інші заходи, які є потрібними для нормальної життєдіяльності людини й функціонування держави [3].

У ст. 46 Конституції України закріплюється: громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [6].

Право соціального забезпечення – сукупність правових норм, спрямованих на урегулювання соціальнозабезпечувальних відносин у певних організаційно-правових формах, визначених законодавчо стосовно певних категорій громадян [9].

О. Кочемировська та О. Пишулін, порівнюючи ці поняття визначають що соціальне забезпечення – це система державних заходів щодо надання матеріальної допомоги з метою компенсації, зниження або запобігання негативного впливу соціальних ризиків на осіб, які через незалежні від них життєві обставини не мають достатніх засобів до існування [8].

Метою соціального забезпечення є вирівнювання соціального становища вразливих осіб відносно інших членів суспільства. Воно є формою вираження політики держави, спрямованої на матеріальне забезпечення окремих категорій громадян (за рахунок частини державного та місцевих бюджетів, фондів соціального страхування, позабюджетних фондів соціального призначення, інших обумовлених законодавством коштів) у випадку настання обставин, що визнаються

державою на цьому етапі розвитку соціально значущими та тягнуть за собою втрату чи зниження доходу, малозабезпеченість, бідність.

Соціальне забезпечення полягає і в безпосередньому наданні державою грошових виплат особам, які мають на них право, і в забезпеченні соціального утримання, наданні медичної допомоги, безоплатному (безеквівалентному) або на пільгових умовах обслуговуванні громадян. Воно охоплює заходи, що передбачають надання допомоги у грошовій або натуральній формах, зокрема в таких випадках:

- відсутність (або нестача) доходу від трудової діяльності (через хворобу, інвалідність, народження дитини, травму на виробництві, безробіття, старість тощо);
- відсутність доступу до медичного обслуговування або фінансова недоступність медичних послуг;
- неможливість або низька спроможність сім'ї утримувати особу, перш за все дитину або непрацездатного (вимушено непрацюючого) члена сім'ї;
- загальна бідність та соціальна ізоляція.

Соціальний захист – це практична діяльність щодо створення сприятливого навколишнього середовища, охорони материнства та дитинства, здійснення допомоги сім'ї, охорони здоров'я громадян, професійної підготовки громадян, забезпечення зайнятості населення, охорони праці, регулювання заробітної плати та доходів населення, забезпечення громадян житлом, регулювання права власності громадян, матеріального обслуговування та забезпечення непрацездатних та інших осіб, які потребують соціальної підтримки.

Соціальний захист полягає у реалізації основних напрямів соціальної політики завдяки комплексу організаційно-правових і соціально-економічних заходів, метою яких є:

- створення для працездатних громадян належних умов для забезпечення їхніх соціально-економічних і духовних потреб;
- гарантоване забезпечення рівня доходу не нижчого за прожитковий мінімум громадянам, які потребують соціальної допомоги [8].

Висновки. На основі вищевикладеного матеріалу, можна стверджувати, що як на законодавчому рівні, так і в науці є наявна деяка невизначеність поняття «соціальний захист» та різні наукові підходи до використання цього терміну. Серед науковців відсутня єдина думка та єдиний підхід щодо тлумачення поняття «соціальний захист». Термін «соціальне забезпечення» є більш вузьким у порівнянні з поняттям «соціальний захист». Його можна визначити як діяльність держави щодо безпосереднього матеріального забезпечення громадян при настанні так званих «соціальних ризиків», що передбачені законодавством, за рахунок грошових фондів держави, які створені для таких ризиків. У свою чергу соціальний захист це діяльність – політика держави, спрямована на створення таких соціально-економічних умов, які б унеможливили настання соціальних ризиків для суспільства. Тому можна стверджувати, що термін «соціальне забезпечення» є складовою поняття «соціальний захист».

ЛІТЕРАТУРА

1. Гончаров А. Поняття соціального захисту / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/15757/32Goncharov.pdf?sequence=1>.
2. Деріга В. В. Соціальна і гуманітарна політика : [навчальний посібник] / В. В. Деріга. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – 152 с.
3. Древаль П. В. Науково-теоретичне обґрунтування поняття «система соціального захисту працівників органів прокуратури» / П. В. Древаль // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 197–203.
4. Чепінога В. Г. Економічна теорія / В. Г. Чепінога [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1584072039794/politekonomiya/ekonomichna_teoriya_-_chepinoga_vg.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ.упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : В. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
7. Лопушняк Г. С. Розвиток наукових досліджень у сфері соціальної політики / Г. С. Лопушняк // Ефективність державного управління. – 2012. – Вип. 32. – С. 67–78 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/efdu_2012_32_10.pdf.
8. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналіт. доп. / О. О. Кочемировська, О. М. Пищуліна. – К. : НІСД, 2012. – 88 с.
9. Право соціального забезпечення : [навч. посіб.] / авт.: С. М. Прилипко, Г. С. Гончарова, В. В. Юровська, О. О. Конопельцева ; за заг. ред. В. В. Жернакова. – Х. : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. – 126 с.
10. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/15970122/pravo/sotsialniy_zahist_ukrayini_ponyattya_struktura.
11. Ярошенко І. С. Право соціального забезпечення : [навч. посіб.] / І. С. Ярошенко – К. : КНЕУ, 2005. – 232 с.
12. Приходько С. Держава і соціальний захист громадян / С. Приходько // Право України. – 1999. – № 9.
13. Рабінович П. Соціальне право: деякі питання загальної теорії / П. Рабінович, О. Панкевич // Право України. – 2003. – № 1. – С. 104–107.
14. Сердюк Ю. О. Соціальний захист членів сімей працівників органів внутрішніх справ України : автореф. дис. канд. юрид. наук. / Ю. О. Сердюк – Х., 2005.

И. А. Горбань,

*Институт государственного управления
Черноморского государственного университета им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина*

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ СУЩНОСТИ И СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ
«СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА» И «СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ»**

Статья посвящена определению сущности и соотношению понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение». Автор замечает что целью социальной политики является создание условий для развития и оптимального функционирования социальных отношений, предоставление особой защиты тем слоям населения, которые в нем нуждаются, а именно: объектам социальной политики, решения или смягчения социальных проблем, вызванных экономическими обстоятельствами. К объектам социальной политики принадлежит социально-трудовая сфера, которая характеризует степень социального развития и отражает единство и взаимообусловленность отношений труда и социальных отношений. Главными субъектами выступают человек и социальное государство. Справедливо отмечено, что право на социальное обеспечение - одно из естественных прав человека, что обусловлено ходом развития человека в обществе, признано мировым сообществом и закреплено в таких международно-правовых актах, как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Европейская социальная хартия. Автор приходит к выводу, что срок социальное обеспечение является составляющей понятия социальной защите.

Ключевые слова: социальная защита; социальное обеспечение; социальная политика; право социального обеспечения.

I. Gorban,

*Institute of public administration of State policy and management
Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine*

**DEFINITION OF TERMS AND RELATIONSHIP
«SOCIAL SECURITY» AND «SOCIAL SECURITY»**

The article is devoted to defining the nature and the relationship between "social security" and "social security". The author notes that the goal of social policy is to create conditions for optimal functioning and social relationships, provide special protection to those segments of the population in need, namely social policy objects, solve or mitigate

the social problems caused by economic circumstances . To social policy belongs to the social and labor sphere that represents the degree of social development and reflects the unity and interdependence relations of labor and social relations. The principal actors are the people and the welfare state. Rightly pointed out that the right to social security – one of the natural rights of man, due to the progress of human society, the international community recognized and enshrined in such international instruments as the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, European Social Charter. The author concludes that the term social security is part of the concept of social protection.

Key words: social security; social providing; social policy; social security law.

© Горбань І. О. , 2014

Дата надходження статті до редколегії 10.10.2014

УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ: СУТНІСТЬ ТА ХАРАКТЕРНІ РИСИ

У статті дано визначення характерних рис управлінських рішень. Характеризуються вимоги, які пред'являються до управлінських рішень, такі як всебічна обґрунтованість, своєчасність, необхідна повнота змісту, повноваження (владність) управлінського рішення, погодженість із прийнятими раніше рішеннями. Визначено, що управлінські рішення завжди спрямовані на розв'язання конкретних управлінських завдань, які характеризуються: невизначеністю, а в деяких випадках і суперечливістю умов; недостатністю інформації про можливі способи їх вирішення та чітких алгоритмів вирішення; необхідністю вирішення в обмежений час. Показано, що організація прийняття рішень – складний, відповідальний і формалізований процес, що залежить від конкретного керівника і його особистості. Фактори, що впливають на процес прийняття керівником управлінського рішення, можна об'єднати у дві головні групи, а саме: об'єктивні (або зовнішні) фактори; суб'єктивні (або внутрішні) фактори. Прийняття управлінських рішень вимагає від керівників високого рівня компетентності, значних затрат часу, енергії, досвіду, відповідальності. Прийняття управлінських рішень є важливою частиною управлінської діяльності, навколо якої обертається життя організації. Від того наскільки обґрунтованими й ефективними будуть рішення, які приймаються керівником залежить успіх роботи організації. Характеризуючи сутність і характерні риси управлінських рішень треба зазначити: по-перше, рішення завжди містить у собі певні причини, які визначають його необхідність і доцільність; по-друге, організація прийняття рішень – складний, відповідальний і формалізований процес, що вимагає професійної підготовки; по-третє процес прийняття рішення, вибору конкретного варіанта рішення завжди буде мати творчий характер і залежати від конкретного керівника і його особистості.

Ключові слова: рішення; управлінське рішення; прийняття управлінського рішення; управлінський процес.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Досягнення цілей організації можливе лише внаслідок дій, які виконуються в певній послідовності і є способом вирішення окремих, часткових завдань. Так, плануючи діяльність організації, керівник визначає її цілі, способи їх реалізації та ресурси, необхідні для їх досягнення. У процесі організації діяльності керівником приймаються різноманітні управлінські рішення й забезпечується їх виконання. Тобто управлінські рішення є невід'ємною частиною щоденної роботи керівника.

Крім того, керівником організується контроль за виконанням прийнятих рішень, що теж передбачає прийняття рішень щодо вибору системи контролю (його масштабів, періодичності, форм), аналізу отриманої інформації та здійснення коригуючих дій. Таким чином, керівнику доводиться приймати велику кількість різноманітних рішень, які відрізняються між собою характером і особливостями вирішуваних завдань, тривалістю дії, сферою охоплення, суб'єктом і рівнем прийняття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання пов'язані з розробкою управлінських рішень, основами прийняття управлінських рішень вивчали Н. О. Іванченко, Н. А. Карданська, Н. Т. Мала, А. Г. Пилипко, І. С. Проник, Э. А. Смирнов, С. Н. Чудновская, В. О. Яцюрук та ін. Організаційно-правові засади підготовки та прийняття державно-політичних рішень досліджувала Ю. Р. Мірошніченко. Однак недостатньо дослідженими залишаються проблеми пов'язані з термінологією управлінського рішення, визначенням суті й характерних рис управлінського рішення.

Метою статті є уточнення й визначення суті й характерних рис управлінського рішення.

Виклад основного матеріалу. В дослідженні визначеної проблеми термінологія має дуже важливе значення тому що дозволяє не тільки дати визначення будь-якого поняття та наукового терміна, але й з'ясувати його сутність задля чіткого однозначного розуміння.

Поняття «рішення» в сучасному житті дуже багатозначно. Воно розуміється і як процес (протікає в часі, складається з низки окремих дій та процедур [2, с. 29]), як акт вибору з декількох альтернатив і як результат вибору [12; 9, с. 195], як спонукання до дії, і як один із видів розумової праці [3, с. 345], і як вольовий акт [6, с. 28].

Основна причина неоднозначного трактування поняття «рішення» залежить від того, що вкладається у зміст поняття. Однак не залежно від змісту, рішення є одним із видів розумової діяльності, є виявом волі людини й характеризуються такими ознаками:

– можливість вибору єдиної дії з безлічі альтернатив (якщо немає альтернативи, то немає і вибору, а отже, немає і рішення);

– наявність мети (безцільний вибір не вважається рішенням);

– необхідність вольового акту особи, що приймає рішення, оскільки рішення – це боротьба думок і мотивів.

Будь-яке рішення, в тому числі й управлінське, містить у собі певні причини, які визначають його завдання, його необхідність і доцільність. За причинними наслідками рішення можуть бути: за пропозицією чи розпорядженням вищестоящих органів; планові рішення; рішення за ініціативою; рішення за рекомендацією; ситуативні рішення.

Управлінське рішення – це початковий і основний момент в організації діяльності кожного керівника, тому що є основним змістом процесу управління. Так автори підручника «Менеджмент в АПК» визначають управлінське рішення, як результат творчого цілеспрямованого аналізу проблемної ситуації, вибору шляхів, методів і засобів її вирішення у відповідності з ціллю системи менеджменту [4, с. 118].

А. Шегда вважає, що управлінське рішення – це результат вибору суб'єктом управління способу дій, спрямованих на вирішення поставленого завдання в існуючій чи спроектованій ситуації [12, с. 352].

На думку Н. Іванченко і В. Яцюрк «управлінське рішення – це вибір альтернативи, здійснений керівником у рамках його посадових повноважень і компетенції і спрямований на досягнення цілей організації» [1].

Н. Мала і І. Проник наполягають, що «управлінське рішення, як і будь-яке рішення, є результатом розумово-психологічної, творчої діяльності керівника, продуктом управлінської праці, а його прийняття – це процес, котрий зумовлює появу цього продукту» [3, с. 345].

Управлінське рішення характеризується рядом вимог, до числа яких можна віднести:

– *всебічну обґрунтованість управлінського рішення* (що означає насамперед необхідність прийняття його на основі максимально повної і достовірної інформації. Аналізу ресурсного забезпечення, науково-технічних можливостей, цільових функцій розвитку, економічних і соціальних перспектив організації. Пошуку нових форм і шляхів обробки науково-технічної і соціально-економічної інформації, тобто формування передового професійного мислення);

– *своєчасність управлінського рішення* (означає, що прийняте рішення не повинне ні відставати, ні випереджати потреби і задачі соціально-економічної системи. Передчасно прийняте рішення не знаходить підготовленого ґрунту для його реалізації і розвитку і може дати імпульси для розвитку негативних тенденцій. Спізнिलі рішення не менш шкідливі для суспільства. Вони не сприяють рішенню вже «перезрілих» задач і ще більш збільшують і без того хворобливі процеси [12, с. 361]);

– *необхідну повноту змісту* (що означає, що рішення повинне охоплювати весь керований об'єкт, усі сфери його діяльності, усі напрямки розвитку. У найбільш загальній формі управлінське рішення повинне охоплювати: а) мету (сукупність цілей), б) кошти і ресурси, використовувані для досягнення цих цілей; в) основні шляхи і способи досягнення цілей; г) терміни досягнення цілей; д) порядок взаємодії між підрозділами і виконавцями; е) організацію виконання робіт на всіх етапах реалізації рішення);

– *повноваження (владність) управлінського рішення* (тобто строге дотримання суб'єктом керування тих прав і повноважень, що йому надані вищим рівнем керування. Збалансованість прав і відповідальності кожного органа, кожної ланки і кожного рівня управління);

– *погодженість із прийнятими раніше рішеннями* (що означає необхідність дотримання чіткого причинно-наслідкового зв'язку суспільного розвитку. Повага до закону, постанов, розпоряджень).

Управлінські рішення завжди спрямовані на розв'язання конкретних управлінських завдань, які характеризуються: невизначеністю, а в деяких випадках і суперечливістю умов; недостатністю інформації про можливі способи їх вирішення та чітких алгоритмів вирішення; необхідністю вирішення в обмежений час.

Можна погодитись з Ю. Мірошніченком, що вироблення управлінського рішення – це творча, вольова дія суб'єкта управління на основі знання об'єктивних законів функціонування керованої системи й аналізу інформації про це, яка полягає у виборі мети, програми і способів діяльності щодо її досягнення або у зміні мети [6, с. 28]. Як підкреслює С. Чудновська «управлінське рішення є завершальним етапом процесу управління й визначає його результат» [11, с. 33].

Вся управлінська діяльність спрямована на розв'язання конкретних завдань і досягнення цілей організації. В ході управлінського процесу, під яким дослідниками розуміється «універсальне, послідовне, точне і обов'язкове виконання суб'єктом керування функцій управління, спрямованих на досягнення бажаного наслідку» [8, с. 190] відбувається прийняття рішення, яке й є вихідною стадією управлінського процесу.

Якщо у вузькому розумінні, прийняття рішень – це вибір найкращого рішення з безлічі альтернативних варіантів, то у розширеному розумінні прийняття рішень ототожнюється з усім процесом управління, а тому поняття прийняття рішень охоплює їх розробку, виконання, а також контроль і аналіз результатів їх реалізації.

Суть процесу управління полягає: в усвідомленні необхідності вирішувати проблему; зборі і опрацюванні інформації про проблему; плануванні роботи і організації роботи; реалізації плану; контроль за ходом реалізації плану; досягнення мети; підсумки виконання роботи.

Отже, процес прийняття управлінського рішення може мати інтуїтивний характер (власне відчуття того, що вибір правильний); бути засноване на судженні (вибір, зумовлений знаннями або набутим досвідом, тобто керівник використовує знання про те, що відбувалося в подібних ситуаціях раніше і вибирає схожий варіант, що, на його думку, принесе найбільший успіх); бути раціональним (обґрунтування рішення за допомогою об'єктивного аналітичного процесу суть якого полягає у взаємозв'язку послідовних етапів: діагноз проблеми – формулювання критеріїв прийняття – рішення – з'ясування альтернатив – оцінка альтернатив – вибір рішення).

Основна характеристика управлінського рішення на нашу думку – це його якість. «Якість – це наявність істотних властивостей, ознак, особливостей, які відрізняють один предмет або явище від інших та надають йому визначеності» [7, с. 264]. Якість – категорія об'єктивна, тому що кожному предмету або процесу притаманні ті або інші властивості. Отже, якість управлінського рішення – це сукупність властивостей управлінського рішення.

Підвищення якості рішень, які приймаються керівниками (люди, що приймають рішення) є найважливішим резервом підвищення ефективності управління. Саме тому прийняття управлінського рішення вимагає від керівника високого рівня професіоналізму, наявності соціально-психологічних якостей особистості. Однак як вказують учені не усі фахівці, що мають професійну освіту, мають соціально-психологічні якості, а всього лише 5-10 % з них [10, с. 149].

Фактори, що впливають на процес прийняття керівником управлінського рішення, можна об'єднати у дві головні групи, а саме: об'єктивні (або зовнішні) фактори; суб'єктивні (або внутрішні) фактори.

Об'єктивні фактори – це фактори, які пов'язані з управлінською ситуацією і не залежать безпосередньо від психолого-професійних якостей керівника. Так на процес прийняття управлінських рішень керівником впливає цілий ряд об'єктивних факторів, зумовлених особливостями розвитку суспільства в даний конкретний період: матеріально-технічним забезпеченням процесу управління організацією (автоматизація управління); управлінським статусом самого керівника та учасників

управлінської взаємодії; змістом проблеми, яку необхідно розв'язати; умовами вирішення управлінської проблеми.

Суб'єктивні (або внутрішні) фактори, це ті, які визначають особливості прийняття управлінських рішень керівниками. Вони зумовлені індивідуально-психологічними характеристиками самого керівника (рівнем його підготовки, умінням застосовувати в управлінні нові наукові підходи і принципи, особистісними характеристиками тощо). Як наголошують зарубіжні дослідники Дж. Вілкокс, Е. Вілкокс, К. Коуен індивідуальні-психологічні характеристики керівника впливають на ті рішення, які приймаються. Так керівник може переоцінювати власні здібності та здатності прогнозувати бажані результати, йому можуть заважати певні стереотипи й власні переконання, а тому він часто зупиняється на вже апробованому раніше рішенні, керівник може не сприймати новаторства, може приймати рішення, базуючись на мінімумі інформації, він може обирати ці дані для ухвалення рішення, які не пов'язані з потребами, але відповідають його цінностям, або віруванням, ґрунтуються на попередньому досвіді і ін. [13, р. 22].

До суб'єктивних факторів що впливають на прийняття керівником управлінського рішення можна віднести статеві відмінності (жінки-керівники менш схильні до прийняття ризикованих рішень) [14, р. 207], політичні переконання, стиль управління.

Прийняття управлінських рішень вимагає від керівників високого рівня компетентності, значних затрат часу, енергії, досвіду, відповідальності. Прийняття управлінських рішень є важливою частиною управлінської діяльності, навколо якої обертається життя організації. Від того, наскільки обґрунтованими й ефективними будуть рішення, які приймаються керівником, залежить успіх роботи організації.

Висновки. Отже, характеризуючи сутність і характерні риси управлінських рішень треба зазначити: по-перше рішення завжди містить у собі певні причини, які визначають його необхідність і доцільність; по-друге організація прийняття рішень – складний, відповідальний і формалізований процес, що вимагає професійної підготовки (не всі керівники, а тільки, ті, хто володіють професійними знаннями і навичками, можуть приймати дійсно якісні управлінські рішення); по-третє процес прийняття рішення, вибору конкретного варіанта рішення завжди буде мати творчий характер і залежати від конкретного керівника і його особистості.

Перспективи подальших досліджень. Подальшого вивчення в сучасних умовах потребує процес контролю за виконанням прийнятих рішень, оцінка ефективності управлінських рішень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Іванченко Н. О., Яцюрук В. О. Розробка управлінських рішень в діяльності підприємства. Національний авіаційний університет. Інститут економіки та менеджменту. / Н. О. Іванченко, В. О. Яцюрук. – Режим доступу : http://archive.nbu.gov.ua/e-journals/pspe/2012_1/Yacuruk_112.htm
2. Карданская Н. А. Основы принятия управленческих решений / Н. А. Карданская. – М. : Русская Деловая Литература, 1998. – 288 с.
3. Мала Н. Т., Проник І. С. Мистецтво прийняття управлінського рішення. / Н.Т. Мала, І.С. Проник // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – Львів : Вид-во НУ «Львівська політехніка», 2010. – Вип. 20.14. – С. 345-351.

4. Менеджмент в АПК I / Ю. Б. Королев, В. Д. Коротнев, Г. Н. Кочетова и др. / Под ред. Ю. Б. Королева. – М. : Колос С, 2007. – 424 с.
5. Мескон М. Основы менеджменту / Мескон Майкл, Альберт Майкл, Хедоури Франклин ; [под общ. ред. Л. И. Евенко]. – М. : – ДЕЛО, 1997. – 704 с.
6. Мірошніченко Ю. Р. Організаційно-правові засади підготовки та прийняття державно-політичних рішень / Ю. Р. Мірошніченко. – Харків : Фактор, 2004. – 224 с.
7. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – 3-изд., стереот. – М. : АЗЪ, 1996. – 928 с.
8. Пилипко А. Г. Формула вирішення управлінських завдань – марево чи реальність / А. Г. Пилипко // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х. : Вид-во ХорРІ НАДУ «Магістр», 2005. – № 1 (23). – 356 с.
9. Смирнов Э. А. Разработка управленческого решения / Э. А. Смирнов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 271 с.
10. Стадник В. В. Менеджмент : [посібник] / В. В. Стадник, М. А. Йохна. – К. : Академвидав, 2003. – 464 с.
11. Чудновская С. Н. Управленческие решения : [учебник] / С. Н. Чудновская. – М. : Эксмо, 2007. – 368 с.
12. Шегда А. В. Менеджмент : [навчальний посібник] / А. В. Шегда. – К. : «Знання», 2002. – 583 с.
13. Wilcox J. Communication Creatively in Conflict Situation / J. Wilcox, E. Wilcox, K. Cowan // Management Solution. – 1986. – October. – P. 18–24.
14. Goodman P. Designing effective work groups / P. Goodman. – San Francisco : Jossey-Bass, 1996. – 404 p.

А. Н. Евтушенко,

*Черноморский государственный университет имени Петра Могилы,
г. Николаев, Украина*

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ: СУТЬ И ХАРАКТЕРИСТИКИ

В статье дано определение характерных особенностей управленческих решений. Характеризуются требования, которые предъявляются к управленческим решениям, такие как всесторонняя обоснованность, своевременность, необходимая полнота содержания, полномочие (властность) управленческого решения, согласованность с принятыми ранее решениями. Определено, что управленческие решения всегда направлены на решения конкретных управленческих задач, которые характеризуются: неопределенностью, а в некоторых случаях и противоречивостью условий; недостаточностью информации о возможных способах их решения и четких алгоритмов решения; необходимостью решения в ограниченное время. Показано, что организация принятия решений – сложный, ответственный и формализованный процесс, который зависит от конкретного руководителя и его личности. Факторы, которые влияют на процесс принятия руководителем управленческого решения, можно объединить в две главные группы, а именно: объективные (или внешние) факторы; субъективные (или внутренние) факторы. Принятие управленческих решений требует от руководителей высокого уровня компетентности, значительных затрат времени, энергии, опыта, ответственности. Принятие управленческих решений является важной частью управленческой деятельности, вокруг которой оборачивается жизнь организации. От того насколько обоснованными и эффективными будут решения, которые принимаются руководителем, зависит успех работы организации. Характеризуя сущность и характерные особенности управленческих решений надо указать: во-первых, решение всегда содержит в себе определенные причины, которые определяют его необходимость и целесообразность; во-вторых, организация принятия решений – сложный, ответственный и формализованный процесс, который требует профессиональной подготовки; в-третьих процесс принятия решения, выбора конкретного варианта решения всегда будет иметь творческий характер и зависеть от конкретного руководителя и его личности.

Ключевые слова: решение; управленческое решение; принятие управленческого решения; управленческий процесс.

A. Evtyschenko,

State policy and management, Petro Mohyla Black Sea state university, Mykolaiv, Ukraine

NON-ALIGNED STATUS OF STATE AND UKRAINIAN REALITIES

The article defines characteristics of the administrative decisions. It also characterizes requirements that are applied to the administrative decisions. It shows the organization of decision-making as a complex, responsible and formalized process that depends on the individual leader and his personality. Factors that influence the leader of the administrative decision can be subdivided into two main groups, the objective (or external) factors; subjective (or internal) factors. Management decision-making requires managers with the high level of competence, a significant investment of time, energy, experience and responsibility. Managerial decision-making is an important part of management, which wraps around the life of the organization. The success of the organization depends on how reasonable and effective are solutions made by the leader. Describing the nature and characteristics of management

decisions we should mention: 1) solution always contains certain factors that determine its need and feasibility; 2) the organization of decision-making is a complex, responsible and a formalized process that requires training; 3) decision-making process or the choice of a particular variant of the decision will always have a creative nature and will depend on the individual leader and his personality.

Key words: *decision; administrative decision; administrative decision-making; administrative processes.*

ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

У статті проаналізовано державні механізми формування національної антикорупційної політики України в контексті міжнародного співробітництва, у результаті чого зроблено висновок про необхідність міжнародної співпраці у подоланні корупції на державному рівні. Показано, що міжнародне співробітництво в боротьбі з корупцією на сьогодні представляється найбільш актуальним напрямком протидії цьому явищу. Для нових же форм корупції – міжнародної і транснаціональної даний напрямок протидії є провідним і єдино можливим. Це положення зумовлено тією обставиною, що для корупції, як і для інших видів злочинності, давно не існує національних кордонів. Водночас засоби боротьби з цим явищем продовжують залишатися переважно національними. Темпи розвитку міжнародного співробітництва, об'єднання держав у боротьбі з корупцією помітно відстають від процесів інтернаціоналізації корупції. Аналіз чинного законодавства України показує, що нормативно-правову базу протидії корупції становлять відповідні положення Конституції України, законів, постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента, постанов і розпоряджень Кабінету міністрів України, відомчих нормативних актів. Але при створенні антикорупційного законодавства було порушено логіку її формування, яка мала здійснюватися за схемою: Концепція – стратегія – закон – програма – підзаконні акти. Окремі нормативні акти приймалися в різний час за відсутності єдиної науково обґрунтованої концепції протидії корупції. Розкриття проблеми вказує на те, що корупція в Україні перетворилася на одну із загроз національній безпеці. По суті, в суспільстві функціонують дві підсистеми – офіційна та неофіційна, практично рівні за своїм впливом. Суспільство і держава в цілому відчують негативний вплив корупції. Вона підриває економічні основи держави, блокує прихід іноземних інвестицій, провокує недовіру населення до владних структур. Корупція негативно позначається на міжнародному іміджі України, призводить до «тінізації» економіки, сприяє зростанню впливу організованих злочинних груп. Вказано, що боротьба з корупцією є одним із головних напрямків міжнародного співробітництва в боротьбі зі злочинністю. В останнє десятиріччя прийнято безліч багатосторонніх міжнародних конвенцій по боротьбі з корупцією, глобальних і регіональних програм і декларацій, присвячених цій проблемі.

Ключові слова: корупція; антикорупційна політика; міжнародне співробітництво.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Корупція є однією з найактуальніших проблем сучасності. Це явище є проблемою, розв'язання якої для багатьох країн є надзвичайно важливою справою. Це повною мірою стосується України, де корупція досягла дуже високого рівня, і це визнано вітчизняними та зарубіжними аналітиками, відповідними міжнародними інституціями. Сьогодні велике значення має міжнародна взаємодія у сфері запобігання і протидії корупції, з вивченням досвіду тих країн, в яких рівень корупції має не такий

високий рівень, а також в яких дії щодо боротьби з корупцією призвели до значних позитивних результатів. Саме тому тема дослідження є актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми і на які спирається автор. Дуже важливим є доктринальне розуміння корупції як правової категорії. Так, М. Тихомиров, А. Зинов'єв та А. Кіріпнічков розглядають корупцію з правової точки зору, як злочинну діяльність, яка нерозривно пов'язана з владою. Поняття та положення національної антикорупційної політики розкрито у працях таких науковців, як

Ю. Буравлев і Б. Волженкіна, що досліджували явище корупції саме у державному апараті. Дослідники О. Дамаскін, В. Лунєєв, М. Мельник розкривають саме причини поширення корупції. Так, монографія М. Мельника «Корупція: сутність, поняття, заходи протидії» присвячена висвітленню сутності та причин появи явища «корупції». Також автор аналізує заходи протидії корупції, які втім, носять більш декларативний характер. Дослідженню сутності антикорупційної політики присвятили свої роботи І. Овчар, А. Сафонов тощо.

Виділення не вирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття. Дане дослідження є спробою комплексного аналізу міжнародного співробітництва в контексті формування антикорупційної політики України, адже зазвичай вивчається національна антикорупційна діяльність держави.

Формулювання мети статті. Метою статті є виявлення державних механізмів формування національної антикорупційної політики України в контексті міжнародного співробітництва.

Виклад основного матеріалу дослідження. Корупція в сучасних умовах стала чинником, який реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу України. Це явище негативно впливає на різні сторони життя: політику, управління, економіку, міжнародні відносини тощо. Корумповані відносини витісняють правові, етичні відносини між людьми, із аномалії поступово перетворюються у норму поведінки.

Відповідно до ст. 1 чинного Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» корупцію визначено як використання особою, зазначеною в ч. 1 ст. 4 (яка є суб'єктом корупційного правопорушення), наданих їй повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в ч. 1 ст. 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей [3].

Державна антикорупційна політика України формується і реалізується за умов, коли у суспільстві нівелюється різниця між правомірною та неправомірною поведінкою через розповсюдження правового нігілізму в країні. Таке становище вимагає зростання ваги несилових (політичних, економічних, соціальних, енергетичних, екологічних, інформаційних тощо) складових забезпечення антикорупційної політики.

Пріоритетні завдання державної антикорупційної політики:

1) продовження реформування державних інститутів та політичної системи у напрямі утвердження демократії та європейських цінностей, свободи слова, розвитку громадянського суспільства на засадах Конституції України;

2) запорукою ефективності, стабільності і високого професійного рівня державної служби мають стати законодавчі гарантії відокремлення політичних і адміністративних функцій у системі органів державної влади. Слід забезпечити реальне

розмежування суспільних, державних та комерційних (приватних) інтересів бізнесу і влади.

Водночас, у нинішніх умовах розвитку нашої країни вирішальним елементом протидії корупції є політична воля, яка передбачає, що за наявності легальних підстав закон має застосовуватися до будь-якої особи, незалежно від посади, яку вона обіймає, політичних уподобань, наближеності до політичного керівництва держави та інших суб'єктивних моментів;

3) особливої уваги потребує проблема формування засад і дієвих механізмів комунікації та взаємодії законодавчої, виконавчої та судової гілок влади в Україні на етапі впровадження адміністративної реформи.

Для досягнення мети адміністративної реформи має бути розв'язано ряд завдань: формування ефективної організації виконавчої влади якна центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів; запровадження національного адміністративно-територіального устрою [1].

Міжнародне співробітництво в боротьбі з корупцією на сьогодні представляється найбільш актуальним напрямом протидії цьому явищу. Для нових же форм корупції – міжнародної і транснаціональної – цей напрямок протидії є провідним і єдино можливим. Це положення зумовлено тією обставиною, що для корупції, як і для інших видів злочинності, давно не існує національних кордонів.

Водночас засоби боротьби з цим явищем продовжують залишатися переважно національними. Темпи розвитку міжнародного співробітництва, об'єднання держав у боротьбі з корупцією помітно відстають від процесів інтернаціоналізації корупції.

Боротьба з корупцією є одним з головних напрямків міжнародного співробітництва в боротьбі зі злочинністю. В останнє десятиліття прийнято безліч багатосторонніх міжнародних конвенцій по боротьбі з корупцією, глобальних і регіональних програм і декларацій, присвячених даній проблемі.

Зусилля світової спільноти з вироблення загальної антикорупційної політики обумовлені економічною глобалізацією і новим міжнародним якістю корупції.

Міжнародне співробітництво в боротьбі з корупцією слід визначати як систему відносин між державами в особі їх органів, міжнародними урядовими та неурядовими організаціями, транснаціональними корпораціями та іншими організаціями у сфері протидії корупції, що включає погоджені політику, антикорупційну стратегію і тактику, вироблення міжнародних договорів і угод, їх імплементацію у внутрішнє законодавство держав, правозастосовчу, організаційно – правову, інформаційну та науково-дослідну діяльність відповідних суб'єктів співпраці з попередження корупції, безпосередньої боротьби з нею на основі

міжнародно-правових документів та прийнятих відповідно до них положень національного законодавства [2].

Аналіз чинного законодавства України показує, що нормативно-правову базу протидії корупції становлять відповідні положення Конституції України, законів, постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента, постанов і розпоряджень Кабінету міністрів України, відомих нормативних актів. Але при створенні антикорупційного законодавства було порушено логіку її формування, яка мала здійснюватися за схемою: Концепція – стратегія – закон – програма – підзаконні акти. Окремі нормативні акти ухвалювались у різний час за відсутності єдиної науково обґрунтованої концепції протидії корупції.

У 2006 році Указом Президента України було ухвалено Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» [6]. У концепції визначено, що в Україні корупція є однією з проблем, які потребують невідкладного розв'язання.

Важливим кроком у формуванні системи антикорупційного законодавства стало затвердження Указом Президента України №414/2008 рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 квітня 2008 року «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики» [8].

У 2009 році було прийнято ряд антикорупційних законів: Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року № 1506-VI [11]. Цей Закон визначає основні засади запобігання та протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

Закон України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» 11 червня 2009 року за № 1507-VI [4], який встановлює відповідальність юридичних осіб за вчинення їх уповноваженими особами корупційних правопорушень, а також визначає порядок притягнення їх до відповідальності.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» 11 червня 2009 року за № 1508-VI [5], яким внесено зміни щодо притягнення до кримінальної відповідальності за заявою юридичної особи, корупційні адміністративні правопорушення,

злочини у сфері службової діяльності в юридичних особах приватного права та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

Відповідно до концепції Кабінетом міністрів України було розроблено план заходів щодо її реалізації на період до 2010 року і реалізації державної антикорупційної стратегії [7; 9].

Але діяльність Кабінету Міністрів України щодо реалізації передбачених указами Президента України заходів, спрямованих на протидію корупції, було визнано РНБОУ повільною і неефективною.

Із 24 завдань, визначених рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2008 року «Про стан протидії корупції в Україні», введеним у дію Указом Президента України від 27 листопада 2008 року № 1101, виконано менше третини.

Не здійснюються вкрай важливі реформи у сфері кримінальної юстиції. До цього часу Кабінетом Міністрів України не внесено на розгляд Верховної Ради України проект Кримінального процесуального кодексу України.

У державі відсутня єдина скоординована політика запобігання та протидії злочинності. Законотворча діяльність є безсистемною, непослідовною і має у більшості випадків репресивну спрямованість.

В Україні всупереч світовим тенденціям щодо декриміналізації збільшується кількість кримінальних караних діянь та посилюється кримінальна відповідальність за їх вчинення (інколи з ігноруванням принципу індивідуалізації покарання).

На жаль, більшість основних заходів, передбачених Комплексною програмою профілактики правопорушень на 2007-2009 роки, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року № 1767, не реалізовано [10].

Висновки. Отже, як показав проведений аналіз, в Україні створено систему антикорупційного законодавства, але вона потребує удосконалення з метою приведення її до міжнародних стандартів. Незважаючи на визнання важливості проблеми подолання корупції, в Україні залишається не вирішеною проблема із створенням структури координації та моніторингу діяльності органів державної влади в сфері протидії корупції.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі полягають у аналізі механізмів ведення регулярного політичного діалогу між Україною та міжнародною спільнотою в сфері запобігання та протидії корупції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Антикорупційна стратегія України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon-ua.com/docs/index-4065.html>.
2. Богуш Г. И. Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней / Г. И. Богуш // Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова. – Москва, 2004. – С. 178.
3. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/page2>.
4. Закон України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» від 11 червня 2009 року № 1507-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1507-17>.
5. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 11 червня 2009 року № 1508-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-17>.

6. Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» схвалена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/742/2006>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 1057 «Про питання реалізації державної антикорупційної політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1057-2009-п>.
8. Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики» від 21 квітня 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/414/2008>.
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.08.07 № 657-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» на період до 2010 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/657-2007-р>.
10. Указ Президента України № 870/2009 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 року «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/870/2009>.

Н. П. Євтушенко,

*Институт государственного управления
Черноморского государственного университета им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина*

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

В статье проанализированы государственные механизмы формирования национальной антикоррупционной политики Украины в контексте международного сотрудничества, в результате чего сделан вывод о необходимости международного сотрудничества в преодолении коррупции на государственном уровне. Показано, что международное сотрудничество в борьбе с коррупцией на сегодняшний день представляется наиболее актуальным направлением противодействия данному явлению. Для новых же форм коррупции – международной и транснациональной – данное направление противодействия является ведущим и единственно возможным. Данное положение обусловлено тем обстоятельством, что для коррупции, как и для других видов преступности, давно не существует национальных границ. В то же время средства борьбы с данным явлением продолжают оставаться преимущественно национальными. Темпы развития международного сотрудничества, объединения государств в борьбе с коррупцией заметно отстают от процессов интернационализации коррупции. Анализ действующего законодательства Украины показывает, что нормативно-правовую базу противодействия коррупции составляют соответствующие положения Конституции Украины, законов, постановлений Верховной Рады Украины, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Кабинета министров Украины, ведомственных нормативных актов. Но при создании антикоррупционного законодательства было возбуждено логика ее формирования, которая должна осуществляться по схеме: Концепция – стратегия – закон – программа – подзаконные акты. Отдельные нормативные акты принимались в разное время при отсутствии единой научно обоснованной концепции противодействия коррупции. Раскрытие проблемы указывает на то, что коррупция в Украине превратилась в одну из угроз национальной безопасности. В последнее десятилетие принято множество многосторонних международных конвенций по борьбе с коррупцией, глобальных и региональных программ и деклараций, посвященных данной проблеме.

Ключевые слова: коррупция; антикоррупционная политика; международное сотрудничество.

N. Evtysenko,

Institute of Public administration, of Petro Mohyla Black Sea state university, Mykolaiv, Ukraine

STATE MECHANISM OF FORMATION OF NATIONAL ANTI-CORRUPTION POLICY OF UKRAINE IN INTERNATIONAL COOPERATION

The paper analyzes the mechanisms of formation of the state anti-corruption policy of Ukraine in the context of international cooperation, resulting in the conclusion of the need for international cooperation in addressing corruption at the state level. The article analyzes the state mechanisms of national anti-corruption policy of Ukraine in the context of international cooperation, resulting in the conclusion of the need for international cooperation in overcoming corruption at the state level. It is shown that international cooperation in the fight against corruption today is the most immediate importance to counter this phenomenon. Same for new forms of corruption – international and transnational counter this trend is the leading and only one possible. This situation is due to the fact that corruption, as well as for other types of crime, had not respect national boundaries. At the same time a means of combating this phenomenon remain primarily national. The pace of development of international cooperation, unification of the states in the fight against corruption has kept pace with the internationalization of corruption. Analysis of the current

legislation of Ukraine shows that the regulatory framework of combating corruption constitute the relevant provisions of the Constitution, laws, decrees of the Verkhovna Rada of Ukraine, presidential decrees and orders, decisions and orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine, departmental regulations. But the creation of anti-corruption legislation was initiated logic of its formation, which must be carried out according to the scheme: Concept – Strategy – Law – Program – regulations. Separate regulations are taken at different times in the absence of a unified concept of evidence-based anti-corruption. Stated that combating corruption is one of the main directions of international cooperation in the fight against crime. In the last decade made a lot of multilateral international conventions against corruption, global and regional programs and declarations on this problem.

Key words: corruption; anti-corruptionpolicy; international cooperation.

Смельянов В. М.,
доктор наук з державного управління,
директор Інституту державного управління
Чорноморського державного університету імені Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна
Ібрагімова А. А.,
аспірантка кафедри місцевого самоврядування,
регіонального розвитку та політичної аналітики,
Чорноморський державний університет імені Петра Могили,
м. Миколаїв, Україна

ОКРЕМІ ПИТАННЯ НАПОВНЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ ЗА РАХУНОК ОПОДАТКУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті досліджуються окремі питання наповнення місцевих бюджетів в Україні за рахунок оподаткування суб'єктів господарювання, шляхом статистичного аналізу трьох видів податків (податок на прибуток підприємств, єдиний податок і податок на доходи фізичних осіб). Адже сьогодні існує нагальна необхідність у вдосконаленні економічно-правових механізмів наповнення місцевих бюджетів, що забезпечить соціальний і фінансово-економічний розвиток відповідної території, завдяки належному формуванню та ефективному використанню власних фінансових ресурсів. На початку статті обґрунтовується, що фінансові ресурси територіальних громад є об'єктом і реальним вираженням місцевих фінансів. Дається визначення поняття «фінансові ресурси» та зазначається, що входить до їх складу. Далі в дослідженні мова йде про доходи місцевих бюджетів, частка яких формується за допомогою місцевих податків і зборів. Зазначається, що до ухвалення Податкового кодексу України існувало 2 місцевих податки і 14 місцевих зборів. А після його прийняття до місцевих податків і зборів зараховують лише: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок; збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір. Наводяться статистичні дані щодо податкових надходжень до місцевих бюджетів до і після запровадження змін у ПК України з 2008 р. по січень-червень 2014 р. У статті робиться акцент на оподаткуванні саме суб'єктів господарської діяльності, які виступають платниками кількох видів податків, основними з яких є податок на прибуток підприємств, єдиний податок, якщо вони перебувають на спрощеній системі оподаткування, та податок на доходи фізичних осіб. Це пояснюється тим, що суб'єкт господарювання зареєстрований в одному місці, а здійснює свою діяльність через структурні підрозділи в іншому, відповідно порушується принцип справедливого розподілу доходів від сплати ними податків. Наводяться статистичні дані щодо цих трьох податків, які сплачують суб'єкти господарювання. На основі проведеного дослідження, у статті наводяться ряд пропозицій для зміцнення доходної частини місцевих бюджетів. Наприкінці статті робиться висновок, що за наявності значної кількості суб'єктів господарювання різної форми власності, рівень наповнення місцевих бюджетів за рахунок сплати ними відповідних податків сьогодні є низьким.

Ключові слова: фінансові ресурси; місцеві бюджети; суб'єкти господарювання; податок на прибуток підприємств; єдиний податок; податок на доходи фізичних осіб.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сьогодні, враховуючи всі політико-правові події та соціально-економічні умови в нашій державі, фінансове забезпечення територіальних громад є одним із проблемних питань державної політики у

контексті побудови спроможних територіальних громад в Україні, яке потребує нагального правового та фінансово-економічного вирішення. Адже саме завдяки наявності достатньої кількості місцевих фінансів вирішуються основні проблеми соціального й

економічного характеру на місцях, враховуючи специфіку відповідного регіону країни. Проте з розвитком суспільних відносин у нових українських реаліях набули поширення такі явища, як нецільове використання бюджетних коштів, ухилення від сплати (або не доплати) податкових платежів, наявність тіньових і не декларованих доходів фізичних та юридичних осіб тощо. Беручи до уваги все це, наразі виникає нагальна необхідність у вдосконаленні економічно-правових механізмів наповнення місцевих бюджетів, що забезпечить соціальний і фінансово-економічний розвиток відповідної території завдяки належному формуванню та ефективному використанню власних фінансових ресурсів.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженням сутності фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування займалися такі вітчизняні вчені, як: О. В. Ролінський, І. О. Петровська, Н. Г. Чуйко, П. К. Бечко, О. П. Кириленко, К. М. Владимиров, О. Ф. Рогальський, О. Р. Романенко, О. Б. Суховіров, С. І. Варга та інші. Безпосередньо питання реформування та вдосконалення системи формування дохідної частини місцевих бюджетів розглядалися та досліджувалися в працях таких учених, як: С. А. Буковинського, І. О. Луїної, І. І. Демківа, О. Д. Василика, С. В. Слухая, І. Я. Чугунова, А. Вагнера, Р. Гнейста, Л. Штейна. Але поза увагою сучасних вітчизняних дослідників залишаються питання щодо розроблення ефективних способів збільшення дохідної частини місцевих бюджетів в Україні. Відповідно, статтю присвячено дослідженню окремих питань наповнення місцевих бюджетів в Україні за рахунок оподаткування суб'єктів господарювання.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є дослідження окремого питання наповнення місцевих бюджетів в Україні за рахунок оподаткування суб'єктів господарювання, шляхом статистичного аналізу трьох видів податків (податок на прибуток підприємств, єдиний податок та податок на доходи фізичних осіб); розроблення шляхів оптимізації формування і збільшення дохідної частини місцевих бюджетів у сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фінансові ресурси територіальних громад є об'єктом і реальним вираженням місцевих фінансів. Відповідно суб'єктами економічних відносин, в процесі яких ці ресурси формуються, розподіляються і використовуються, є територіальні громади та органи місцевого самоврядування, які, згідно із чинним законодавством, діють від їх імені та в їх інтересах. Виходячи із цього, фінансові ресурси територіальних громад можна визначити як сукупність грошових коштів, сформованих у результаті розподілу і перерозподілу ВВП, наявність і використання яких є головною ознакою фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, необхідних для виконання покладених на них функцій і завдань щодо забезпечення фінансово-економічного і соціального розвитку територіальних громад.

До складу фінансових ресурсів територіальних громад відносяться: доходи місцевих бюджетів (саме доходи місцевих бюджетів, а не самі бюджети, тому що вони включають в собі, окрім дохідної частини, ще

і витратну) та фінансові ресурси підприємств, організацій і установ комунальної форми власності. Деякі науковці відносять до складу цих ресурсів і цільові фонди, міжбюджетні трансферти, позики, фінансові ресурси населення, інвестиції та цільове фінансування регіональних програм з Державного бюджету [7]. Ми вважаємо, що перераховане вище не може входити до складу фінансових ресурсів територіальних громад як окремі джерела формування цих ресурсів, тому що все це надходить до місцевих бюджетів і стає їх окремою дохідною частиною.

Відповідно до ч. 1 ст. 63 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р., доходи місцевих бюджетів, частка яких на сьогодні досі низька, формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів [10].

У більшості зарубіжних країн закономірність функціонування місцевих фінансів полягає у тому, що основним способом формування доходів місцевих органів влади є саме місцеві податки і збори. Так, наприклад, у США за рахунок місцевих податків і зборів забезпечується 58 % прибутків місцевих бюджетів, у Великобританії – 38 %, у Франції – 48 %, у Японії – 55 %. У той же час, питома вага місцевих податків і зборів у дохідній базі місцевих бюджетів України в кращому випадку не перевищує 5 % [7]. Враховуючи наведені статистичні дані можна стверджувати, що для розширення дохідної бази місцевих бюджетів, з метою вирішення соціально-економічних проблем територіальних громад і в результаті формування їх як фінансово спроможних та самодостатніх громад, необхідно на законодавчому рівні внести відповідні зміни щодо мобілізації, акумуляції і розподілу місцевих податків і зборів.

До ухвалення Податкового кодексу України (далі – ПК України) існувало 2 місцевих податки і 14 місцевих зборів. Після його ухвалення до місцевих податків і зборів зараховують: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок; збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір [8]. На практиці такі зміни, запроваджені ПК України від 2 грудня 2010 р., майже не підвищили питому вагу місцевих податків і зборів у структурі дохідної бази місцевих бюджетів. Так, податкові надходження до місцевих бюджетів за останні три роки до ухвалення ПК України становили (без урахування міжбюджетних трансфертів): за 2008 р. – 80,3 % від всієї дохідної частини місцевих бюджетів, з них 1,1 % надходжень місцевих податків і зборів; за 2009 р. – 83,2 %, з них 1,1 % надходжень місцевих податків і зборів; за 2010 р. – 83,9 %, з них 1,0 % надходжень місцевих податків і зборів [1, с. 70]. Після ухвалення ПК України податкові надходження до місцевих бюджетів становили (без урахування міжбюджетних трансфертів): за 2011 р. – 84,5 % від всієї дохідної частини місцевих бюджетів, з них 2,9 % надходжень місцевих податків і зборів [1, с. 70]; за 2012 р. – 85,2 %, з них 5,4 % надходжень місцевих податків і зборів [2, с. 49]; за 2013 р. – 86,8 %, з них

7 % надходжень місцевих податків і зборів [3, с. 53]; за січень-червень 2014 р. – 85,1 %, з них 7,8 % надходжень місцевих податків і зборів [4, с. 49] (див. рис. 1). Зростання частки місцевих податків і зборів з 2008 р. по січень-червень 2014 р. на 6,8 % у податкових надходженнях до місцевих бюджетів, в основному пов'язано із зарахуванням до їх складу єдиного податку, відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р.

Такі незначні відсоткові частки саме місцевих податків і зборів у структурі доходної бази місцевих бюджетів, пов'язані з тим, що органи місцевого самоврядування, навіть незважаючи на ухвалення

низки змін, все одно залишаються «заручниками» центральної влади. Адже згідно із п. 5 ст. 10 ПК України установлення місцевих податків та зборів, не передбачених цим Кодексом, забороняється [8]. Відповідно за наявності їх вичерпного і незначного переліку, органи місцевого самоврядування не можуть мати достатній рівень фінансових ресурсів для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад та вирішення місцевих питань фінансового характеру, оскільки на сьогодні, доходи одержані від сплати місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів на законодавчому рівні визначені як їх основна доходна частина.

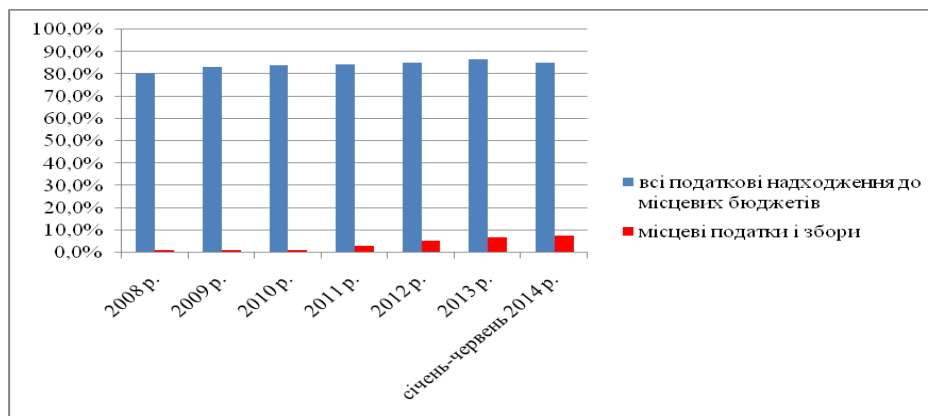


Рис. 1. Динаміка податкових надходжень до місцевих бюджетів

На сучасному етапі, в контексті наповнення місцевих бюджетів шляхом податкових надходжень велика увага приділяється питанню оподаткування суб'єктів господарської діяльності, які виступають платниками кількох видів податків, основними з яких є податок на прибуток підприємств, єдиний податок, якщо вони перебувають на спрощеній системі оподаткування та податок на доходи фізичних осіб. Це пояснюється тим, що зараз в Україні склалася така ситуація, коли суб'єкт господарювання зареєстрований в одному місці, а здійснює свою діяльність через структурні або відокремлені підрозділи в іншому. За таких умов, згідно із чинним законодавством суб'єкти господарювання сплачують ті види податків або їх частини до того місцевого бюджету, де вони зареєстровані (переважно у великих містах України: Київ, Харків, Донецьк, Одеса). Більш того, у ч. 1 ст. 15 ПК України чітко визначено, що платниками податків визнаються фізичні особи, юридичні особи та їх відокремлені підрозділи, які мають, одержують (передають) об'єкти оподаткування або провадять діяльність (операції), що є об'єктом оподаткування згідно з цим Кодексом або податковими законами, і на яких покладено обов'язок із сплати податків та зборів згідно з цим Кодексом [8]. Поняття відокремлених підрозділів у ПК України використовується у значенні, визначеному Цивільним кодексом України (далі – ЦК України) від 16 січня 2003 р. № 435-IV та Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15 травня 2003 р. № 755-IV, для розділу IV «Податок на доходи фізичних осіб» цього Кодексу – у визначенні Господарського кодексу України (далі – ГК України) від 16 січня 2003 р. № 436-IV.

Так, згідно із ЦК України та Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» відокремленими підрозділами юридичних осіб є: філії, що розташовані поза їх місцезнаходженням та здійснюють всі або частину їх функцій; представництва, що також розташовані поза їх місцезнаходженням та здійснюють представництво і захист інтересів юридичних осіб. Вони не є юридичними особами, але при цьому наділяються майном юридичної особи, що їх створила, і діють на підставі затвердженого нею положення [12], [9]. ГК України у ч. 6 ст. 55 взагалі закріплює, що господарські організації мають право відкривати свої філії, представництва, інші відокремлені підрозділи без створення юридичної особи [5]. Отже, виходячи із наведених положень зазначених законодавчих актів, можна зробити висновок, що відокремлені підрозділи юридичних осіб не є юридичними особами і відповідно не є платниками податків.

Ця ситуація призводить до того, що економічно розвинуті міста, де юридичні особи зареєстровані, продовжують розвиватися за рахунок додаткових податкових надходжень у місцеві бюджети, а невеликі міста, відокремлені підрозділи яких там розташовані, залишаються на тому ж економічному рівні, але із вичерпаною ресурсною базою. Наразі місцева влада має приблизно 7 % власних доходів від загального ресурсу, при цьому це більш за рахунок плати за землю та єдиного податку.

Наведемо деякі статистичні дані щодо трьох податків – податок на прибуток підприємств, єдиний податок та податок на доходи фізичних осіб, які сплачують суб'єкти господарювання.

Податок на прибуток підприємств – це загальнодержавний податок за винятком податку на прибуток підприємств комунальної власності, засновником яких є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, селищні та сільські ради. Другий зараховується відповідно до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, селищних та сільських бюджетів. Цей податок становив: у 2011 р. при основній ставці податку 23 % – 13,8 % у дохідній базі зведеного бюджету та 17,5 % у дохідній базі державного бюджету [1, с. 37]; у 2012 р. при основній ставці податку 21 % – 12,5 % у дохідній базі зведеного

бюджету та 16,1 % у дохідній базі державного бюджету [2, с. 23]; у 2013 р. при основній ставці податку 19 % – 12,4 % у дохідній базі зведеного бюджету та 16,1 % у дохідній базі державного бюджету [3, с. 29]; у січні-червні 2014 р. при основній ставці податку 18 % – 11,1% у дохідній базі зведеного бюджету та 14,2 % у дохідній базі державного бюджету [4, с. 26] (див. рис. 2). Таке пониження надходжень податку на прибуток підприємств до державного і місцевих бюджетів зумовлене щорічним зменшенням ставки податку з 23 % до 18 % (на 5 %). Також таке зменшення пов'язано з переходом на авансову сплату податку.

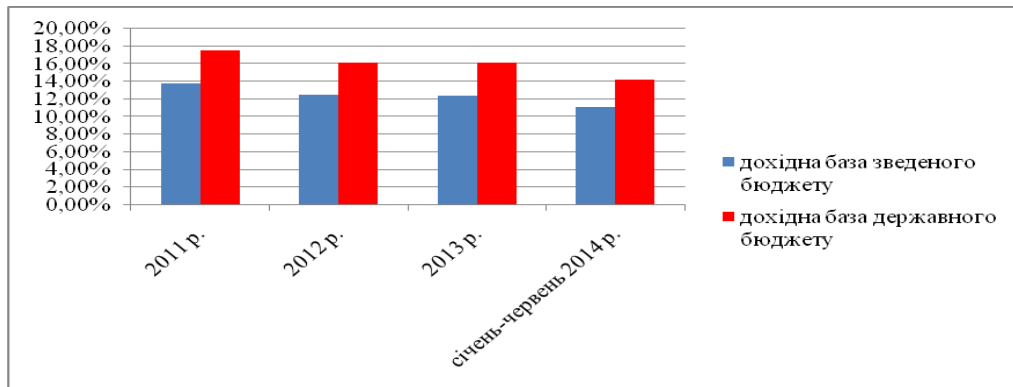


Рис. 2. Динаміка доходів зведеного та державного бюджетів

Єдиний податок, на відміну від інших видів податків, передбачає спрощений облік доходів і витрат, а також заміщає собою сплату і розрахунок певної кількості обов'язкових податків і зборів, які сплачуються в Україні на сьогодні. Включення його до складу місцевих податків і зборів спричинило підвищення їх питомої ваги у структурі доходів місцевих бюджетів. Для того, щоб простежити динаміку надходжень єдиного податку і, тим самим

за допомогою цифр підтвердити підвищення його питомої ваги у структурі доходів місцевих бюджетів, проаналізуємо статистичні дані з 2008 р. по червень 2014 р. Так, цей податок становив: у 2008 р. – 2,5 % у дохідній базі місцевих бюджетів; у 2009 р. – 2,5 %; у 2010 р. – 2,4 %; у 2011 р. – 2,3 % [1, с. 73]; у 2012 р. – 4,8 % [2, с. 53]; у 2013 р. – 6,3 % [3, с. 57]; у січні-червні 2014 р. – 7,1 % [4, с. 52] (див. рис. 3).

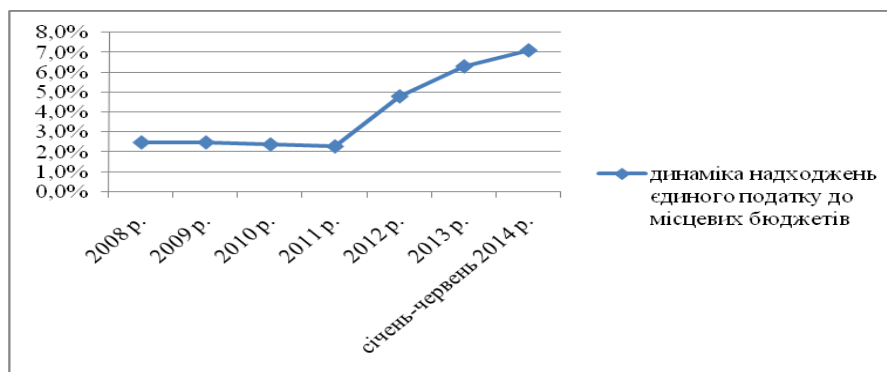


Рис. 3. Динаміка надходжень єдиного податку до місцевих бюджетів

Враховуючи наведені дані, хотілося б зазначити, що зменшення надходжень єдиного податку в 2011 р. у порівнянні із 2010 р. на 0,1 % відбулося внаслідок внесення змін до ПК України, які встановили нові правила справляння цього податку щодо терміну його сплати і запровадження нової ставки оподаткування. У наступних роках зростання надходжень єдиного податку пояснюється збільшенням кількості платників цього податку – фізичних осіб-підприємців та

суб'єктів малого підприємництва. При цьому варто відмітити, що наведені вище зміни до ПК України досить суттєво вплинули на структуру платників – частка податку з юридичних осіб зменшилася, а з фізичних осіб навпаки зросла.

Податок на доходи фізичних осіб – це загальнодержавний податок, що стягується з доходів фізичних осіб, який на сьогоднішній день продовжує зберігати позицію найвагомішого за обсягом джерела

наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, хоча за останні п'ять років спостерігається деяке зниження його частки у доходах місцевих бюджетів. Так, у 2008 р. цей податок становив 62,1 % у дохідній базі місцевих бюджетів; у 2009 р. – 62,6 %; у 2010 р. – 63,4 %; у 2011 р. – 62,5 % [1, с. 70]; у 2012 р. – 60,6 % [2, с. 50]; у 2013 р. – 61,4 % [3, с. 54]; у січні-червні 2014 р. – 61,0 % [4, с. 50] (див. рис. 4). Таку

ситуацію, як зменшення надходжень цього податку до місцевих бюджетів, на наш погляд, можна пояснити тим, що за складних соціально-економічних умов у державі, все більше роботодавців на офіційне приймають на роботу своїх працівників, надають викривлені відомості щодо розміру їх заробітної плати, навмисно подають неправдиву інформацію до податкової служби та державних реєстраторів.

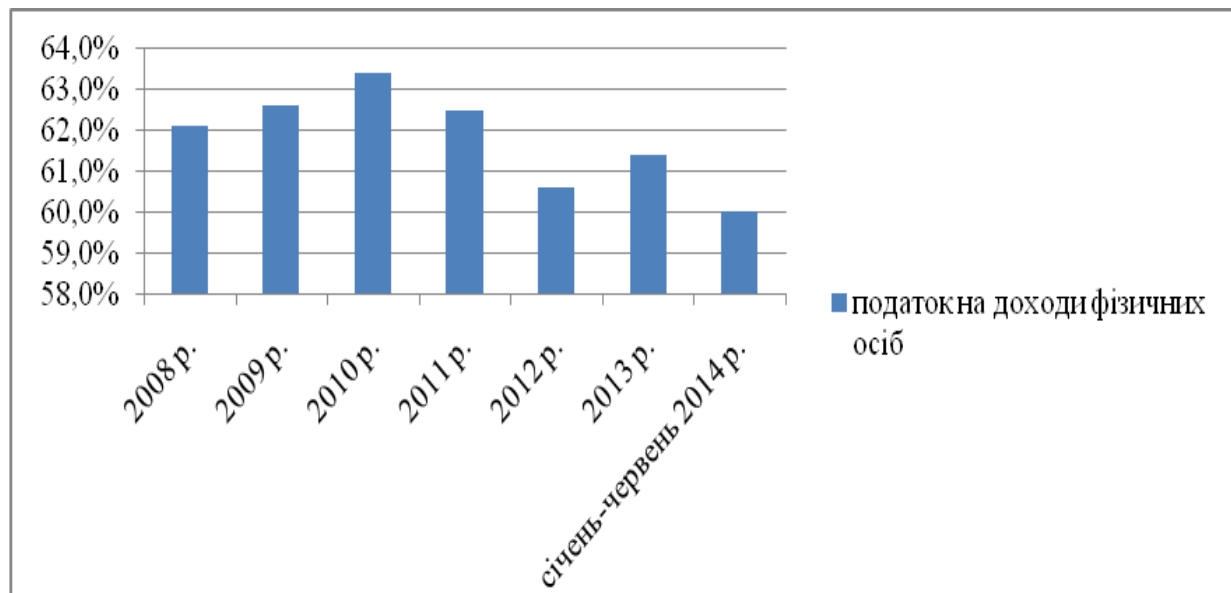


Рис. 4. Динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб

У розрізі регіонів України, протягом аналізованого періоду (з 2008 р. по червень 2014 р.) найбільший обсяг надходжень зазначених вище податків спостерігався у таких областях як: Київська, Донецька, Дніпропетровська, Харківська, Одеська. Найменший обсяг надходжень цих податків спостерігався частково в АРК (м. Севастополь), Чернівецькій, Закарпатській та Тернопільській областях.

Враховуючи все зазначене вище, для збалансованості наповнення місцевих бюджетів за рахунок податкових надходжень і тим самим збільшення фінансової спроможності регіонів, Президент України за підсумками засідання Ради регіонів 16 жовтня 2013 р. надав Кабінету Міністрів України доручення. В ньому вказано, що приватний бізнес має поповнювати бюджети саме тих регіонів, ресурси й інфраструктуру яких безпосередньо використовує. Для вирішення цієї ситуації суб'єкти господарювання мають сплачувати податки і збори не за місцем їх державної реєстрації, а на тих територіях, де фактично розміщені вони і їх відокремлені підрозділи та здійснюється їх господарська діяльність. Згідно із цим документом Кабінет Міністрів України повинен проаналізувати практику реєстрації суб'єктів господарювання як платників податків не за фактичним місцем ведення їхньої господарської діяльності та її наслідки для місцевих бюджетів. За результатами цього аналізу Уряд має розробити пропозиції щодо створення максимально сприятливої ситуації для місцевих бюджетів тих територій, де суб'єкти господарювання ведуть свою діяльність [6]. Наразі, відокремлені і структурні підрозділи суб'єктів

господарювання здійснюючи господарські діяльність сплачують окремі податки (безпосередньо податок на доходи фізичних осіб) не до відповідних місцевих бюджетів за їх фактичним місцезнаходженням, а за місцем розташування центральних офісів суб'єктів господарювання. При цьому часто порушуючи порядок щодо нарахування або перерахування, утримання і сплати до відповідного місцевого бюджету податків за свої структурні і відокремлені підрозділи за їх місцезнаходженням, так як законодавчо досі не врегульований механізм відповідальності за такі порушення. Більше того, унеможливується контроль зі сторони органів державної податкової служби щодо сплати окремих податків структурними і відокремленими підрозділами юридичних осіб, тому що відомості про них не вносяться до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Усе це пояснюється недосконалістю вітчизняного законодавства, яке містить ряд прогалин і колізій в цьому аспекті.

Народними депутатами А. В. Парубієм, Я. В. Дубневичем, В. С. Пазиняком та іншими, було винесено на розгляд Верховної Ради України Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо зарахування податку на доходи фізичних осіб до відповідних місцевих бюджетів за фактичним місцезнаходженням структурних та відокремлених підрозділів юридичної особи)» від 16 травня 2013 р., основним завданням якого є врегулювати питання сплати податку на доходи фізичних осіб до відповідних місцевих бюджетів структурними підрозділами юридичної

особи за місцем їх безпосереднього розташування [11]. Відповідно прийняття цього Проекту, перш за все, створить законодавчу основу для збільшення доходів місцевих бюджетів.

Дослідження окремих питань наповнення місцевих бюджетів в Україні за рахунок оподаткування суб'єктів господарювання та зроблений статистичний аналіз трьох видів податків (податок на прибуток підприємств, єдиний податок та податок на доходи фізичних осіб) у структурі доходної бази місцевих бюджетів, дозволяє зробити висновки, що для зміцнення доходної частини місцевих бюджетів і тим самим забезпечення фінансової спроможності територіальних громад на сучасному етапі, необхідно:

– надати органам місцевого самоврядування права запроваджувати на своїй території власні податки і збори, ставки та базу яких вони зможуть регулювати самостійно, при умові контролю загального рівня податкового навантаження з боку держави;

– внести відповідні зміни до ПК України та БК України щодо надання таким податкам, як податок на прибуток підприємств, єдиний податок та податок на доходи фізичних осіб статусу місцевих податків та відповідно змінити і вдосконалити порядок їх справляння. На початковому етапі стовідсоткове відрахування таких податків, на наш погляд, буде неможливе, так як це сильно позначиться на доходній базі державного бюджету. Але через деякий час таке зменшення буде виправданим, так як за наявності достатніх доходів місцевих бюджетів, знизиться розмір державної допомоги ним. Одержані кошти від сплати цих податків до місцевих бюджетів можна спрямувати на модернізацію житлово-комунального господарства, збільшення

благоустрою, ремонт доріг, виконання програм соціально-економічного розвитку та ін.

– підвищити роль органів місцевого самоврядування та податкових служб у легалізації доходів місцевих підприємств фізичних осіб-підприємців, з метою наповнення доходної частини місцевих бюджетів податковими надходженнями;

– здійснювати ефективний і дієвий контроль з боку податкових служб та державних реєстраторів за сплатою місцевих податків і зборів, їх правильним обчисленням та своєчасним нарахуванням суб'єктами господарювання та їх відокремленими підрозділами.

Висновок. Отже, враховуючи все вище викладене можна зробити висновок, що сьогодні за наявності значної кількості суб'єктів господарювання різної форми власності, рівень наповнення місцевих бюджетів за рахунок сплати ними відповідних податків є низьким. Це порушує принцип справедливого розподілу доходів між місцевими і державним бюджетами.

На наш погляд, першим кроком у зміцненні фінансової бази місцевого самоврядування може стати не введення нових податків і зборів та збільшення податкового тягаря, а вдосконалення структури місцевих бюджетів шляхом включення до неї податку на прибуток підприємств, єдиного податку та податку на доходи фізичних осіб. При цьому економічно справедливо буде, якщо податок на прибуток підприємств та податок на доходи фізичних осіб надходитиме до відповідних місцевих бюджетів за фактичним місцезнаходженням суб'єктів господарювання та їх структурних і відокремлених підрозділів, а не за місцем їх реєстрації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік / І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська та ін.; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 96 с.
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2012 рік / В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2013. – 73 с.
3. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік / В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2014. – 80 с.
4. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-червень 2014 року / В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2014. – 76 с.
5. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, 19-20, 21-22. – Ст. 144.
6. Доручення Президента України щодо забезпечення збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://president.gov.ua/documents/16182.html>.
7. Олійник Л. А. Формування фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування / Л. А. Олійник // Науковий вісник НУБіП України. – 2011. – Вип. 3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://elibrary.nubip.edu.ua/10710/1/110la.pdf>.
8. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, 15-16, 17. – Ст. 112.
9. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31-32. – Ст. 263.
10. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
11. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо зарахування податку на доходи фізичних осіб до відповідних місцевих бюджетів за фактичним місцезнаходженням структурних та відокремлених підрозділів юридичної особи)» від 16 травня 2013 р. № 2029а. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG1KDXAA.html.
12. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ НАПОЛНЕНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УКРАИНЕ ЗА СЧЕТ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ СУБЪЕКТОВ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ

В статье исследуются отдельные вопросы наполнения местных бюджетов в Украине за счет налогообложения субъектов хозяйствования, путем статистического анализа трех видов налогов (налог на прибыль предприятий, единый налог и налог на доходы физических лиц). Ведь сегодня существует острая необходимость в совершенствовании экономическо-правовых механизмов наполнения местных бюджетов, что обеспечит социальное и финансово-экономическое развитие соответствующей территории, благодаря надлежащему формированию и эффективному использованию собственных финансовых ресурсов. В начале статьи обосновывается, что финансовые ресурсы территориальных общин являются объектом и реальным выражением местных финансов. Дается определение понятия «финансовые ресурсы» и указывается, что входит в их состав. Далее в исследовании речь идет о доходах местных бюджетов, часть которых формируется с помощью местных налогов и сборов. Отмечается, что до принятия Налогового кодекса Украины было 2 местных налога и 14 местных сборов. А после его принятия к местным налогам и сборам относятся только: налог на недвижимое имущество, отдельное от земельного участка; единый налог; сбор за осуществление некоторых видов предпринимательской деятельности; сбор за места для парковки транспортных средств; туристический сбор. Приводятся статистические данные о налоговых поступлениях в местные бюджеты до и после внесения изменений в НК Украины с 2008 г. по январь-июнь 2014 г. В статье делается акцент на налогообложении субъектов хозяйственной деятельности, которые являются плательщиками нескольких видов налогов, основными из которых являются налог на прибыль предприятий, единый налог, если они пребывают на упрощенной системе налогообложения и налог на доходы физических лиц. Это объясняется тем, что сейчас в Украине сложилась такая ситуация, когда субъект хозяйствования зарегистрирован в одном месте, а осуществляет свою деятельность через структурные подразделения в другом. Приводятся статистические данные по этим трем налогам, которые платят субъекты хозяйствования. На основе проведенного исследования, в статье указывается ряд предложений для укрепления доходной части местных бюджетов. В конце статьи делается вывод, что при наличии значительного количества субъектов хозяйствования различных форм собственности, уровень наполнения местных бюджетов за счет уплаты ими соответствующих налогов сегодня является низким.

Ключевые слова: финансовые ресурсы; местные бюджеты; субъекты хозяйствования; налог на прибыль предприятий; единый налог; налог на доходы физических лиц.

V. Emelyanov, A. Ibrahimova,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine

THE ISSUES OF PUMPING UP THE BUDGET AT THE EXPENSE OF TAXATION FOR BUSINESS ENTITIES

The article deal with certain issues of pumping up local budgets in Ukraine at the expense of taxation for business entities, by means of statistical analyzing three types of taxes (corporate income tax, a flat tax and the tax on personal income). In fact, nowadays exists an urgent need to improve the economic and legal mechanisms for filling local budgets that provides social, financial and economic development of the certain territories due to proper forming and effective use of their own financial resources. In the beginning of this article it is substantiated that the financial resources of local communities are both the subject and the tangible expression of local finance. The definition of the concept «financial resources» is given and the components are stated. Further, the research touches upon local budget revenues the part of which is formed with the help of local taxes and fees. It is noted that prior to the adoption of the Tax Code of Ukraine 2 local taxes and 14 local fees existed. After its adoption local taxes and fees include only: property tax on the real estate separated from the land; flat rate tax; fee for the implementation of certain business activities; fee for parking vehicles; tourist tax. Statistics on tax revenue to local governments before and after making changes to the Tax Code of Ukraine from 2008 till January-June 2014 is given. The article focuses on the taxation of business entities that are payers of several types of taxes, the main ones are the corporate income tax, flat rate tax, if they are in the simplified tax system and the tax on personal income. This is due to the fact that the situation in Ukraine is such that a business entity is registered in one place, and operates through its structural units in another one.

Statistics on these three taxes that business entities pay is given. The article identifies a number of proposals to strengthen the revenue side of local budgets on the basis of the research. At the end of the article the conclusion is made that if a significant number of business entities of different ownership forms are available, pumping up the level of local budgets for the payment of their respective taxes today is low.

Key words: *financial resources; local budgets; business entities; corporate income tax; single tax; tax on personal income.*

© Ємельянов В. М., Ібрагімова А. А., 2014

Дата надходження статті до редколегії 10.10.2014

МЕХАНІЗМ СТИМУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Визначено безпеку сталого розвитку, яка базується на використанні потенціалу регіональної соціо-еколого-економічної системи. Розроблено механізм стимулювання сталого розвитку регіонів з основними ключовими елементами. У статті визначаються шляхи безпеки сталого розвитку на основі потенційного використання регіональної соціально-еколого-економічної системи. Механізм стимулювання сталого розвитку з основними ключовими елементами. Аналіз досліджень зарубіжних і вітчизняних дослідників сталого регіонального розвитку дає підстави для виділення таких інструментів, щоб стимулювати регіональний розвиток в Україні в соціальних, економічних та екологічних сферах: створення інноваційних підприємств; власних і залучених інвестицій до соціальних, економічних та екологічних проблем регіону (приватні, державні, внутрішні, зовнішні); власних і залучених інвестицій в науку і технології; гранти і субсидії місцевим органам влади з державного бюджету; платежі за користування природними ресурсами; регіональні програми для угод навколишнього середовища, стимулювання для просування регіонального розвитку та ін. Зрозуміло, що використання таких інструментів не є достатнім для того, щоб забезпечити сталий розвиток регіонів, а інструментальні дані зосередилися на вирішенні тільки частини проблем, що існують у регіоні. Отже, наявні інструменти для стимулювання регіонів соціальні, екологічні та екологічного розвитку мають поліпшити для того, щоб зробити їх більш ефективними та сприяти досягненню сталого розвитку регіонів, які формують механізм інструментів, що сприяють сталому регіональному розвитку. Інструменти і механізм забезпечення сталого розвитку в регіоні – Інструменти активують впливу на регіональному соціально-еколого-економічної системи, спрямованої на забезпечення сталого розвитку регіону шляхом активних державних і регіональних органів влади.

Ключові слова: безпека; інструменти; механізм; потенціал; регіон; сталий розвиток; стимулювання.

Вступ. Політика стимулювання сталого розвитку регіонів через механізм стимулювання сталого розвитку регіонів реалізується за допомогою певного набору інструментів. Правильний підбір, відбір та успішне застосування методів та інструментів механізму стимулювання сталого розвитку регіонів на практиці дозволить досягти високого рівня сталого розвитку регіонів України. Тобто, раціональний підхід при побудові стимулюючого інструментарію зумовить отримання максимального соціо-еколого-економічного ефекту, і наблизити стратегічну мету кожної регіональної (соціо-еколого-економічної) СЕЕ системи до сталого розвитку регіону.

Постановка завдання. Визначити безпеку сталого розвитку, яка базується на використанні потенціалу регіональної соціо-еколого-економічної системи. Розробити механізм стимулювання сталого розвитку регіонів з основними ключовими елементами.

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб досягти високого рівня гармонійності, збалансованості сталого розвитку регіонів, тобто, підтримання взаємозв'язку, цілісності та динамічної рівноваги соціальної,

економічної та екологічної складових регіону необхідно використовувати податкові та трансфертні інструменти стимулювання сталого розвитку регіону [5]. В першу чергу, це зумовлено тим, що бюджетні та фінансові інструменти стимулюючого впливу тісно взаємопов'язані, і активно застосовуються у всіх сферах життєдіяльності регіону. Крім того, їх застосування передбачає перерозподіляти коштів через бюджети різних рівнів, що дозволить досягти соціальної справедливості, економічного зростання та екологічної рівноваги, а тому сприятиме утвердженню гармонійності, збалансованості та рівноважності сталого розвитку регіону.

Стабільність та конкурентоспроможність сталого розвитку регіону вимагають підтримання протягом тривалого терміну позитивних параметрів розвитку регіональної СЕЕ системи та активізацію потенційних можливостей регіону нарощувати та ефективно використовувати конкурентні переваги у кожній сфері регіону, а також впроваджувати нові досягнення науково-технічного прогресу в економіку, суспільство та екологію. Найприйнятнішими інструментами стимулювання

сталого розвитку, що забезпечать високий рівень стабільності та конкурентоспроможності сталого розвитку є інвестиційно-інноваційні інструменти, оскільки вони направлені на забезпечення сталого розвитку в соціальній, економічній та екологічній сфері регіону через розвиток нових технологій та втілення наукових пропозицій [1].

Безпека сталого розвитку повинна базуватись на використанні потенціалу регіональної СЕЕ системи, здатності до самовідтворення та недопущення дії дестабілізуючих факторів. Виходячи з таких характеристик, можна стверджувати, що для досягнення високого рівня безпеки сталого розвитку необхідно застосовувати переважно інституційні інструменти стимулювання сталого розвитку регіону.

Інструменти механізму стимулювання сталого розвитку регіонів повинні ґрунтуватись на основі певних підстав відбору стимулюючих заходів, тобто відповідати принципам відбору інструментів стимулювання.

До основних принципів відбору інструментів механізму стимулювання сталого розвитку регіонів варто віднести наступні [2]:

1) ефективність – здатність досягнути соціальних, економічних та екологічних цілей найраціональнішим шляхом при мінімальних витратах у межах реалізації політики стимулювання сталого розвитку регіону;

2) гнучкість – реакція постійні соціальні, економічні та екологічні внутрішні та зовнішні зміни, що стосуються конкретного регіону;

3) справедливість – відповідність віднесення стимулюючих заходів до певного типу політики стимулювання сталого розвитку регіону з метою об'єктивності у розподілі наслідків від застосованих інструментів стимулювання;

4) пріоритетність – застосування інструментів стимулювання, здатних стати переважними при реалізації певного типу політики стимулювання сталого розвитку регіону;

5) довгостроковість – вибір і застосування в межах політики стимулювання сталого розвитку регіону таких довгострокових стимулів, що націлені на сприяння досягнення все більш високих соціальних, економічних та екологічних параметрів розвитку регіональної СЕЕ системи [3];

6) інформативність – наявність об'єктивної інформації про стимулюючі заходи для обґрунтування застосування тих чи інших інструментів стимулювання в межах політики стимулювання сталого розвитку регіонів;

7) відповідність ознакам сталості – інструменти стимулювання певного типу політики стимулювання сталого розвитку повинні відповідати ознакам сталості, значення котрих необхідно покращити.

Проведений аналіз досліджень зарубіжних та вітчизняних дослідників сталого розвитку регіону [4], дає підстави виокремити такі інструменти стимулювання розвитку регіонів України у соціальній, економічній та екологічній сферах: створення інноваційних підприємств; власні та залучені інвестиції у соціальну, економічну та екологічну сферу регіону (приватні, державні, зовнішні, внутрішні); власні та залучені інвестиції у науку та технології; дотації та субсидії

місцевим органам влади з Державного бюджету; платежі за використання природних ресурсів; регіональні програми екологічного стимулювання, угоди щодо стимулювання розвитку регіонів та інші. Зрозуміло, що застосування таких інструментів є недостатнім для того, щоб досягти сталого розвитку регіонів, адже дані інструменти акцентують увагу на вирішенні лише частини проблем, що існують у регіоні. Натомість вирішення соціо-еколого-економічних питань за допомогою стимулюючих та мотиваційних заходів активізуючого впливу практично не враховуються. Тому наявні інструменти стимулювання соціального, екологічного та економічного розвитку регіонів варто удосконалити для того, щоб вони були більш дієвими і сприяли досягненню сталого розвитку регіонів, тобто сформувати інструменти механізму стимулювання сталого розвитку регіонів.

Інструменти механізму стимулювання сталого розвитку регіону – інструменти активізуючого впливу на регіональну соціо-еколого-економічну систему, спрямовані на забезпечення досягнення сталого розвитку регіону через активну діяльність державних та регіональних органів влади.

Інструменти механізму стимулювання характеризуються використанням широкого набору заходів стимулювання сталого розвитку, і класифікуються наступним чином:

1) за суб'єктом застосування:

– інструменти стимулювання сталого розвитку регіону – інструменти стимулюючого характеру, направлені на діяльність суб'єктів господарювання та регіональних органів влади у всіх регіонах для досягнення сталого розвитку, що використовуються державними органами влади;

– інструменти мотивації сталого розвитку регіону – заходи внутрішньої активізації діяльності господарюючих суб'єктів у соціальній, економічній та екологічній сферах регіону, направлені на досягнення сталого розвитку через застосування мотиваційного підходу до нарощення внутрішніх потенційних резервів конкретного регіону, що використовуються регіональними органами влади;

2) за напрямком стимулювання:

– інвестиційно-інноваційні – заходи активізаційного впливу, що ґрунтуються на вкладенні коштів у розробку та впровадження нових технологій, процесів та інноваційних пропозицій з метою досягнення сталого розвитку регіону;

– податкові – інструменти стимулювання сталого розвитку регіону, що за основу використовують важелі податкової системи (податки, платежі, збори, штрафи, податкові канікули та кредити), та направлені на досягнення сталого розвитку регіону;

– трансфертні – заходи стимулювання, спрямовані на покращення соціо-еколого-економічної ситуації у регіоні та досягнення сталого розвитку через використання системи бюджетних асигнувань (дотацій, субсидій, субвенцій);

– інституційні – заходи стимулюючого впливу, що здійснюються органами державної та регіональної влади з метою покращення соціо-еколого-економічної ситуації у регіоні (дозволи, обмеження, угоди, програми);

3) за тривалістю дії стимулюючого заходу:

– довгострокові – інструменти стимулювання сталого розвитку регіону, що використовуються понад 5 років;

– середньострокові – заходи стимулюючого впливу, що націлені на досягнення сталого розвитку, і тривають протягом від 3 до 5 років;

– короткострокові – інструменти стимулювання сталого розвитку регіону, тривалість яких обмежена терміном від 1 до 3 років;

4) за джерелом фінансування:

– державні – інструменти стимулювання сталого розвитку, що фінансуються з державного або місцевих бюджетів, державних фондів, а також державними підприємствами;

– приватні – заходи стимулюючого впливу, що направлені на досягнення сталого розвитку регіону, і фінансуються приватними суб'єктами господарювання різних організаційних форм та видів;

– внутрішні – інструменти стимулювання сталого розвитку регіону, що фінансуються за рахунок внутрішньорегіональних джерел;

– зовнішні – заходи стимулювання, що спрямовані на досягнення сталого розвитку регіону, і фінансуються через загальнонаціональні чи міжрегіональні програми та угоди, а також міжнародні організації.

Розглянемо детально інструменти механізму стимулювання сталого розвитку регіону. Виділяти інструменти механізму стимулювання варто за двома ключовими характеристиками: за суб'єктом стимулювання та напрямком стимулювання. При цьому кожен інструмент стимулювання враховуватиме інші характеристики. Так, до інструментів стимулювання сталого розвитку регіону віднесемо наступні:

5) податкові інструменти стимулювання сталого розвитку:

– податковий науковий кредит – вирахування з оподаткованої суми місячного доходу юридичних осіб, що здійснюють НДДКР, витрат на науково-дослідну діяльність. Ціль інструменту – розвиток нових технологій та втілення наукових досягнень задля досягнення сталого розвитку регіону.

– податковий інвестиційний кредит – вирахування з оподаткованої податком суми місячного доходу юридичних осіб, що здійснюють інноваційне інвестування. Інструмент націлений на розвиток інновацій у соціальній, екологічній та економічній сферах діяльності задля досягнення сталого розвитку регіону.

– податкові преференції для наукоємних та екологоорієнтованих підприємств регіону – сприяння розвитку пріоритетних напрямків господарської діяльності на території регіону шляхом часткового звільнення від оподаткування юридичних осіб, що здійснюють таку діяльність. Інструмент дозволить розширити екологічну продукцію та послуги, забезпечити екологічну рівновагу, досягнення сталого розвитку регіону.

Податкові інструменти стимулювання сталого розвитку регіону передбачають поступове зменшення оподаткування доходів фізичних осіб, і переорієнтація оподаткування на екологічно орієнтоване, тобто планується запровадити податкову реформу, що змінить якісний бік податкового стимулювання

регіонів України. В цілому податкові інструменти комплексно стимулюватимуть соціальну, економічну та екологічну сферу, забезпечуючи тим самим досягнення високого рівня сталого розвитку регіонів.

2) трансфертні інструменти стимулювання сталого розвитку регіону:

– пряма дотація місцевим бюджетам на природоохоронні заходи і регіональну політику ресурсоспоживання – програми бюджетне асигнування з Державного бюджету України для регіонів, що мають значні екологічні проблеми в межах необхідності. Ціль програм інструменту – подолання екологічних проблем у регіонах України та сприяння утвердженню сталого розвитку регіонів.

– пряма дотація регіонам, змушеним притримувати промисловий розвиток – програми бюджетне асигнування з Державного бюджету України конкретному регіону, де цілеспрямовано притримується промисловий розвиток заради збереження соціальної та екологічної сфери регіону. Основне завдання програм інструменту – компенсація конкретному регіону за сповільнення темпів промислового розвитку заради відновлення рівноваги між сферами регіональної СЕЕ системи.

Зважаючи на залежність місцевих бюджетів від прямої допомоги з Державного бюджету, необхідно поступово зменшити вплив трансфертних стимулів на розвиток регіону. В першу чергу це зменшить прив'язаність розвитку регіону від державних дотацій та субсидій. Найголовнішим у програмі випадку є те, що зменшення державних асигнувань на реалізацію соціально-економічних заходів сприятиме мотивації регіональної СЕЕ системи досягти високого рівня рівноважності, гармонійності, стабільності, збалансованості, конкурентоспроможності та безпеки регіону, а отже і сталого розвитку регіону. Крім того, варто змінити надання прямої державної допомоги у напрямку задоволення соціо-еколого-економічних потреб конкретного регіону.

3) інвестиційно-інноваційні інструменти стимулювання сталого розвитку регіону:

– інноваційне інвестування регіональної науки та технологій – приватне та державне капіталовкладення наукоємних технологій, орієнтоване на досягнення сталого розвитку регіональної СЕЕ системи. Інструмент спрямований на відновлення екологічної рівноваги, досягнення соціальної справедливості та забезпечення економічного росту регіонів за рахунок впровадження наукоємних інвестиційних проектів.

– інновації на відновлення первісних якостей використаних ресурсів регіону – реалізація високотехнологічних проектів, що реалізуються юридичними особами на території регіону, і пов'язані із природними ресурсами регіону. Ціль інструменту стимулювання – відновлення природно-ресурсного потенціалу регіону, забезпечення придатності використаних ресурсів з метою досягнення сталого розвитку регіону.

Інвестиційно-інноваційні інструменти стимулювання сталого розвитку регіону акцентують увагу на вкладенні коштів у ліквідні високотехнологічні проекти, здатні максимально швидко принести очікуваний ефект у соціальній, екологічній сферах регіонів України. Водночас надійним залишається

інвестування в основні засоби регіонів, що дозволить розвивати економічну сферу регіональних СЕЕ систем. Тобто інвестиційно-інноваційні інструменти стимулювання сталого розвитку регіону дозволять пришвидшити досягнення сталого розвитку регіонів.

б) інституційні інструменти стимулювання сталого розвитку регіону:

– державне замовлення на високоефективні в екологічному та соціальному плані регіональні проекти і технології – визначення переліку пріоритетних соціально-екологічних проектів, їх фінансування і реалізація заради досягнення сталого розвитку регіону. Основна ціль програм інструменту стимулювання – розвиток високотехнологічного, енергоощадного, екологічно безпечного та соціально орієнтованого виробництва;

– регіональне прикордонне співробітництво у галузі сталого розвитку – транскордонна регіональна співпраця у соціальній, економічній та екологічній сферах заради досягнення сталого розвитку регіонів. Цей інструмент забезпечить розширення співробітництва регіонів України з регіонами сусідніх країн у соціальній, економічній та екологічній сферах регіону, сприяючи досягненню сталого розвитку регіону.

Висновки. Отже, інституційні інструменти стимулювання сталого розвитку регіону направлені на залучення додаткових коштів до регіону для реалізації різноманітних програм та проектів в контексті досягнення сталого розвитку регіону, забезпечуючи при цьому потужну протидію внутрішнім і зовнішнім загрозам регіону у соціальній, економічній та екологічній сферах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вахович І. М. Фінансова політика сталого розвитку регіону: методологія формування та механізми реалізації: Монографія / І. М. Вахович – Луцьк : Надстир'я, 2007. – 496 с.
2. Герасимчук З. В. Політика розвитку проблемних регіонів: методологічні засади формування та реалізації : монографія / Герасимчук З. В., Галушак В. Л. – Луцьк : Надстир'я, 2006. – 248 с.
3. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] / Національний ін-т стратегічних досліджень / [Варналії З. С., Мокій А. І., та ін.]; під ред. З. С. Варналії – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
4. Сталій розвиток суспільства : [навч. посіб.] / Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй “Муніципальна програма врядування та сталого розвитку”; Академія муніципального управління / Садовенко А. П., Серета В. І., Масловська Л. Ц. – К., 2007. – 240 с.
5. Стратегія забезпечення сталого розвитку України // Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. М. Київ, 20 травня 2008 р. – У трьох частинах / РВПС України НАН України. – К. : РВПС України НАН України, 2008. – Ч. 1. – 308 с.

Е. Г. Карташов,

Академія муніципального управління, г. Київ, Україна

МЕХАНИЗМ СТИМУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

В статье определяются пути безопасности устойчивого развития на основе потенциального использования региональной социально-эколого-экономической системы. Механизм стимулирования устойчивого развития с основными ключевыми элементами. Анализ исследований зарубежных и отечественных исследователей устойчивого регионального развития дает основания для выделения таких инструментов, чтобы стимулировать региональное развитие в Украине в социальных, экономических и экологических сферах: создание инновационных предприятий; собственных и привлеченных инвестиций в социальных, экономических и экологических проблем региона (частные, государственные, внутренняя, внешняя); собственных и привлеченных инвестиций в науку и технологии; гранты и субсидии местным органам власти из государственного бюджета; платежи за пользование природными ресурсами; региональные программы для соглашений окружающей среды стимулирования для продвижения регионального развития и др. Понятно, что использование таких инструментов не является достаточным для того, чтобы обеспечить устойчивое развитие регионов, а инструментальные данные сосредоточены на решении только часть проблем, существующих в регионе. Таким образом, существующие инструменты для стимулирования регионов социальные, экологические и экологического развития должно улучшить для того, чтобы сделать их более эффективными и способствовать достижению устойчивого развития регионов, которые формируют механизм инструментов, способствующих устойчивому региональному развитию.

Инструменты механизм обеспечения устойчивого развития в регионе – Инструменты активизирующие влияния на региональном социально-эколого-экономической системы, направленной на обеспечение устойчивого развития региона путем активных государственных и региональных органов власти.

Ключевые слова: *безопасность; инструменты; механизмы; потенциал и устойчивое развитие; продвижение по службе.*

MECHANISM PROMOTING ENVIRONMENTAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT REGIONS

Determined the safety of sustainable development based on the potential use of regional socio-ecological-economic system. The mechanism of stimulation of sustainable development with the main key elements. The analysis of studies of foreign and local researchers of sustainable regional development, gives reason to distinguish such instruments to stimulate regional development in Ukraine in social, economic and environmental spheres: the creation of innovative enterprises; own and attracted investments in the social, economic and ecological problems of the region (private, public, external, internal); own and attracted investments in science and technology; grants and subsidies to local governments from the state budget; payments for use of natural resources; regional programs for environmental incentive agreements for promotion of regional development and others. It is clear that the use of such tools is not sufficient in order to achieve sustainable development of the regions, as data tools focus on addressing only part of the problems existing in the region. Instead, addressing environmental and socio-economic issues through stimulating and motivational measures activating influence almost do not count. Hence, the existing tools to stimulate social, environmental and ecological development regions should improve in order to make them more effective. Rog and contributed to the achievement of sustainable development of the regions that form the instruments mechanism promoting sustainable regional development.

Tools mechanism for promoting sustainable development in the region – Tools activating effect on regional socio-ecological-economic system aimed at ensuring the sustainable development of the region through active state and regional authorities.

Key words: Safety, tools, mechanisms, potential, and sustainable development, promotion.

ДЕРЖАВНЕ СОЦІАЛЬНЕ СТРАХУВАННЯ ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

У статті аналізується система соціального захисту населення в Україні та роль у ній соціального страхування. В статті наголошується, що в Україні проголошено курс на побудову соціальної держави, політика якої спрямована на забезпечення соціальних прав та державних соціальних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного члена суспільства. Важливим при цьому є функціонування і подальший розвиток системи соціального забезпечення та її складової – соціального страхування. За таких умов джерелом підвищення добробуту громадян має стати ефективна праця, трудова активність та підприємницька ініціатива. Але часто виникають ситуації, коли через об'єктивні обставини, які людина подолати не може, вона не має можливості заробити на життя, потрапляє у становище, яке загрожує її існуванню. Ці обставини є соціальними ризиками і притаманні кожній особі як члену людської спільноти. Ринкова економіка не створює механізмів захисту населення від названого ризику. Лише активне втручання держави уможливіє мінімізацію їх негативних наслідків. Наявність соціальних ризиків зумовлює існування державної системи соціального захисту населення, функціонування якої поєднує страхові та не страхові засади. На підставі аналізу теоретичного та практичного матеріалів обґрунтовано напрями державної політики щодо формування та розвитку дієвої системи соціального страхування в Україні.

Ключові слова: соціальний захист; соціальне страхування; соціальна допомога; соціальні гарантії; прожитковий мінімум; соціальні норми; мінімальна зарплата.

Постановка проблеми. Головним суб'єктом реалізації соціальної політики в сучасному світі традиційно є держава. Одним з найголовніших напрямів діяльності нашої держави є вирішення питань соціального страхування як основи соціального забезпечення її громадян. Конституцією України нашу державу проголошено як соціальну, тобто її соціальна політика повинна спрямовуватись на створення належних умов для достойного рівня життя і вільного розвитку особистості. Соціальне страхування як важлива складова частина системи соціального захисту відіграє значну роль у житті громадян України, особливо тих, хто втратили можливість забезпечувати себе самостійно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню окремих питань пов'язаних з вирішенням зазначених проблем присвячені, зокрема, роботи вітчизняних і російських учених: В. Галицького, В. Гречка, Н. Дубровських, Ю. Комарова, Ю. Міхєєва, В. Міненка, М. Папієва, Н. Перегудова, В. Райхера, В. Ройка, В. Рудень, В. Серебровського, Л. Четверікова [3 – 10].

Хоча вітчизняні вчені з економічних, політичних наук та державного управління приділяли увагу аналізу державної політики щодо формування та розвитку

обов'язкового соціального страхування в Україні як складової системи соціального захисту, остаточного вигляду система соціального захисту ще не отримала, перебуває у процесі постійного реформування і потребує більш детального дослідження.

Метою статті є визначення ролі та місця державного соціального страхування як важливої складової системи соціального захисту в реалізації соціальної політики держави на сучасному етапі суспільних трансформацій в Україні. Для реалізації вищезазначеної мети поставлено низку завдань, зокрема:

- з'ясувати, якою мірою система соціального захисту використовує механізм обов'язкового державного соціального страхування;

- обґрунтувати напрями державної політики щодо формування та розвитку дієвої системи соціального страхування в Україні.

Виклад основного матеріалу. У межах комплексу соціальної політики варто виокремити систему соціального захисту населення, який здійснюють держава і громадянське суспільство. як правило, соціальний захист населення має дві форми: система грошової допомоги або комплекс певних соціальних послуг.

Джерела фінансування соціального захисту – надходження зі страхових фондів, бюджету та надходження від різноманітних недержавних організацій (благодійних, релігійних). Велику роль у забезпеченні добробуту населення держави відіграє соціальне страхування.

В Україні проголошено курс на побудову соціальної держави, політика якої спрямована на забезпечення соціальних прав та державних соціальних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного члена суспільства. Важливим при цьому є функціонування і подальший розвиток системи соціального забезпечення та її складової – соціального страхування [4].

За таких умов джерелом підвищення добробуту громадян має стати ефективна праця, трудова активність та підприємницька ініціатива. Але часто виникають ситуації, коли через об'єктивні обставини, які людина подолати не може, вона не має можливості заробити на життя, потрапляє у становище, яке загрожує її існуванню. Ці обставини є соціальними ризиками і притаманні кожній особі як члену людської спільноти.

Ринкова економіка не створює механізмів захисту населення від названого ризику. Лише активне втручання держави уможливує мінімізацію їх негативних наслідків. Наявність соціальних ризиків обумовлює існування державної системи соціального захисту населення, функціонування якої поєднує страхові та не страхові засади.

Державне соціальне страхування як складова системи соціального захисту характеризується такими суттєвими ознаками:

- функції компенсації соціального ризику і запобігання несприятливим наслідкам ризикової ситуації;
- обов'язковість фінансової участі застрахованих осіб у формуванні страхових фондів, що є головною умовою одержання права на соціальні виплати;
- високий рівень забезпечення застрахованих осіб.

На відміну від цього система вказаного забезпечення за рахунок держави, яка також виконує функцію захисту від соціальних ризиків, побудована на інших засадах: елементарності, безоплатності і безеквівалентності.

Держава зацікавлена у розбудові принципово нової системи соціального страхування, адже фінансові можливості нині чинної системи не дозволяють проводити ефективну патерналістську політику щодо підтримки та забезпечення належного рівня життя кожного. Там, де людина дійсно немає можливості забезпечити себе та свою сім'ю на належному рівні, соціальне забезпечення повинно здійснюватись за рахунок держави шляхом надання державної адресної допомоги. Для працездатної частини населення пріоритетне значення має захист їх основних прав, соціальне страхування на випадок втрати роботи, при досягненні пенсійного віку, тимчасовій чи постійній втраті працездатності, яке має забезпечити мінімізацію негативних наслідків соціальних ризиків.

Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне

страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» від 23 вересня 1999 року та Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з втратою працездатності витратами, зумовленими народженням і похованням» від 18 січня 2001 року. Ухвалення зазначених Законів започаткувало реформування системи соціального страхування в Україні та передбачає матеріальне забезпечення громадян у зв'язку з втратою заробітної плати (доходу) внаслідок тимчасової чи постійної втрати працездатності, а також надання соціальних послуг за рахунок бюджету Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності [2].

Бюджет Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності формується шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом, громадянами, а також за рахунок інших джерел, передбачених цими Законами. Це суттєво відрізняє нинішню систему від традиційної, побудованої протягом попередніх десятиліть. Адже працівники були звільнені від участі у фінансуванні заходів із зазначеного страхування. Право особи на отримання забезпечення в системі соціального страхування залежало від участі в суспільному виробництві та інших чинників, здебільшого особистих.

Необхідність існування і подальшого розвитку загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням і похованням, в Україні саме на страхових засадах, визначається низкою об'єктивних передумов, серед яких можна виділити соціально-економічні.

Серед чинників першої групи можна назвати характерні для усіх видів загальнообов'язкового страхування:

1. Недостатній життєвий рівень, поширення бідності серед населення, зумовлені тривалим перехідним періодом до нової моделі розвитку держави. Реальна заробітна плата залишається на рівні, що не забезпечує обсягів споживання матеріальних благ, достатніх для поновлення фізичної та інтелектуальної здатності до праці. Тому компенсація втрати, навіть, мінімальних доходів, яку спричиняє втрата працездатності набуває важливого значення.

2. Необхідність забезпечення соціальної справедливості під час перерозподілу суспільного продукту. Особи, які працюють та сплачують внески до фондів державного соціального страхування, мають за їх рахунок отримувати вищий рівень захисту інтересів при настанні соціальних ризиків. Коли рівень соціально-страхового забезпечення не буде суттєво перевищувати рівень державного соціального забезпечення, громадяни втратять зацікавленість у активній економічній діяльності і перейдуть до числа соціальних утриманців.

3. Зменшення навантаження на державний бюджет за рахунок створення інших джерел, які забезпечують соціальний захист населенню на суто страхових засадах. Одним із пріоритетних напрямків соціальної політики у сфері соціального страхування проголошено забезпечення перерозподілу відповідальності за формування коштів на соціальне страхування

між державою, роботодавцем та застрахованими громадянами.

Соціальне страхування в класичному розумінні – це система послаблення соціального ризику від відомої безпеки, яка фінансується спільно учасниками процесу суспільного виробництва.

Соціальна допомога – це діяльність державних органів по усуненню загрози зниження рівня життя будь-якої категорії населення більш, ніж це визначено суспільством в якості мінімально припустимого, шляхом надання грошової або натурально-речової допомоги.

В умовах ринкової економіки допомога неможливим відіграє самостійну роль і цей напрям соціальної діяльності повинен існувати паралельно з соціальним страхуванням.

Соціальна допомога має загальнобюджетний характер; обсяг осіб, які забезпечуються нею – усі, хто цього потребує. Соціальне страхування повинно здійснюватися через автономні страхові фонди, які формуються за рахунок страхових внесків, що сплачуються за кожну застраховану особу його роботодавцем, самою застрахованою особою та органами державного управління (центральними та місцевими) з бюджетних коштів.

Інституційними характеристиками соціального страхування є передусім:

- ресурси соціального страхування, які складаються з частини зарезервованої заробітної плати, котра повинна бути достатньо великою за обсягом, біля 30-50% від розміру, що сплачується працівнику та формується з урахуванням видів соціальних ризиків та періодів виплат по ним, а також рівня заміщення (розміру пенсій та допомоги до заробітної плати), який знаходиться у діапазоні 50-70 % від середньої заробітної плати кваліфікованих працівників;

- пропорції розподілу страхового навантаження між роботодавцями та працівниками, для яких типовим є співвідношення: 2/3 її обсягу покладається на роботодавця та 1/3 – на працівника; в окремих країнах держава надає дотації деяким видам соціального страхування;

- імперативні вимоги ефективного функціонування соціального страхування – автономність бюджетів фондів соціального страхування від державних бюджетів всіх рівнів;

- щільний зв'язок розмірів страхових виплат (пенсій, допомоги) з розмірами заробітної плати та страхових тарифів, а також страховим періодом [3].

Слід також відмітити деякі переваги інституту соціального страхування, який вигідно відрізняється від інших інститутів соціального захисту:

- соціальне страхування більш надійно та стабільно функціонує з причини масштабності страхового обсягу та всебічної підтримки держави;

- загальне фінансове навантаження не є тяжким з того, що обов'язковість за законом забезпечує регулярний та масовий обсяг страхових надходжень.

- норми страхового захисту забезпечують широке коло профілактичних та реабілітаційних послуг [3].

При цьому соціальне страхування дозволяє наблизити сферу соціального захисту безпосередньо до працюючих, їхніх родин та трудових колективів,

надати їй регульованню ринковий характер. Це можна досягнути за допомогою активної участі персоналу та роботодавців в управлінні соціальним страхуванням, що життєво важливе для подолання більш непродуктивного, але все ще широко розповсюдженого з часів радянського минулого авторитарно-командного стилю управління в сфері соціального захисту.

На нашу думку, довіра та співробітництво у справі організації системи соціального страхування – це не розкіш, а необхідна умова для ефективного функціонування економіки.

До інституційних недоліків існуючої системи соціального страхування віднесемо наступне:

- низький рівень страхового захисту, який не забезпечує гідного життя в старості, у випадку хвороби, інвалідності тощо. значна частина пенсіонерів, інвалідів, осіб, які втратили годувальника отримують пенсії та допомогу нижче прожиткового мінімуму.

- переважне існування перерозподільних доходів і механізмів, що шкодить страховим, коли до 30-40 % фінансових коштів використовується для цілей соціальної допомоги на користь осіб, які не мають прав на страхові виплати, що у два-три рази перебільшує аналогічні пропорції у розвинутих країнах [8].

До найважливіших системних перешкод на шляху формування соціального страхування в Україні відносять:

- відсутність національної доктрини формування інститутів соціального страхування, можливості розвитку яких були б науково обґрунтовані та органічно пов'язані з системами заробітної плати та податковими системами, станом та політикою на ринку праці, демографічним положенням у теперішнім та його прогнозним положенням у майбутньому;

- збереження правового закріплення власності коштів обов'язкового соціального страхування за державою, що деформує правовідносини у цій сфері, позбавляє працівників та членів їх родин законного, юридично закріпленого права на цій ключовий ресурс їхнього соціального захисту, знижує їх статус, що перетворює власників зазначених коштів в тих, що отримують допомогу [9].

Таке положення призводить до того, що держава часто використовує страхові ресурси не за цільовим призначенням, позбавляючи законного права застрахованих на використання накопичених страхових коштів у повному обсязі. Тому світова практика організації соціального страхування створена шляхом автоматизації фінансових ресурсів їх відокремлення від державних бюджетів усіх рівнів.

- застосування давньої практики соціального минулого, коли значна частина коштів позабюджетних фондів входить до складу державного бюджету, що приводить до їх використання для виплат не страхового характеру та порушенню принципу адекватності рівня соціальної допомоги від розмірів страхових внесків [5].

Верховною Радою України ухвалений Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08 липня 2010 року, що визначатиме основні засади функціонування системи збору та обліку

єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, умови та порядок нарахування, обчислення і сплати єдиного соціального внеску і повноваження органів, що здійснюють адміністрування збору та обліку зазначеного внеску, а також порядок ведення державного реєстру соціального страхування [10].

Єдиний соціальний внесок — консолідований страховий внесок на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, що сплачується в обов'язковому порядку з метою забезпечення реалізації прав застрахованих осіб та членів їх сімей у випадках, передбачених законодавством, на отримання страхових виплат (послуг) за соціальним страхуванням [5; 10].

Формування системи збору та обліку єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування передбачає визначення: принципів збору та обліку єдиного соціального внеску; платників єдиного соціального внеску; порядку нарахування, обчислення і сплати єдиного соціального внеску; уповноваженого органу та його повноважень; порядку ведення державного реєстру соціального страхування та використання його даних; установи, що забезпечує розрахункове обслуговування повноваженого органу в частині проведення операцій із страховими коштами.

Висновки. Сьогодні в Україні не сформувались ефективні механізми, які забезпечують надходження в державний бюджет і позабюджетні фонди обов'язкового страхування, що негативно відображається на рівні життя населення. Державне централізоване регулювання соціальної підтримки населення до даного часу має фрагментарний, безсистемний характер; фінансові ресурси соціальної сфери, які мають єдину кінцеву мету, не скоординовані: кожний компонент має свій відомчий статус, порядок формування і використання, що негативно позначається на процесах фінансового планування і використання коштів, виключаючи прозорість у проходженні потоків. Такий підхід призвів до надмірного навантаження на бюджет і практичного невиконання державних зобов'язань із соціальної підтримки населення, а також нецільового, неефективного та нерационального використання

фінансових ресурсів, підвищення незадоволеності громадян, соціальної напруженості у суспільстві.

На цей час можна говорити про окремі елементи соціального страхування, для яких у значній мірі характерно використання принципів соціального захисту та соціальної допомоги.

Вважаємо, що важливим елементом формування ефективної економічної моделі соціального страхування є перерозподіл відповідальності головних суб'єктів соціального страхування. При цьому надходження коштів на соціальне страхування пропонується здійснювати з трьох джерел: вагому частину (близько 60 %) має сплачувати роботодавець, а залишок доцільно розподілити між працівником та державою.

Частка окремих джерел фінансування повинна визначати сам характер системи страхових виплат. Страхові внески роботодавців та застрахованих осіб повинні перш за все відігравати роль джерела, яке забезпечує виплату компенсацій за втрату доходу пропорційно його розміру, а кошти держави мають бути призначені для виплат загального характеру та забезпечення мінімального рівня страхових виплат, якщо для цього страхових внесків надходитиме недостатньо.

Впровадження системи збору та обліку єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування в Україні сприятиме легалізації реальної заробітної плати дозволить поступово знизити ставку єдиного соціального внеску, що спричиниться до покращення стану сплати цього внеску. Своєю чергою, скорочення виплат із заробітної плати на обов'язкове соціальне страхування надасть державі можливість усунути загрозу суттєвого погіршення фінансового становища громадян і приступити до поступового запровадження системи недержавного накопичувального страхування. Такі кроки приведуть до підвищення соціальних стандартів держави, а саме цього спільнота очікує від влади.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у аналізі необхідних дій для створення відповідних умов щодо підвищення матеріального забезпечення суспільства на рівні сучасних стандартів, задоволення його культурних потреб, гарантування особистої безпеки кожного громадянина та досягнення соціальної справедливості в процесі реалізації економічної політики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14.01.1998 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/16/98-вр>.
2. Загальнообов'язкове соціальне страхування: Нормативні акти. Зразки документів / [Упоряд. : Перепічай В. С. та ін.]. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 455 с.
3. Бігдаш В. Стан та напрямки розвитку соціального страхування в Україні / В. Бігдаш // Наук. зап. — Острог, 2005. — Вип. 7, ч. 2. — С. 8–15.
4. Бондар Н. Соціальне страхування в Україні: труднощі існування в трансформаційній економіці / Н. Бондар, Ю. Ю. Діденко // Економіка. Фінанси. Право. — 2006. — № 1. — С. 12–15.
5. Васечко Л. Система соціального страхування в зарубіжних країнах: корисний досвід для України / Л. Васечко // Вісник. — К., 2003. — № 3. — С. 37–43.
6. Гречко В. Реформирование социального страхования — концептуальные подходы / В. Гречко // Вестник государственного социального страхования. — 2005. — № 5. — С. 6–9.
7. Міжнародна організація праці [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт. — Режим доступу : <http://www.ilo.org.ua>.

8. Приходько С. Деякі питання вдосконалення системи загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян в Україні / С. Приходько // Правове регулювання економіки. – К., 2001. – Вип. 2. – С. 174–186.
9. Сіленко А. соціальна політика та її пріоритети у перехідному суспільстві / А. Сіленко // Людина і політика. – 2003. – № 1. – С. 118–128.
10. Четверикова Л. Суть соціальної політики та аналіз її моделей в соціальних державах / Л. Четверикова // Соціогуманітарні проблеми людини. – 2005. – № 1. – С. 68–74.

С. В. Козюпа,

*магістрант Інститута державного управління
Черноморського державного університету ім. Петра Могили, г. Николаєв, Україна*

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ КАК ВАЖНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

В статье анализируется система социальной защиты населения в Украине и роль в ней социального страхования. В статье отмечается что в Украине провозглашен курс на построение социального государства, политика которого направлена на обеспечение социальных прав и государственных социальных гарантий достаточного жизненного уровня для каждого члена общества. Важным при этом является функционирование и дальнейшее развитие системы социального обеспечения и ее составляющей – социального страхования. При таких условиях источником повышения благосостояния граждан должна стать эффективная работа, трудовая активность и предпринимательская инициатива. Но часто возникают ситуации, когда в силу объективных обстоятельств, которые человек преодолеть не может, она не имеет возможности заработать на жизнь, попадает в положение, угрожающее ее существованию. Эти обстоятельства являются социальными рисками и присущи каждому человеку как члену человеческого сообщества. Рыночная экономика не создает механизмов защиты населения от названного риска. Только активное вмешательство государства делает минимизацию их негативных последствий. Наличие социальных рисков обуславливает существование государственной системы социальной защиты населения, функционирование которой сочетает страховые но не страховые принципы. На основании анализа теоретического и практического материалов обоснованы направления государственной политики по формированию и развитию эффективной системы социального страхования в Украине.

Ключевые слова: социальная защита; социальное страхование; социальная помощь; социальные гарантии; прожиточный минимум; социальные нормы; минимальная зарплата.

S. Kozyupa,

*Institute of public administration of State policy and management,
Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine*

THE STATE SOCIAL INSURANCE AS THE IMPORTANT COMPONENT OF SYSTEM OF SOCIAL PROTECTION IN REALIZATION OF SOCIAL POLICY OF THE STATE

The article analyzes the system of social protection in Ukraine and the role of social security in it. The article noted that in Ukraine declared policy of building a social state whose policy is aimed at ensuring social rights and state social guarantees adequate standard of living for every member of society. It is important to have the operation and further development of the social security system and its components – social insurance. Under these conditions, the source of the welfare of citizens has become effective labor, labor activity and entrepreneurship. But often there are situations when in the circumstances that a person can not overcome, she is unable to earn a living, gets into the situation that threatens its existence. These circumstances are social risks inherent in every person and as a member of the human community. The market economy does not create mechanisms to protect the population from the named risk. Only active state intervention enables minimization of negative consequences. The presence of social risks determines the existence of state social welfare system, which combines the operation of insurance and no insurance principles. On the basis of theoretical and practical material reasonably areas of government policy on the formation and development of an effective system of social insurance in Ukraine.

Key words: social protection; social insurance; social help; social guarantees; living wage; social norms; minimum wage.

РОЛЬ, СУТНІСТЬ Й ОБ'ЄКТИВНА НЕОБХІДНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОРПОРАТИВНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Статтю присвячено визначенню ролі та сутності державного управління сферою корпоративних відносин через розгляд та аналіз шляхів, методів та завдань державної регуляторної політики. В статті показано що об'єктом корпоративного управління загалом є корпоративні права, однак вони не можуть існувати без корпорації як цілісного суб'єкта господарювання – юридичної особи. Або об'єктами корпоративного управління визнають суб'єктивні корпоративні права, тобто права на участь в управлінні корпоративним суб'єктом і отримання частки в його доході або частки його активів у разі реорганізації чи ліквідації. Автором досліджено природу виникнення корпоративних конфліктів та доведена необхідність державного регулювання та удосконалення корпоративного управління в нашій державі.

Ключові слова: державне регулювання; корпоративні відносини; суб'єкти та об'єкти корпоративних відносин; корпоративне право та корпоративні права; корпоративні конфлікти.

Постановка проблеми. Створення акціонерних товариств та впровадження в українській теорії та практиці поняття корпоративного управління зумовило необхідність формування цілісної системи методів державного регулювання у сфері корпоративних відносин. Для нинішньої практики господарювання в корпоративному секторі України характерним є перманентний перерозподіл власності, слабка мотивація менеджерів, традиційність механізмів управління, які не пристосовані до умов роботи корпорації (механізми ринку цінних паперів, процедури поглинання, банкрутства та інш.), одночасно з цим спостерігаються суттєві прогалини у законодавчому забезпеченні прав акціонерів та інвесторів, що у свою чергу призводить до корпоративних конфліктів. Отже, розвиток корпоративних відносин в сучасних умовах потребує виваженого й послідовного впливу з боку держави.

Аналіз останніх досліджень. Теоретичні питання корпоративного права досліджувались у роботах українських вчених В. І. Жабського, А. І. Церковної, В. Ю. Ярової, Н. Ю. Молчанової, І. В. Спасиво-Фатєєвої, В. С. Щербина, М. П. Мальської. Особливості правового регулювання системи корпоративного управління в Україні аналізують О. М. Сафронова, О. Р. Кібенко, Г. В. Назарова. Державне регулювання корпоративного сектора крізь призму організаційно-управлінської бази функціонування корпорацій розглядають В. А. Євтушевський, А. С. Поважний, В. В. Холод. Дослідженням корпоративних конфліктів займалися М. М. Кудинова, А. О. Бобришев, Ю. Ю. Васильєва та інш. Утім, активність дискусій

навколо державного регулювання в корпоративному секторі не зменшується, й актуальність подальших досліджень не зникає.

Мета статті. Визначити роль, сутність і набір відповідних методів і засобів державного регулювання у сфері корпоративних відносин, з'ясувати доцільність і межі їх застосування відповідно до умов вітчизняної практики і окреслити необхідність державного управління цією сферою.

Виклад основного матеріалу дослідження. Масова приватизація в Україні, трансформувала тисячі великих і середніх підприємств в акціонерні товариства, дала можливість мільйонам громадян стати власниками. Створення акціонерних товариств поклало початок розвитку корпоративної форми управління в Україні, обумовило появу корпоративного права та нової сфери відносин.

На сьогодні не існує однозначного визначення щодо поняття «корпоративне управління». Аналіз наукових досліджень показав, що це поняття розглядається з різних ракурсів, так одні науковці корпоративне управління визначають як процес, відповідно до якого корпорація представляє і обслуговує інтереси інвесторів; інші стверджують, що це процес встановлення балансу між економічними та соціальними цілями, між індивідуальними та суспільними інтересами; третя група досліджує корпоративне управління як комплекс механізмів, які дозволяють акціонерам (інвесторам) контролювати діяльність керівників (менеджерів) компанії і вирішувати проблеми які виникають з іншими групами впливу [1, с. 30].

Так, суб'єктами корпоративних відносин виступають:

1. Емітенти – в узькому значенні це – акціонерні товариства, в широкому – корпорації;
2. Акціонери, тобто інвестори;
3. Менеджери (керівники, які здійснюють управлінські функції в акціонерних товариствах) корпоративного підприємства;
4. Органи товариства (наглядова рада, ревізійна комісія, корпоративний секретар);
5. Держава в особі органів державної влади і місцевого самоврядування;
6. Кредитори та інші зацікавлені особи, які тим чи іншим способом втягуються в процес функціонування підприємства [2].

Об'єктом корпоративного управління загалом є корпоративні права [3], однак вони не можуть існувати без корпорації як цілісного суб'єкта господарювання – юридичної особи. Або [4, с. 17], об'єктами корпоративного управління визнають суб'єктивні корпоративні права, тобто права на участь в управлінні корпоративним суб'єктом і отримання частки в його доході або частки його активів у разі реорганізації чи ліквідації. У зв'язку з тим, що у нормативно-правовому просторі не дано чіткого визначення щодо об'єкта корпоративних відносин, автор пропонує власне тлумачення: в системі корпоративних відносин об'єктами виступають корпоративні права (акції, частки, паї статутного капіталу господарської організації), розмір яких визначає ступень участі їх власника в управлінні товариством, в отриманні доходу за результатами діяльності товариства, частки належних йому активів у разі реорганізації чи ліквідації товариства та інші права та правомочності, передбачені законодавством та статутними документами.

Корпоративне управління являє собою певну систему відносин між органами товариства, його акціонерами і будь-якими іншими третіми особами. Корпоративні відносини у свою чергу, це комплекс соціальних та правових зв'язків між суб'єктами:

- а) акціонерами (пайовиками) – як що річ іде про господарські товариства) товариства;
- б) акціонерами, менеджерами та органами управління товариства;
- в) менеджерами;
- г) самими корпораціями (відносини в межах фінансово-промислових груп, відносини основного і дочірнього підприємства тощо);
- д) органами управління, менеджерами та кредиторами товариства (у тому числі їх представниками, об'єднаннями і спеціальними державними та іншими органами й організаціями, які реалізують компетенцію в разі фінансової неспроможності (реструктуризації) організації);
- е) органами управління, менеджерами та органами державної влади, що здійснюють функції антимонопольного регулювання, встановлюють порядок випуску та обігу цінних паперів корпорації;
- ж) усіма зазначеними особами та найманими працівниками (персоналом підприємства) та їх представниками.

Як видно з цього переліку, корпоративні відносини являють собою досить різноманітну групу суспільних

відносин. Вони містять елементи різноманітних за змістом відносин: господарсько-правових, цивільно-правових, зобов'язальних, майнових, фінансових, трудових, організаційних (власне управлінських) тощо. Сфера застосування цих відносин пов'язується не тільки із внутрішньогосподарською діяльністю компанії (взаємовідносинами між акціонерами (пайовиками), менеджерами та персоналом), але й поширюється на її стосунки із зовнішнім оточенням (іншими суб'єктами господарювання, органами державної влади). За цих обставин очевидно, що державне регулювання корпоративних відносин має носити комплексний характер, а методи такого регулювання мають бути достатньо різноманітними [5, с. 143].

Як свідчить практика, державне регулювання у сфері корпоративних відносин реалізується шляхом:

- ухвалення законодавчих та нормативних актів;
- встановлення правил і стандартів, контроль за їхнім виконанням.
- розробка норм і контроль за дотриманням антимонопольного законодавства України;
- система захисту прав власності інвесторів (акціонерів),
- контроль за дотриманням законодавчих норм при здійсненні основної діяльності з боку емітентів і професійних учасників ринку;
- контроль за оприлюдненням достовірної публічної інформації, яку дають емітенти;
- контроль за діяльністю корпорацій, як учасників ринку цінних паперів.

Отже, ми бачимо роль органів державної влади, як регулятора правового поля, в якому діють суб'єкти корпоративних відносин.

На сьогодні корпоративне право охоплює:

- законодавство, що регулює діяльність товариств в Україні (Цивільний кодекс України, Закон України «Про господарські товариства», Закон України «Про акціонерні товариства», антимонопольне законодавство);
- законодавство про приватизацію, яке регулює особливості діяльності товариств, створених в процесі приватизації (Закон України «Про приватизацію», Закон України «Про управління об'єктами державної власності» та ін.);
- законодавчу та нормативну базу, яка регулює здійснення операцій з цінними паперами та діяльність акціонерних товариств на фондовому ринку;
- законодавчу та нормативну базу, яка регулює ведення господарської діяльності (Господарський кодекс України, Податковий кодекс, Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку та ін.).

Досліджуючи державне регулювання у сфері корпоративних відносин, сучасні науковці роблять акцент на першочерговості вирішенні наступних завдань [3]:

- підвищення інвестиційної привабливості України в результаті впровадження цивілізованих механізмів захисту інтересів інвесторів;
- зростання капіталізації акціонерних товариств;
- покращення доступу акціонерних товариств до ринків капіталу і зменшення витрат на його притягнення;
- покращення репутації компаній, їхніх директорів і менеджерів;

- спрощення системи управління корпоративними правами;
- захист акціонерних товариств від недоброякісного менеджменту шляхом контролю акціонерами всіх угод компанії, роблячи неможливим незаконне «виведення» коштів компанії через пов'язаних осіб, фіктивне банкрутство;
- захист акціонерів від розмивання їх пакетів акцій при чергових емісіях за допомогою законодавчих норм щодо викупу акцій;
- формування балансу між інтересами міноритарних і мажоритарних акціонерів;
- чітке формулювання прав акціонерів;
- протидія рейдерству через випуск акцій у бездокументарній формі; обов'язкове попереднє повідомлення від особи, яка хоче купити значний пакет акцій (10 % і вище);

– зменшення можливості підробки, фальсифікації резолюцій, протоколів зборів за рахунок обов'язкової наявності бюлетеня при голосуванні на зборах акціонерів; проведення зборів тільки за місцем знаходження підприємства.

Способами владного впливу на процеси розвитку корпоративного сектора з метою реалізації зазначених завдань є, на думку автора, методи державного регулювання корпоративних відносин. Виходячи з численності встановлених завдань, методи державного регулювання також характеризуються досить широким спектром владних повноважень. Скористаємось класифікацією методів [5, с. 144] за ознаками правової природи, характеру впливу, масштабу, засобів та характеру регулювання, що на думку автора є найбільш наглядно (табл. 1).

Таблиця 1

Методи державного регулювання корпоративних відносин в Україні

Ознака	Методи
Правова природа	• приватно-правові (автономних рішень, координації, рекомендацій); • публічно-правові (владних приписів)
Характер впливу	• безпосереднього впливу (застосування норм власне корпоративного законодавства); • опосередкованого впливу (застосування норм законодавства про приватизацію, корпоратизацію державних підприємств, оподаткування підприємств)
Масштаб регулювання	• централізованого регулювання (застосування імперативних норм); • децентралізованого регулювання (застосування диспозитивних норм); • змішаного регулювання (застосування імперативно-диспозитивних норм)
Засоби регулювання	• дозволу; • заборони; • зобов'язання
Характер регулювання	• дозвільний (отримання згоди уповноважених органів державної влади на створення холдингів, погодження умов застави й оренди майна компаніями з державною часткою в капіталі, створення їх дочірніх підприємств, філій і представництв); • забороняючий (заборона злиття або поглинання компаній у разі порушення вимог антимонопольного законодавства, заборона відчуження майна компаніями з державною часткою в капіталі); • зобов'язальний (зобов'язання компаній з державною часткою в капіталі щодо надання інформації для ведення реєстру державних корпоративних прав, моніторингу їх фінансово-економічного стану, аналізу виконання інвестиційних програм)

Як бачимо, запроваджені на сьогодні в нашій країні методи державного регулювання корпоративних відносин є достатньо різноманітними. Проте загострення корпоративних конфліктів у ряді провідних українських компаній свідчить, на думку автора, про недостатню ефективність застосування цих методів.

Корпоративні конфлікти в класичному розумінні – це протиставлення зацікавлених у суперечці сторін з питань, що регулюються корпоративним правом. Корпоративний конфлікт за своїми загрозами і наслідками для бізнесу завжди більш серйозний і має глибші наслідки ніж будь-який інший, господарський. Часом корпоративні конфлікти приймають загрозливі форми: силове захоплення підприємств, особисті погрози акціонерам і менеджерам, кримінальні позови [1, с. 30]. Дуже часто корпоративний конфлікт супроводжується порушенням норм і вимог законодавства і може привести до таких наслідків:

- порушення статуту або внутрішніх документів підприємства;
- позови його органам управління або по суті рішень, що ними приймаються;
- дострокове припинення повноважень органів управління, що діють;
- порушення або обмеження прав акціонера або групи акціонерів;
- істотні зміни у складі акціонерів.

Найчастіше причиною конфлікту стають розбіжності в економічних питаннях. Ряд конфліктів за участю держави пов'язаний з проблемами суперечності сучасного законодавства. Науковці виділяються такі типи корпоративних конфліктів [6, с. 230]:

1. Ненавмисне порушення норм законодавства. Наслідки незнання або недотримання норм законодавства можуть бути досить відчутними для компанії. Наслідки «незнання» можуть бути найбільш катастрофічними:

від штрафних санкцій з боку контролюючих органів до багатомільйонних позовів за господарськими операціями; від визнання недійсними повноважень органів управління і генерального директора підприємства до повної втрати бізнесу.

2. Поглинання і витіснення (боротьба за владу). Поглинання як тип корпоративних конфліктів виникає внаслідок спроби потенційних акціонерів (сторонніх інвесторів) встановити контроль за підприємством. У разі витіснення відбувається процес недопущення групою акціонерів (частіше мажоритарною) небажаних учасників (частіше міноритарних акціонерів) до звітності організації й управління. Статистично цей тип конфліктів, згідно з дослідженнями західних науковців є лідируючим [7, с. 164].

3. Конфлікти з питання розподілу дивідендів і нерозподіленого прибутку («тактичні» конфлікти). Найчастіше дивідендна політика компанії, а також питання про способи використання нерозподіленого прибутку стають предметом суперечки. Великі акціонери, користуючись можливістю значно впливати на рішення, що приймаються, часто удаються до нечесних схем, заснованих підставні організації або впливаючи на генерального директора. Великий акціонер часто забирає дохід від підконтрольного підприємства не через дивіденд, а через участь у фінансових потоках. (Сьогодні ще не знайдено ефективного методу, який стимулював би менеджерів компаній регулярно виплачувати дивіденди за результатами господарської діяльності компанії. Одним із стимулів може бути зниження податків на ту частину прибутків, яка йде на виплату дивідендів, у взаємозв'язку з іншими методами державного регулювання корпоративних стосунків).

4. Конфлікти з вищим менеджментом. Суперечки між акціонерами і менеджерами компанії виникають через питання ефективного управління організацією і сумлінного ведення справ менеджерами. Важливо, що великі керівники компаній часто є власниками акцій цієї компанії, так що конфлікти, що виникають між

ними, належать до перерахованих вище пунктів [8, с. 61]. Конкуренція. До цього вигляду відносяться конфлікти, мета яких – створення несприятливого іміджу або зниження конкурентоспроможності.

5. Корпоративний шантаж. Цей метод використовується найчастіше міноритарними акціонерами і пов'язаний із змушенням інших акціонерів до покупки акцій за завищеною ціною.

Корпоративні конфлікти приносять власникам і державі великий матеріальний і моральний збиток: це і зниження міжнародних рейтингів України, і скорочення обсягів зовнішніх інвестицій, і падіння обсягів виробництва, а в багатьох випадках банкрутство підприємств.

Висновки. Виходячи з викладеного вище, корпоративне управління – це складний процес, що являє собою комплекс взаємопов'язаних механізмів, він охоплює різні зацікавлені сторони корпоративних відносин, кожна із яких переслідує власні інтереси. Роль державного управління сферою корпоративних відносин в Україні сьогодні зводиться до державного регулювання правового поля, встановлення норм і правил за якими діють його суб'єкти та контролю за їх виконанням. Сутність державного регулювання у сфері корпоративних відносин, полягає у створенні системи організаційно-правових, економічних, мотиваційних, соціально-психологічних і управлінських відносин між суб'єктами корпоративних відносин, які шляхом здійснення своїх функцій і реалізації своїх інтересів приймають участь в діяльності компанії. Отже, необхідність державного управління сферою корпоративних відносин визначається необхідністю пошуку досконалої системи корпоративного управління, яка унеможливило б виникнення корпоративних конфліктів, сприятиме ефективності управління, підвищує інвестиційну привабливість та призводить до економічного зростання підприємства. На сьогодні цей пошук є одним із найпріоритетніших завдань держави на шляху до світових стандартів ринкових відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Церковная А. И. Влияние корпоративного управления на эффективность деятельности организации / А. И. Церковная, В. Ю. Яровая, Н. Ю. Молчанова // Сборник научных трудов «Вестник НТУ «ХПИ»: Технічний прогрес та ефективність виробництва № 58. – Вестник НТУ «ХПИ», 2010. – С. 29–34.
2. Мальська М. П. Корпоративне управління : [навч. посіб.] – 2012. [Електронний ресурс] / М. Мальська. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/15840720/mentedzhment/korporativne_upravlinnya_-_malska_mp. – Назва з екрану.
3. Холод В. В. Корпоративне управління в Україні: характерні риси [Електронний ресурс] / В. В. Холод // Донецький національний університет економіки і торгівлі імені Михайла Туган-Барановського. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/5_PNW_2010/Economics/59279.doc.htm. – Назва з екрану.
4. Жабський В. І. Корпоративні права держави як об'єкт корпоративних правовідносин / В. І. Жабський // Наше право. – 2013. – №10. – С. 16–22.
5. Сафронова О. М. Методи регулювання корпоративних відносин та особливості їх упровадження в Україні / О. М. Сафронова // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – № 1. – С. 139–146.
6. Євтушевський В. А. Основи корпоративного управління : [навч. посіб.]. / В. А. Євтушевський – К. : Знання-Прес, 2002. – 317 с.
7. Уайли Д. Корпоративне управління. Власники, директора і найомні працівники АТ / Д. Уайли. – М. : Джон Уайли енд Санз, 2010. – 240 с.
8. Кудинова М. М. Формирование системы корпоративного управления в Украине / М. М. Кудинова // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна «Стратегія економічного розвитку України: тенденції, пріоритети, перспективи». – 2008. – № 754. – С. 58–63.

О. В. Кравцова,

*магистрант Института государственного управления
Черноморского государственного университета им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина*

**РОЛЬ, СУЩНОСТЬ И ОБЪЕКТИВНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ КОРПОРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ**

Статья посвящена определению роли и сущности государственного управления сферой корпоративных отношений через рассмотрение и анализ путей, методов и задач государственной регуляторной политики. В статье показано, что объектом корпоративного управления в целом есть корпоративные права, однако они не могут существовать без корпорации как целостного субъекта хозяйствования – юридического лица. Или объектами корпоративного управления признают субъективные корпоративные права, то есть права на участие в управлении корпоративным субъектом и получение доли в его доходе или доли его активов в случае реорганизации или ликвидации. Автором исследовано природу возникновения корпоративных конфликтов и доказана необходимость государственного регулирования и совершенствования корпоративного управления в нашем государстве. Автором исследованы природу возникновения корпоративных конфликтов и доказана необходимость государственного регулирования и совершенствования корпоративного управления в нашем государстве.

Ключевые слова: государственное регулирование; корпоративные отношения; субъекты и объекты корпоративных отношений; корпоративное право и корпоративные права; корпоративные конфликты.

O. Kravcova,

*Institute of public administration of State policy and management,
Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine*

**ROLE SUMMARY AND OBJECTIVE NEED FOR PUBLIC ADMINISTRATION IN THE
AREA OF CORPORATE RELATIONS IN UKRAINE**

Article is devoted to defining the role and scope of government corporate relations through the review and analysis of the ways, methods and objectives of regulatory policy. The article shows that the object of corporate governance in general have corporate rights, but they can not exist without the corporation as an integrated business entity – a legal entity. Or objects of corporate governance recognize subjective corporate rights, ie the right to participate in the management of the corporate entity and receive a share of his income or the share of its assets in the event of reorganization or liquidation. The authors investigated the nature of corporate conflicts and proved the need for government regulation and improvement of corporate governance in our country.

Key words: government regulation; corporate relations; subjects and objects of corporate relations; corporate law and corporate rights; corporate conflicts.

ОРГАНІЗАЦІЙНА МОДЕЛЬ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКОМ АГРАРНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА

Зазначено, що актуальними напрямками удосконалення організаційної моделі реалізації механізмів державного регулювання аграрного підприємництва необхідно вважати обґрунтування змін і, особливо, дотримання встановлених ключових пріоритетів економічного розвитку на перспективу, формування ефективної зовнішньоекономічної політики, активізацію інноваційної складової розвитку як визначальних галузей промисловості, так і кожного із регіонів, розвитку аграрного підприємництва. Важливим практичним інструментом реалізації механізмів державного регулювання розвитку аграрного підприємництва в Україні є чіткий законодавчий розподіл повноважень, відповідальності та фінансово-економічної бази між різними рівнями управління: загальнодержавним, регіональним і місцевим. Державне регулювання аграрного підприємництва забезпечує активізацію господарської діяльності в регіонах, запроваджуючи нові виробничі відносини і впливаючи на поліпшення використання природно-ресурсного та економічного потенціалу; створює умови для посилення спеціалізації регіонів, прискореного розвитку прогресивних галузей економіки, залучення іноземного капіталу в регіони з найсприятливішими умовами, а також здійснює державне регулювання, спрямоване на ліквідацію локальних екологічних криз та створення сприятливих умов для розширення сфери застосування праці в сільській місцевості та підвищення рівня доходів сільського населення.

Ключові слова: організаційна модель; механізми державного регулювання; розвиток аграрного підприємництва.

Вступ. Сільське господарство та АПК за своєю важливістю знаходяться поза всякою системою рангів пріоритетності, що офіційно визначаються. Без функціонування цих галузей неможливе саме життя і відтворення людини, а також соціальна стійкість та рівновага в суспільстві. Ця незаперечна істина мала бути пересторогою до того, щоб не допустити впливу на неї ринкової стихії. Якби на початковому етапі ринкових перетворень сільському господарству була надана реальна державна підтримка, пряма або через надання певних фінансових ресурсів переробним підприємствам та застосування до них засобів анимоніполюсного впливу, удалося б краще зберегти цілісність інтегрованих агропромислових систем різного рівня та не допустити катастрофічного спаду виробництва продовольства. Особливо прикорм є безпрецедентне скорочення виробництва тих продуктів харчування, з яких Україна займала міцні позиції в колишніх республіках, а згодом втратила ємні ринки збуту у новостворених державах.

На жаль, державні органи залишали поза увагою аргументовані, своєчасні і вкрай необхідні рекомендації науковців щодо підтримки сільського господарства, а, отже, і стосовно покращання стану всього продовольчого комплексу. Організовані протягом 90-х років різноманітні агропромислові інтегровані об'єкти мали переважно

нечітку організаційну структуру та стратегічні цілі, а також неузгоджене оперативне управління. Частина їх розпалася, не вийшовши на рівень ефективної взаємодії. Інша частина, розвиваючись протягом останніх років у напрямі ускладнення організаційної структури, раціоналізує систему підрозділів, реорганізуючи ті, потреба в яких зникає, та створюючи, нерідко на базі наявних, необхідні на відповідному етапі розвитку структурні підрозділи. Отже, сучасний етап розвитку інтеграційних процесів характеризується активним створенням корпоративних агрохолдингових структур, у тому числі за участю зовнішніх інвесторів-інтеграторів.

Постановка завдання. Розроблено напрями удосконалення організаційної моделі реалізації механізмів державного регулювання аграрного підприємництва. Запропоновано практичні інструменти реалізації механізмів державного регулювання розвитку аграрного підприємництва в Україні.

Результати. Протиріччя між особистим підсобним господарством і основними формами аграрних підприємств склалися давно, але до певної міри зберігаються в суспільній свідомості і сьогодні. Потрібно зміну громадської думки про селянське господарство, а також зацікавленіше відношення до розвитку малих форм господарювання. Фахівці сільського господарства районного рівня обслуговують

тільки велике виробництво, господарства ж сільського населення надані самі собі.

На підставі вищевикладеного, можна виділити проблеми, які гостро стоять перед малими формами господарювання аграрного підприємництва:

1) низька товарність у зв'язку з віддаленістю господарств від промислових центрів, міст, залізничних станцій, облаштованих доріг, наявності транспорту;

2) недостатня забезпеченість землею, технічними засобами для виконання усього циклу робіт з виробництва, зберігання і тим більше переробці рослинницької і тваринницької продукції;

3) низька продуктивність праці;

4) невідлагоджені економічні відносини з сільськогосподарськими організаціями та органами влади.

У зв'язку з цими труднощами власникам малих форм господарювання аграрного підприємництва необхідно розвивати відносини з сільськогосподарськими організаціями. Взаємозв'язок між рівнем розвитку великих аграрних підприємств та цими господарствами існує. Із цього приводу є дві гіпотези:

1) чим вище рівень розвитку та ефективність великого виробництва, тим розвиненіші та ефективніші сімейні господарства на тій же території, оскільки вони тісно пов'язані з колективними, які користуються їх ресурсами [1];

2) сімейні господарства швидше розвиваються при послабленні колективних господарств, оскільки люди втрачають роботу і вимушені більше займатися особистими подвір'ями або створювати селянські (фермерські) господарства [2].

Тому, найактуальнішими напрямками удосконалення організаційної моделі реалізації механізмів державного регулювання аграрного підприємництва можна вважати обґрунтування змін і, особливо, дотримання встановлених ключових пріоритетів економічного розвитку на перспективу, формування ефективної зовнішньоекономічної політики, активізацію інноваційної складової розвитку як визначальних галузей промисловості, так і кожного із регіонів, розвитку аграрного підприємництва.

Важливим практичним інструментом реалізації механізмів державного регулювання розвитку аграрного підприємництва в Україні є чіткий законодавчий розподіл повноважень, відповідальності та фінансово-економічної бази між різними рівнями управління: загальнодержавним, регіональним і місцевим.

Державне регулювання аграрного підприємництва забезпечує активізацію господарської діяльності в регіонах, запроваджуючи нові виробничі відносини і впливаючи на поліпшення використання природно-ресурсного та економічного потенціалу; створює умови для посилення спеціалізації регіонів, прискореного розвитку прогресивних галузей економіки, залучення іноземного капіталу в регіони з найсприятливішими умовами, а також здійснює державне регулювання, спрямоване на ліквідацію локальних екологічних криз та створення сприятливих умов для розширення сфери застосування праці у сільській місцевості та підвищення рівня доходів сільського населення.

Створення сприятливих умов для розширення сфери застосування праці в сільському господарстві

та підвищення рівня доходів сільського населення здійснюється шляхом:

– стимулювання розвитку підприємництва як у сільському господарстві, так і в несільськогосподарській сфері;

– сприяння пріоритетному розвитку малих приватних підприємств побутового обслуговування в результаті залучення соціально незахищених верств сільського населення;

– здійснення заходів щодо стимулювання розміщення нових підприємств легкої, харчової та інших галузей промисловості, обслуговуючих організацій;

– стимулювання розвитку обслуговуючих кооперативів та інших об'єднань;

– здійснення із залученням районних центрів зайнятості професійного навчання безробітних, які проживають у сільській місцевості, основ підприємницької діяльності;

– поетапного звільнення сільських жителів, що вперше реєструються для провадження підприємницької діяльності у сільській місцевості, від окремих видів оподаткування на строк до трьох років;

– посилення правового та соціального захисту орендодавців (власників) землі і майна, гарантування доходів відповідно до укладених договорів;

– залучення осіб, що провадять підприємницьку діяльність, та тих, що зайняті в особистих селянських господарствах, до участі в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також добровільного пенсійного забезпечення;

– здійснення заходів щодо забезпечення аграрного сектору кваліфікованою робочою силою, підвищення професійно-кваліфікаційного рівня працівників, зокрема в результаті розвитку системи професійного навчання персоналу підприємств, установ та організацій [3].

Основними завданнями Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року є:

– створення організаційно-правових та соціально-економічних умов для комплексного розвитку сільських територій, наближення та вирівнювання умов життєдіяльності міського та сільського населення;

– підвищення рівня ефективної зайнятості, посилення мотивації сільського населення до розвитку підприємництва у сільській місцевості як основної умови підвищення рівня життя населення;

– підтримка конкурентоспроможності аграрного сектору в умовах інтеграції України у світовий економічний простір;

– подолання стихійності та тінізації аграрного ринку;

– створення екологічно безпечних умов для життєдіяльності населення, збереження навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, особливо земель сільськогосподарського призначення.

У результаті виконання Програми передбачається:

– зберегти сільські населені пункти та забезпечити їх об'єктами соціальної інфраструктури відповідно до визначених соціальних стандартів та нормативів;

– підвищити рівень ефективної зайнятості сільського населення, рівень доходів сільського населення і середньомісячної заробітної плати працівників

сільського господарства до рівня, не нижче середнього в галузях національної економіки;

- забезпечити формування ємності аграрного ринку шляхом виробництва вітчизняної сільсько-господарської продукції в обсязі, що гарантує продовольчу незалежність країни;
- створити інфраструктуру внутрішнього аграрного ринку, збільшити обсяги біржової торгівлі, сформувати національну мережу оптових сільськогосподарських ринків, інформаційно-комунікативні мережі та активізувати розвиток транспортного забезпечення;
- сформувати прозорі та ефективні канали надходження продукції від виробника до споживача;
- щороку оновлювати технічну базу сільського господарства на 15 відсотків [3].

Отже, в якості перспективного завдання розвитку реалізації механізмів державного регулювання розвитком аграрного підприємництва можна виділити побудову системи споживчої кооперації та іншої форми взаємодії, для альтернативи, з виділенням декількох рівнів.

Розвиток аграрної споживчої кооперації має бути заснований, передусім, на чіткій взаємодії органів управління аграрним сектором усіх рівнів, інформаційно-консультаційних служб, самих кооперативів, чіткому розумінні необхідності формування дворівневої або багаторівневої системи, а також підготовці фахівців для кооперативів.

Безумовно, великий вплив здійснює бюджетна підтримка, що надається як на державному рівні, так і регіонами у рамках своїх програм розвитку аграрної споживчої кооперації.

Враховуючи, що засновниками аграрних споживчих кооперативів, як правило, являються селянські (фермерські) господарства, до інформаційної та консультаційної роботи в цьому напрямі необхідно притягати об'єднання фермерів. Ці організації можуть займатися організацією виїзних навчальних семінарів на базі кращих кооперативів, здійснювати моніторинг діяльності останніх, виступати «рупором» виникаючих проблем, що вимагають вирішення на законодавчому та нормативному рівні.

Ми пропонуємо систематизувати основні проблеми, що стримують організацію кооперації в аграрному підприємстві:

- недолік фінансових коштів у початковій стадії формування кооперативів;
- недостатня взаємодія структур національного та регіонального рівнів при формуванні кооперативів;
- недостатність соціальної бази, що виражається в значній територіальній розосередженості населення, низькій товарності, психологічній неготовності до кооперації;
- недостатня інформованість населення про суть діяльності кооперативів та можливості їх організації у рамках державних програм;
- низький рівень державної підтримки кооперативів, недосконалість законодавства, недостатнє бюджетне фінансування;
- відсутність державних програм з розвитку кооперації.

Усе вищевикладене сприяло розробки моделі кооперативної взаємодії аграрних підприємств. Перевага кооперативної моделі в тому, вона об'єднує кооперативи двох рівнів – місцеві кооперативи та регіональний

(обласний) кредитний кооператив, в який входять на правах членів кооперативи першого рівня. Особливість цієї моделі в тому, що вона ґрунтована на комплексному підході до створення споживчого кооперативу і залучення до цієї роботи усіх рівнів управління аграрним сектором (державного та регіонального), а також комерційних банків та страхових компаній.

Міністерство аграрної політики та продовольства повинне здійснювати поповнення фонду взаємного страхування і субсидування кредиту в аграрний споживчий кооператив. Основною функцією банків є кредитування аграрного споживчого кооперативу на розвиток за різними напрямками.

Тому автором удосконалено підхід до реалізації моделі взаємодії аграрних підприємств на національному рівні, який ґрунтується на:

- залученні до створення аграрних кооперативів усіх рівнів управління аграрним сектором, а також комерційних банків та страхових компаній;
- підвищенні надійності обслуговування аграрного виробництва та якості послуг, що надаються аграрним підприємцям;
- поліпшенні доступу сільського населення до ринків матеріально-технічних, фінансових, інформаційних ресурсів, сільськогосподарської продукції та сировини;
- підвищенні якості товарів та послуг для споживачів сільськогосподарської продукції та сировини;
- розширенні сфери зайнятості та підвищення доходів сільського населення;
- забезпеченні послідовного дотримання принципів державної регуляторної політики всіма органами влади та їх підтримки в розвитку кооперації;
- забезпеченні продовольчої безпеки на всіх рівнях.

Завдання регіональних органів управління аграрним сектором – координувати взаємодію усіх структур, залучених в цей процес, а також здійснювати бюджетну підтримку для стимулювання розвитку споживчих кооперативів та залучення найбільшого числа сільського населення. Можливо також використання субсидій для компенсації частини відсотків по кредитах та позиках, субсидій на сплату частини вартості устаткування, що придбавалося, придбання устаткування за рахунок бюджетних коштів й передача його в оренду з правом подальшого викупу різними формами господарювання або кооперативами, формування заставного і гарантійного фонду регіонального рівня.

У той же час слід зазначити, що пряма бюджетна підтримка створюваних кооперативів потрібна на стадії їх становлення. Для подальшої роботи кооперативів потрібні передусім хороший менеджмент, розгалужена структура, якісні послуги. Без серйозної роботи самих кооперативів за профілем своєї діяльності може виникнути небезпека того, що без бюджетної підтримки кооператив просто не зможе розвиватися і накопичувати власні кошти.

Завдання державних органів на цій стадії – створити прийнятні умови для розвитку кооперативів на регіональному рівні та забезпечити підготовку фахівців для них. При цьому кошти можуть спрямовуватися на розробку і реалізацію навчальних програм для менеджерів аграрних кооперативів, міжрегіональної та міжнародної

співпраці в цій сфері, стимулювання пріоритетних видів діяльності кооперативів.

Канали реалізації продукції аграрних споживчих кооперативів дуже різноманітні. Це самостійна реалізація продукції на роздрібних сільськогосподарських ринках, і реалізація продукції через заготівників, якими можуть виступати сільськогосподарські організації, індивідуальні підприємці. Також можлива реалізація продукції безпосередньо переробним підприємствам через їх заготівельні пункти.

Висновки. Запропоновані моделі кооперативної та іншої взаємодії малих форм господарювання в аграрному підприємстві дозволяють удосконалити механізми державного регулювання розвитком аграрного

підприємництва та на взаємовигідній основі вирішувати багато виробничих проблем малих форм господарювання, що пов'язані зі збутом продукції, з їх недостатньою технічною оснащеністю і раціональним використанням технічних засобів, що знаходяться у розпорядженні аграрних підприємств і малих форм господарювання.

За допомогою надання послуг виникають передумови до глибших форм господарської взаємодії між малими формами господарювання та іншими суб'єктами агропромислового комплексу. На сьогодні в умовах спаду виробництва, зростання безробіття, зниження доходу населення, основна увага в аграрній політиці країни повинна приділятися проблемам соціального розвитку села.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дудар Т. Г. Удосконалення організаційно-економічного механізму інвестиційних процесів у сільському господарстві / Т. Г. Дудар // Агросвіт. – 2012. – № 21. – С. 6–11.
2. Духницький Б. В. Перспективи інвестування аграрного сектору України іноземними компаніями / Б. В. Духницький // Економіка АПК. – 2012. – № 10. – С. 126–131.
3. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р. – № 1158 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 73. – Ст. 2715.

О. Г. Кулик,

Академия муниципального управления, г. Киев, Украина

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ МОДЕЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЕМ АГРАРНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

В статье акцентируется внимание на фактические направления совершенствования организационных механизмов реализации модели государственного регулирования сельскохозяйственного предприятия следует рассматривать обоснование изменения и, в частности, соблюдение основных приоритетов для дальнейшего экономического развития, формирование эффективной внешней политики, поощрение инноваций в качестве компонента из определяющих отраслей, и каждый из регионов и развития сельскохозяйственного предприятия.

Важным практическим инструментом реализации государственного регулирования аграрного бизнеса в Украине существует четкое разделение законодательных полномочий, обязанностей и финансово-экономической базы между различными уровнями власти: национальном, региональном и местном. Государственное регулирование сельскохозяйственного предприятия обеспечивает активизацию экономической деятельности в регионах, внедрение новых производственных отношений и действия по улучшению использования природных ресурсов и экономического потенциала; создает условия для повышения специализации регионов, ускоренного развития передовых отраслей, привлечение иностранного капитала в регионах с наиболее благоприятными условиями, а также государственного регулирования, направленного на ликвидацию местного управления окружающей средой и создания благоприятных условий для расширения занятости в сельские районы и увеличения доходов сельского населения.

Ключевые слова: организационные модели и механизмы государственного регулирования; развитие сельскохозяйственных предприятий.

O. Kulik,

Academy of Municipal Management, Kiev, Ukraine

THE ORGANIZATIONAL MODEL OF THE IMPLEMENTATION MECHANISMS OF STATE REGULATION OF AGRICULTURAL ENTERPRISE

It is noted that the actual directions of improvement of organizational model implementation mechanisms of state regulation of agricultural enterprise should be considered justification for change and, in particular, adherence to the key priorities for the future economic development, the formation of effective foreign policy, encouragement of innovation as a component of the defining industries, and each of the regions and development of agricultural enterprise.

An important practical tool to implement state regulation of the agricultural business in Ukraine there is a clear division of legislative powers, responsibilities and financial and economic base between different levels of government: national, regional and local. State regulation of agricultural enterprise provides revitalization of economic activity in the regions, introducing new relations of production and acting to improve the use of natural resources and economic potential; creates conditions for increasing specialization of regions, accelerated development of advanced industries, attract foreign capital to the regions with the most favorable conditions, as well as for state regulation aimed at eliminating local environmental management and the creation of favorable conditions for the expansion of employment in rural areas and increasing incomes the rural population.

Key words: *organizational models and mechanisms of state regulation; the development of agricultural businesses.*

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ

У статті досліджуються механізми державного регулювання фізичною культурою та спортом в Україні. Вказано що для створення механізму реалізації цього положення необхідно одночасно ввести у функціонування інформаційну мережу, яка забезпечуватиме швидку і коректну передачу даних відносно заяв і документів осіб, які бажають отримати ліцензію на здійснення фізкультурно-оздоровчої і спортивної діяльності в Міністерстві молоді та спорту України. Великою прогалиною у правовому регулюванні фізичної культури і спорту є відсутність механізму вирішення спорів, що виникають між суб'єктами у сфері фізичної культури і спорту. Виходячи з аналізу проблеми, показано що прийом документів буде здійснюватися на місцях, тому слід передбачити заходи з підвищення рівня кваліфікації відповідних фахівців для уникнення помилок при прийомі документів, та ввести консультаційні дні для суб'єктів, що бажають отримати ліцензію на цей вид діяльності. Розкрито вплив державного регулювання на розвиток фізичної культури та спорту України. Функції фізичної культури та спорту. Масштаби державної участі в регулюванні розвитку фізичної культури та спорту в Україні. Визначення пріоритетних напрямів державної політики щодо розвитку фізичної культури та спорту.

Ключові слова: фізична культура та спорт; механізми державного регулювання розвитку фізичної культури та спорту в Україні; державна політика в розвитку фізичної культури та спорту.

Постановка проблеми. У сфері державного управління особливого значення набуває проблема методів, адже від правильного вибору, ефективного їх застосування значною мірою залежить досягнення організаційно-політичних і економічних цілей.

Аналіз досліджень і публікацій. Різні аспекти проблеми, яку ми досліджуємо, висвітлені у працях вітчизняних та закордонних науковців і практиків, зокрема . Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, І. К. Залобовська, М. С. Студенікіна, В. К. Колпаков, В. І. Курило, В. Л. Грохольський, С. Г. Стеценко та ін.

Мета цієї статті – необхідність вивчення організаційних, соціальних, економічних механізмів державного регулювання у сфері фізичної культури та спорту в Україні.

Виклад основного матеріалу. У сфері державного управління особливого значення набуває проблема методів, адже від правильного вибору, ефективного їх застосування значною мірою залежить досягнення організаційно-політичних і економічних цілей.

У сфері фізичної культури і спорту слід виділяти такі методи державного регулювання: переконання та заохочення, адміністративні та економічні методи [1].

Аналізуючи теоретичні дослідження у науковій літературі відносно форм державного регулювання можна виділити наступні форми управління:

- а) за змістом: правоустановчі і правозастосовчі;
- б) за цілеспрямованістю: внутрішні і зовнішні;
- в) за способом вираження: словесні і конклюдентні.

Процес здійснення регулювання діяльності у сфері фізичної культури і спорту виявляється у певних формах, кожна з яких зумовлена специфічними завданнями та функціями регулювання і має особливий зміст. Якщо розглядати функції державного регулювання фізкультурно-оздоровчої і спортивної діяльності як основні напрями цілеспрямованого управлінського впливу на об'єкти управління, то форми державного регулювання – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто через форми державного регулювання здійснюється управлінська діяльність – вибір відповідних форм державного регулювання повинен забезпечувати ефективне виконання функцій управління, і досягнення відповідної мети з найменшими витратами.

Насамперед створенню в Україні ефективної системи управління фізичною культурою і спортом перешкоджають недоліки правової системи. Не останнє місце тут посідає існуюча серед спеціалістів-юристів зневага до правового регулювання фізичної культури і спорту, відсутність належного інформаційного забезпечення діяльності в цій сфері.

Як зазначає Ю. Н. Репкіна, особливого значення набуває проблема забезпечення конституційних прав громадян у відносинах з органами державної влади. У зв'язку з цим доцільно було б говорити про правові та організаційні заходи щодо інформаційної прозорості органів державної влади, надання державних послуг, зокрема, за допомогою автоматизованих інформаційних систем, сучасних мереж зв'язку [2].

На наш погляд, для ухвалення обґрунтованого державного управлінського рішення у сфері фізичної культури і спорту велике значення має створення ефективної інформаційної системи, яка повинна мати різноманітним банком даних.

Інформаційна функція державного управління має велике значення для достовірності одержуваних результатів. Ефект розробки найбільш прогресивних підходів і методів може бути паралізованим, якщо якість вихідної інформації та механізм її отримання і руху в системі виявляться недостатніми. Виділяють дві форми накопичування інформації: інформація, яка створюється безпосередньо в процесі виробничої діяльності суспільства та включається у структуру перетвореної природи, і наукова інформація як акумуляція відповідного знання, скерованого на оптимізацію дії суспільства на природу.

Під час створення інформаційної системи між Міністерством молоді та спорту України та місцевими державними адміністраціями можна буде ввести новий порядок подачі документів у процедурі ліцензування.

Відповідно до чинного законодавства, до функцій Управління у справах сім'ї, молоді і спорту обласної, Севастопольської міської державної адміністрації належить надання консультаційно-методичної допомоги суб'єктам господарювання з питань ліцензування фізкультурно-оздоровчої і спортивної діяльності. Проте, враховуючи складність процесу ліцензування цього виду діяльності для більшості суб'єктів і особливе значення фізичної культури і спорту в розвитку демократичної держави і формування здорової нації, на погляд автора, доцільно передати повноваження з ухвалення документів на отримання ліцензії даним управлінням [1].

Для створення механізму реалізації цього положення необхідно одночасно ввести у функціонування інформаційну мережу, яка забезпечуватиме швидко і коректно передачу даних відносно заяв і документів осіб, які бажають отримати ліцензію на здійснення фізкультурно-оздоровчої і спортивної діяльності в Міністерстві молоді та спорту України. Враховуючи, що прийом документів у такому випадку буде здійснюватися на місцях, слід передбачити заходи з підвищення рівня кваліфікації відповідних фахівців для уникнення помилок при прийомі документів. Така модель створить умови для істотного збільшення кількості в першу чергу фізкультурно-оздоровчих клубів і виходу із тіні діючих невеликих клубів, для яких існуюча процедура ліцензування є достатньо складною.

Говорячи про наукову інформацію, слід зазначити, що сьогодні відсутній механізм з підготовки юристів зі спеціалізацією у сфері фізичної культури і спорту.

Вважаємо, що правовим аспектам регулювання фізичної культури і спорту приділяється невинновато мало уваги. В багатьох навчальних посібниках з адміністративного права надається застаріла (іноді на декілька років) інформація про управління у сфері фізичної культури і спорту. Незважаючи на вищезазначене, ці навчальні посібники рекомендуються Міністерством освіти і науки до використання в навчальному процесі.

Слід зазначити, що до цього часу у ВНЗ України для юристів не викладається навчальна дисципліна з правового регулювання фізичної культури і спорту ні як обов'язкова, ні як факультативна. В Російській Федерації у останні роки більшість ВНЗ додали такий навчальний курс у програму навчання. В Україні з 2003 року тільки в Донецькому національному університеті читається для юристів спецкурс «Спортивне право» [2].

Враховуючи таке зневажливе ставлення до правового регулювання сфери фізичної культури і спорту серед учених-юристів і відсутність системи з підготовки спеціалістів із правового регулювання фізичної культури і спорту, необхідно:

по-перше, створити робочу групу при Міністерстві молоді та спорту України питання впровадження у навчальний процес курсу, присвяченого правовим основам фізичної культури і спорту як студентам юридичних факультетів, так і студентам ВНЗ фізичного виховання і спорту. Причому робоча навчальна програма повинна відрізнятися з урахуванням наявності, залежно від напрямку навчання, базових знань у сфері фізичної культури і спорту та юриспруденції;

по-друге, проводити роботу з популяризації інформації відносно правових основ фізичної культури і спорту, використовувати для реалізації цього засоби масової інформації, організовувати конференції, присвячені правовим питань у сфері фізичної культури і спорту, приділити увагу розробці навчальних посібників з цього питання тощо;

по-третє, створити систему підготовки юристів зі спеціалізацією у сфері фізичної культури і спорту.

Великою прогалиною у правовому регулюванні фізичної культури і спорту є відсутність механізму вирішення спорів, що виникають між суб'єктами у сфері фізичної культури і спорту. Враховуючи завдання Міністерства молоді та спорту України, воно повинно приділити особу увагу розвитку тенденцій зі створення спортивного арбітражу в Україні. З боку Міністерства молоді та спорту України необхідна підтримка громадських організацій з розгляду цього питання, проведення конференцій, організація робочих груп і круглих столів, присвячених питанню основ створення спортивного арбітражу в Україні [3].

В Україні конфлікти в галузі спорту вирішуються, в основному, в рамках спортивних організацій, але деякі чинники ускладнюють «внутрішній» розгляд спорів, які все частіше і частіше стають надбанням світової громадськості. Відсутність спеціального суду у сфері спорту призводить до незахищеності спортсменів, спортивних клубів, завдає шкоди іміджу України на світовій арені, позначається на розвитку спорту в цілому.

Відповідно до законодавства, в Україні може бути створений спеціальний орган з альтернативного

вирішення спорів у сфері спорту у вигляді спеціалізованого постійно діючого третейського суду у сфері спорту, з можливим включенням у свою структуру палат ad hoc.

Розглядаючи порядок формування спортивного арбітражу, необхідно враховувати, що відповідно до законодавства України постійно діючі третейські суди можуть утворюватися і діяти при зареєстрованих згідно з чинним законодавством України: Всеукраїнських громадських організаціях; Всеукраїнських організаціях працевлаштування; фондових і товарних біржах, самоврядних організаціях професійних учасників ринку цінних паперів; торговельно-промислових палатах; Всеукраїнських асоціаціях кредитних союзів, Центральному союзу споживачських товариств України; об'єднаннях, асоціаціях суб'єктів підприємницької діяльності – юридичних осіб, у тому числі банків. Постійно діючі третейські суди не можуть утворюватися і діяти при органах державної влади і органах місцевого самоврядування.

У такому разі, створення третейського суду у сфері спорту в Україні доцільне при Торговельно-промисловій палаті або при Національному Олімпійському Комітеті України. Водночас, необхідно відзначити, що діяльність третейського суду у сфері спорту неможлива без участі деяких спортивних та інших організацій, в яких працюють фахівці – професіонали в галузі спорту і права [4].

Висновки та перспективи подальшого дослідження. Враховуючи особливе значення фізичної культури і спорту в розвитку демократичної держави і формування здорової нації, складність процесу ліцензування цього виду діяльності для більшості суб'єктів пропонуємо передати повноваження з ухвалення документів на отримання ліцензії на провадження фізкультурно-оздоровчої і спортивної діяльності Управлінням у справах сім'ї, молоді і спорту обласним державним адміністраціям. Для створення механізму реалізації цього положення необхідно розробити і одночасно ввести у функціонування інформаційну мережу, яка забезпечуватиме швидко і коректну передачу даних відносно заяв і документів осіб, які бажають отримати ліцензію на здійснення фізкультурно-оздоровчої і спортивної діяльності в Міністерстві молоді та спорту України.

Виходячи з того, що прийом документів буде здійснюватися на місцях, слід передбачити заходи з підвищення рівня кваліфікації відповідних фахівців для уникнення помилок при прийомі документів, та ввести консультативні дні для суб'єктів, що бажають отримати ліцензію на цей вид діяльності.

Для закріплення зазначених вище положень пропонується внесення змін та доповнень до законодавства України: – доповнити п. 4 Типового положення п. 29а: «управління у справах сім'ї, молоді і спорту обласної державної адміністрації здійснює

прийом документів на отримання ліцензії для здійснення фізкультурно-оздоровчої і спортивної діяльності» – закріпити в Типовому положенні – «створення інформаційної мережі, яка забезпечуватиме швидко і коректну передачу цих з питань ліцензування в Міністерстві молоді та спорту України, а також з метою підвищення рівня кваліфікації відповідних фахівців органів державної влади і органів місцевого самоврядування не рідше одного разу на півроку проведення круглих столів з участю вітчизняних і зарубіжних фахівців у сфері фізичної культури і спорту».

Вважаємо, що правовим аспектам регулювання фізичної культури і спорту приділяється незаслужено мало уваги як вченими, так і державними органами. Тому Міністерству молоді та спорту України необхідно:

- створити робочу групу при Міністерстві молоді та спорту України з питання впровадження у навчальний процес курсу, присвяченого правовим основам фізичної культури і спорту як студентам юридичних факультетів, так і студентам ВНЗ фізичного виховання і спорту. Причому робоча навчальна програма повинна розрізнятися із врахуванням наявності, залежно від напрямку навчання, базових знань у сфері фізичної культури і спорту та юриспруденції;

- проводити роботу з популяризації інформації відносно правових основ фізичної культури і спорту, використовувати для реалізації цього засоби масової інформації, організовувати конференції, присвячені правовим питань у сфері фізичної культури і спорту, приділяти увагу розробці навчальних посібників з цього питання тощо;

- створити систему підготовки юристів зі спеціалізацією у сфері фізичної культури і спорту.

Дослідження правового регулювання фізичної культури і спорту показало, що конфлікти у сфері спорту вирішуються, в основному, в рамках спортивних організацій і це часто призводить до незахищеності спортсменів, спортивних клубів, завдає шкоди іміджу України на світовій арені, позначається на розвитку спорту в цілому. Не виходячи за межі існуючого сьогодні національного законодавчого простору, розв'язання зазначених проблем могло б мати місце в разі створення спеціального органу з альтернативного вирішення спорів у сфері спорту у вигляді спеціалізованого постійно діючого третейського суду у сфері спорту, з можливим включенням в свою структуру палат.

Враховуючи завдання Міністерства молоді та спорту України, воно повинно приділити особливу увагу розвитку тенденцій зі створення спортивного арбітражу в Україні. З боку Міністерства молоді та спорту України необхідна підтримка громадських організацій з розгляду цього питання, проведення конференцій, організація робочих груп і круглих столів, присвячених питанню основ створення і функціонування спортивного арбітражу в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кононович В. Г. Державне регулювання сфери фізкультурно-спортивних послуг [Електронний ресурс] / В. Г. Кононович. Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/6/03.pdf>.
2. Репкина Ю. Н. Становление спортивного права как комплексной отрасли права, науки и учебной дисциплины / Ю. Н. Репкина // Теория и практика физического воспитания: Спец. вып. за материалами междунар. науч.-практ. конф. «Здоров'я і освіта: проблеми та перспективи». – 2008. – № 1. – С. 556–561.

3. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи [Колектив авторів, наук. керів. В. В. Цветков]. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
4. Світовий досвід фінансування галузі фізичної культури і спорту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://iconf.org.ua/konferencii/konferencii2013>.

С. В. Лищук,

Національний університет водного господарства і природопольовання, г. Київ, Україна

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА

В статье исследуются механизмы государственного регулирования физической культурой и спорта в Украине. Указано, что для создания механизма реализации этого положения необходимо одновременно ввести в функционирование информационную сеть, которая обеспечит быструю и корректную передачу данных относительно заявлений и документов лиц, желающих получить лицензию на осуществление физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности в Министерстве молодежи и спорта Украины. Большим пробелом в правовом регулировании физической культуры и спорта является отсутствие механизма разрешения споров, возникающих между субъектами в сфере физической культуры и спорта. Исходя из анализа проблемы доказано, что прием документов будет осуществляться на местах, поэтому следует предусмотреть меры по повышению уровня квалификации соответствующих специалистов во избежание ошибок при приеме документов, и ввести консультационные дни для субъектов, желающих получить лицензию на этот вид деятельности. Раскрыто влияние государственного регулирования на развитие физической культуры и спорта Украины. Функции физической культуры и спорта. Масштабы государственного участия в регулировании развития физической культуры и спорта в Украине. Определение приоритетных направлений государственной политики по развитию физической культуры и спорта.

Ключевые слова: физическая культура и спорт; механизмы государственного регулирования физической культуры и спорта в Украине; государственная политика в области развития физической культуры и спорта.

C. Lishchuk,

National University of Water Management and Nature, Kiev, Ukraine

IMPROVING GOVERNANCE MECHANISM IN THE FIELD OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS

The article investigates the mechanisms of regulation of physical culture and sports in Ukraine. The impact of government regulation on the development of physical culture and sport of Ukraine. Functions of Physical Education and Sports. The extent of government involvement in regulating the development of physical culture and sports in Ukraine. Determination of the priorities of the state policy on the development of physical culture and sports.

Research regulation Physical Culture and Sports has shown that conflicts are resolved in the field of sports, mainly within sports organizations and this often leads to insecurity athletes, sports clubs, harms the image of Ukraine in the world, affecting the development of sport in general. Not going beyond today's national legislative space, solving these problems would occur in the case of a special body to alternative dispute resolution in the field of sports as a specialized permanent court of arbitration in sport, with the possible inclusion in its structure chambers ad hoc.

Given the task of the Ministry of Youth and Sports of Ukraine, it should pay special attention to the development trends to create a sports arbitration in Ukraine. With the Ministry of Youth and Sports of Ukraine is required NGOs to review the issue, holding conferences, organizing working groups and roundtables, dedicated to the creation and operation of the basics of sports arbitration in Ukraine.

Key words: physical Education and Sport; the mechanisms of state regulation of physical culture and sports in Ukraine; public policy in the development of physical culture and sports.

ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ЖИТТЯ НАСЕЛЕННЯ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ

Проаналізовано термінологічний апарат, що досліджує соціально-економічний добробут населення. Визначено склад компоненту рівня і якості життя населення для цілей державного управління регіональною соціально-економічною системою. Виділено три можливих варіанти цільової спрямованості управління процесами поліпшення якості життя населення в регіональній соціально-економічній системі: у вітчизняній науці термін «якість життя» почав використовуватись трохи пізніше, ніж у країнах з розвиненими ринковими відносинами. Однак унаслідок невисокої якості життя та ідеологічних міркувань цей термін не одержав широкого поширення, хоча і проводилися теоретичні дослідження трактування цього поняття. В той період під якістю життя розуміли як один з компонентів єдності рівня, якості й способу життя. У дослідженні цієї триєдності соціологи зосереджували увагу на способах життя, тоді як економісти – на рівні життя. У результаті саме проблематика якості життя залишалася за межами цих наук. Окремі люди та їх групи людей можуть бути стурбовані задоволенням потреб різного рівня. Одна група може бути стурбована елементарними потребами, друга – потребою в соціальних зв'язках і т. ін. Хоча й різні групи людей стурбовані задоволенням потреб різного рівня, у цілому для впровадження ефективної соціальної регіональної політики, відповідно, системи управління процесами поліпшення якості життя населення може бути характерна певна цільова спрямованість: або на задоволення нижчих соціальних потреб, або на задоволення потреб більш високого рівня. Спрямованість на виживання людей, спрямованість на адаптацію людей до мінливих соціально-економічних умов, спрямованість на самореалізацію людей, розкриття і використання їх особистісного потенціалу. Запропоновано основні напрями розвитком якості життя населення.

Ключові слова: державне управління; якість життя населення; соціально-економічний розвиток регіону.

Постановка проблеми. Нині Україна, як і більшість держав світу, потерпає від масштабної бідності й різного розшарування населення за статками, що, окрім іншого стало наслідком недолугих державно управлінських рішень під час проведення економічних реформ. Система соціального захисту та соціальної політики в країні цілком не задовольняє життєві потреби населення. Проблеми у сфері соціального захисту населення ще залишаються і вирішення їх відкладається на невизначений термін. На сьогодні основною проблемою в Україні є і залишається проблема подолання бідності, тому що більша частина працюючого населення країни є дуже низький рівень доходів, який є найважливішим показником добробуту. Висока диференціація умов і рівня життя українського населення, нерівномірність розвитку регіонів, поширення масштабів безробіття, а також вплив світової фінансової кризи стримують динаміку соціально-економічного зростання країни та

підсилюють соціальне напруження. Тому сьогоднішні зміни розвитку сучасного українського суспільства вимагають позитивних зрушень у розвитку національної економіки та пошуку ефективних методів підвищення рівня та якості життя населення. За цих умов необхідне ефективне державне управління соціально – економічним розвитком регіону в галузі соціальної політики, яка повинна забезпечувати соціально-економічне зростання країни та сприяти впровадженню нових методів, норм та державних стандартів рівня і якості життя для всього українського населення.

Мета: запропонувати основні напрями державного управління підвищенням якості життя населення як об'єкту соціально – економічного розвитку регіону.

Аналіз наукового доробку. Дослідження державного управління як суспільного явища та складного процесу, в тому числі щодо соціально-економічного розвитку регіонів, присвятили свої фундаментальні праці В. Б. Авер'янов, О. Ю. Амосов, В. Д. Бакуменко,

А. О. Дегтяр, О. Я. Лазор, Н. М. Левченко, О. Г. Мордвінов, Н. Р. Нижник, І. М. Олійченко, В. В. Сиченко, В. В. Цветков, Ю. О. Чернецький, Ф. І. Шамхалов, Ю. П. Шаров та інші відомі вчені. Серед зарубіжних вчених, які досліджували механізми державного управління розвитком регіону, слід назвати Й. Тюнена, В. Лаунхардта, А. Вебера, В. Крісталлера, М. Сторпера, Р. Уолкера, Х. Річардсона, Ф. Перру та ін.

Виклад основного змісту. Система державного управління в Україні залишається недоделугою, а рівень та якість життя значної частини населення – злидненням. Саме тому серед наукової спільноти зберігається значний інтерес до цієї проблеми управління якістю життя населення. Так, зокрема О. Котуков та Н. Копилова порівняли соціальний розвиток як концептуальний підхід до забезпечення соціального благополуччя з іншими подібними підходами [1]; Г. Дмитренко визначив людиноцентричну освіту як імператив підвищення якості життя населення [2]; В. Ковтуненко вивчив економічні основи формування нового середнього класу в сучасному українському суспільстві [23].

У вітчизняній науці термін «якість життя» почав використовуватись трохи пізніше, ніж у країнах з розвиненими ринковими відносинами. Однак, внаслідок невисокої якості життя та ідеологічних міркувань цей термін не одержав широкого поширення, хоча і проводилися теоретичні дослідження трактування цього поняття. В той період під якістю життя розуміли як один з компонентів єдності рівня, якості й способу життя. У дослідженні цієї триєдності соціологи зосереджували увагу на способах життя, тоді як економісти – на рівні життя. У результаті саме проблематика якості життя залишалася за межами цих наук.

Великі дослідження з проблеми якості життя проводяться співробітниками Українського Міжнародного центру перспективних досліджень. В основу їх концепції прийняте загальнонаукове розуміння категорії «якість» як сукупної характеристики істотних властивостей об'єкта, його внутрішньої й зовнішньої

визначеності, відносної стабільності, його відмінності від інших об'єктів або подібності з ними, а також положення про те, що якість життя людей є результатом їх власної діяльності як процесу безперервного відтворення життя, що включає в себе економічну (господарюючу) діяльність, а так само діяльність з вдосконалення соціально-економічних відносин і духовного потенціалу людини й суспільства. Наявний у кожного соціального суб'єкта (індивіда, родини, соціальної спільноти, міста, регіону, суспільства в цілому) комплекс потреб і інтересів, що проявляється в його діяльності, визначає його якість, його індивідуальність, відокремлює його від інших людей, суспільств [4].

Суб'єктивна сторона якості життя пов'язана з тим, що потреби і інтереси конкретних людей завжди індивідуальні і відображаються в суб'єктивних відчуттях індивідів, їх особистих думках і оцінках. Ступінь задоволення потреб і інтересів людини визначає ступінь її задоволеності умовами існування, її соціальне самопочуття, що нерідко розглядається у вузькому змісті як якість життя [4].

Спираючись на наведене вище дослідження стосовно оцінки життя людини терміни «рівень» і «якість» життя населення в галузі науки «Державне управління» можуть мати такі визначення: рівень життя населення – це кількісна і якісна характеристика ступеня досягнення компонент життя людини; якість життя населення – якісна характеристика ієрархії значення задоволення компонент життя людини.

Для того, щоб управляти процесом підвищення рівня і якості життя населення в регіональній соціально-економічній системі, необхідно державі та окремим регіонам оцінювати їх компоненти, а це вимагає конкретизації переліку елементів, що входять до складу тієї або іншої компоненти.

Виходячи з аналізу робіт учених, які займаються теоретичними проблемами потреб і цінностей людини, пропонується такий перелік елементів, що входять до тієї або іншої компоненти рівня і якості життя населення (табл. 1).

Таблиця 1

Склад компонент рівня і якості життя населення для цілей державного управління регіональною соціально-економічною системою

Компонента	Елемент	Коротке позначення елемента
Довгострокові цінності	Довге життя Гарне здоров'я Продовження роду Міцна родина Високий інтелект Матеріальне багатство Соціальна захищеність	Життя Здоров'я Відтворення Родина Інтелект Багатство Захищеність
Поточні потреби	Фізіологічна потреба в товарах і послугах Потреба в житлі Особиста безпека	Споживання Житло Безпека
Середовище проживання	Повітря Водний басейн	Повітря Вода
Соціальна інфраструктура	Охорона здоров'я Освіта Сфера послуг	Охорона здоров'я Освіта Послуги

Проблема якості життя викликана необхідністю принципової переорієнтації державного управління регіональними соціально-економічними системами у сфері проведення соціальної політики, а саме, її переорієнтації на людину, задоволення й розвиток потреб конкретних людей [5]. Традиційна орієнтація соціальної політики – на благо суспільства, нова орієнтація – на благо людини. Критерії й показники рівня життя виявляються для нової моделі соціальної політики недостатніми. Вона торкає значно більше коло потреб, інтересів і цінностей людей, включаючи їх настрій, очікування, соціальне самопочуття.

Характерною тенденцією сучасного етапу розвитку суспільства є зміцнення рівня суспільної влади, розширення прав і повноважень регіональних органів влади та місцевого самоврядування в системі соціального управління, зокрема, в управлінні процесами підвищення якості життя населення.

Практика багатьох країн світу показала, що механізм реалізації соціальної політики, яка здійснюється безпосередньо державними органами влади є громіздким, економічно невідповідним і малоефективним. Безпосередня реалізація політики підвищення якості життя повинна активно спиратися на діяльність державних, регіональних органів влади та місцевого самоврядування, у зв'язку із чим регіоналізація всієї соціальної політики стає все більш важливою умовою й фактором її ефективності.

Без ефективно працюючої системи державної, регіональної влади та місцевого самоврядування ніякі правильні рішення органів влади не дійдуть до населення, без чого неможливо й реальне підвищення якості його життя.

Сучасна парадигма діяльності органів управління полягає у відношенні до населення як активного учасника загальної роботи, а не як до об'єкта діяльності влади. Реальне й стійке підвищення якості життя людей неможливо без створення діючого, ділового, постійного й ефективного партнерства населення, влади й підприємців. На жаль, у певній частині населення, за різними об'єктивними і суб'єктивними причинами, все ще зберігаються патерналістські очікування, а серед підприємців розвинене негативно-скептичне відношення до державних і регіональних чиновників, які, у свою чергу, відповідають їм тим же. Проте, все більша кількість людей покладається на власні сили і можливості для забезпечення собі й своїй родині гідного рівня і якості життя.

Окремі люди та їх групи людей можуть бути стурбовані задоволенням потреб різного рівня. Одна група може бути стурбована елементарними потребами, друга – потребою в соціальних зв'язках і т. ін. Хоча й різні групи людей стурбовані задоволенням потреб різного рівня, в цілому для впровадження ефективної соціальної регіональної політики, відповідно, системи управління процесами поліпшення якості життя населення може бути характерна певна цільова спрямованість: або на задоволення нижчих соціальних потреб, або на задоволення потреб більш високого рівня. Можна виділити, на наш погляд, три можливих варіанти цільової спрямованості управління процесами поліпшення якості життя населення в регіональній соціально-економічній системі:

- спрямованість на виживання людей;
- спрямованість на адаптацію людей до мінливих соціально-економічних умов;

– спрямованість на самореалізацію людей, розкриття і використання їх особистісного потенціалу.

Спрямованість на виживання пов'язана із задоволенням елементарних фізіологічних потреб людей, спрямованість на адаптацію – із задоволенням потреби в безпеці й соціальних зв'язках, спрямованість на самореалізацію – із задоволенням потреби в оцінці й визнанні, а також потреби в самоактуалізації.

Очевидно, будь-яка система державного управління процесами якості життя населення (місцева, регіональна, державна) включає три підсистеми залежно від цільової спрямованості: 1) підсистема виживання, або просто відтворення; 2) адаптаційна підсистема; 3) розвиваюча підсистема. Самі системи можуть відрізнятися перевагою в них тієї чи іншої підсистеми. У бідних країнах переважає підсистема простого відтворення, у країнах соціальної транзиції – адаптаційна підсистема, у розвинених країнах – розвиваюча підсистема. Що стосується сучасної України, то в ній переважає адаптаційна підсистема. Управління процесами підвищення якості життя населення спрямовано в цілому на адаптацію людей до мінливих соціально-економічних умов. Хоча цей домінуючий напрямок (функція) не виключає інші похідні напрями: напрями на виживання й напрями на самореалізацію. Є група людей, для якої головною метою є вижити фізично. Але є й такі групи, які успішно пройшли стадію соціальної адаптації й стурбовані проблемами самореалізації.

Зміна якості життя населення – його поліпшення або, навпроти, погіршення – пов'язане з безліччю процесів, які роблять на нього прямий або непрямий, сильний або слабкий, постійний або періодичний вплив. Можна виділити наступні процеси управління поліпшенням якості життя населення в регіональній соціально-економічній системі стосовно до умов, які склалися на сьогодні в Україні та регіонах, на які робиться цілеспрямований управлінський вплив: демографічні процеси, процеси зайнятості й охорони праці, зростання доходів і добробуту населення, процеси у сфері охорони здоров'я, екологічні процеси, процеси у сфері забезпечення населення житлом і житлово-комунальним обслуговуванням, процеси благоустрою міста, процеси функціонування транспортної системи й системи зв'язку, процеси розвитку споживчого ринку й захист прав споживача, процеси у сфері освіти, процеси захисту соціально уразливих груп населення, процеси у сфері культури й культурного обслуговування, процеси соціалізації молоді й підлітків, процеси забезпечення соціальної безпеки населення, процеси взаємодії населення й влади.

Це далеко не всі процеси, пов'язані з підвищенням якості життя населення. Перераховано лише ті з них, які найбільш значимі для конкретного регіону і які виявляються об'єктом безпосереднього управлінського впливу. Ми не перелічили процеси економічного розвитку як матеріальної основи поліпшення якості життя населення, оскільки механізм управлінського впливу на ці процеси носить непрямий, опосередкований характер.

При управлінні процесами поліпшення якості життя населення в регіональній соціально-економічній системі існує висока ймовірність помилки «стратегічної підміни», тобто підміни управлінських цілей засобами

(умовами) їх досягнення. Суть цієї підміни полягає у неправомірному допущенні того, що умови забезпечують автоматичне досягнення очікуваних результатів і бажаних показників. У дійсності такого не буває. У певної частини населення можуть бути прекрасні умови життя, але разом з тим – низька якість життя (скажемо, у деяких представників кримінального світу). Важливо розумно користуватися й розпоряджатися життєвими умовами. З іншого боку, можливий досить високий якісний рівень життя при порівняно скромних життєвих умовах. У цілому, можливі, на наш погляд, чотири варіанти співвідношення життєвих умов і якості життя: 1) сприятливі життєві умови й висока якість життя, 2) сприятливі життєві умови й невисока якість життя, 3) несприятливі життєві умови й висока якість життя, 4) несприятливі життєві умови й низька якість життя.

У реальному житті, мабуть, більше ймовірні варіанти 1 і 4, хоча не виключені і інші варіанти.

При розгляді співвідношення життєвих умов і якості життя в розрізі їх динаміки можна виділити дві життєві стратегії: 1) активну, що припускає зміну людиною життєвих умов під рівень власних потреб і запитів, 2) пасивну, що припускає пристосування людиною рівня своїх потреб і запитів під наявні життєві умови.

При управлінні процесами якості життя населення в регіональній соціально-економічній системі важливо враховувати принципи відповідності й синхронності життєвих умов якісним показникам життя. Оптимальним варіантом є зміна життєвих умов, які відповідають якісним показникам життя (рівню розвитку потреб) і здійснюються вчасно. Але можливі й інші варіанти, коли, скажемо, зміна життєвих

умов не відповідає рівню розвитку потреб (зведення багатоповерхових житлових коробок сільської місцевості) або коли воно виявляється безнадійно запізнілим. Зміна життєвих умов може виявитися й передчасним. Важливо не лише мати зовнішні умови свободи, але й внутрішньо бути готовим до неї.

Висновки. З метою здійснення соціальної політики та підвищення якості життя населення можемо виділити основні напрями розвитком якості життя населення.

Перший напрям – задоволення соціально значимих потреб населення. Уточнення «соціально-значима потреба» пов'язане з тим, що в деяких людей є і «нерозумні», асоціальні потреби. У наркомана, скажемо, є потреба в наркотиках, але із цього не виходить, що суспільство повинне піклуватися про задоволення даної потреби. Навпроти, потрібно позбавити людини від цієї потреби, змінити його мотиваційно – потребує сферу.

Другий напрям – корекція ціннісно-цільової орієнтації людини, формування розумних людських потреб. Важливість даного напрямку поліпшення якості життя населення обумовлена багатьма факторами, зокрема, зростанням соціальних девіацій.

Третім напрямом поліпшення якості життя населення є зростання його потреб. Найважливіша особливість потреб – їх динамічний характер, розвиток на базі задоволення потреб нових більш високих, що пов'язане з включенням особистості в різні форми й сфери діяльності. Потреби людини утворюють певну ієрархію, засновану на тому, що кожний більш високий рівень потреб виникає й існує за умови повного або достатнього задоволення більш низького рівня потреб (класифікація потреб Маслоу).

ЛІТЕРАТУРА

1. Котуков О. А. Соціальний розвиток як концептуальний підхід до забезпечення соціального благополуччя [Електронний ресурс] / О. А. Котуков, Н. А. Копилова // Актуальні проблеми державного управління. – 2010. – № 1. – Режим доступу : <http://www.Kbuapa.kharkov.ua>
2. Дмитренко Г. А. Людиноцентрична освіта як імператив підвищення якості життя населення України / Г. А. Дмитренко // Економіка та держава. – 2009. – № 2. – С. 39–42.
3. Ковтуненко В. О. Реалії становлення «нового» середнього класу в Україні / В. О. Ковтуненко // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 8. – С. 241–246.
4. Методологія комплексної оцінки рівня соціально-економічного розвитку області та її адміністративно-територіальних одиниць / [Зайцева Л. М., Антонов В. В., Серьогін С. М. та ін.] : [монографія] / За наук. та заг. ред. Л. М. Зайцевої. – Д. : ДРІДУНАДУ, 2003. – 132 с.
5. Темиргалієв Р. І. Теоретико-методологічні засади реалізації державного управління на регіональному рівні / Р. І. Темиргалієв // Економіка та держава. – 2010. – № 5. – С. 43–46.

Мамедов Сахіб Алі огли,

Національний університет водного господарства та природопольовання, г. Київ, Україна

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

Проанализирован терминологический аппарат, исследующий социально - экономическое благосостояние населения. Определен состав компонент уровня и качества жизни населения для целей государственного управления региональной социально-экономической системой. Выделены три возможных варианта целевой направленности управления процессами улучшения качества жизни населения в региональной социально-экономической системе: направленность на выживание людей, направленность на адаптацию людей к

меняющимся социально-экономическим условиям, направленность на самореализацию людей, раскрытие и использование их личностного потенциала. Предложены основные направления развития качества жизни населения.

Ключевые слова: государственное управление; качество жизни населения; социально-экономическое развитие региона.

Мамедов Сахіб Алі огли,
National University of Water Management and Nature, Kiev, Ukraine

IMPROVING LIVING STANDARDS AS AN OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGION

It is analyzed terminological system, exploring the socio - economic well-being of the population in the article. Determines the composition the component level and quality of life for the purposes of public administration regional socio-economic system. Identifies three possible options for targeting management processes to improve the quality of life of the population in the regional socio-economic system: focus on the survival of the people to adapt to changing people's socio-economic conditions, focus on self-actualization people, disclosure and use of their personal potential. The main directions of the development of the quality of life of the population are supposes.

In order to implement social policy and quality of life of the population can identify the main directions of quality of life.

The first direction – to meet socially important needs. Clarification of «socially significant demand» due to the fact that some people have and «foolish» asocial needs. In addict, say, a need for drugs, but because this does not mean that society should care about meeting this need. Conversely, to deprive the person of this needs to change his motivational - potrebuyuchu area.

The second trend – correction tsinnostno-targeted human orientation, forming intelligent human needs. The importance of this area of improvement in quality of life due to many factors, including the growth of social deviations.

The third area of improvement of quality of life is the growth of its needs. The most important feature needs – their dynamic character development based on meeting the needs of new higher, due to the inclusion of the individual in different forms and scope. Human needs form a hierarchy based on the fact that each higher level needs arise and exist in full or adequate satisfaction of lower level needs (Maslow classification purposes).

Key words: public administration; quality of life; socio-economic development of the region.

MEDIA RELATIONS UCZELNI PUBLICZNEJ¹

Artykuł naukowy poświęcony jest tematyce kształtowania relacji z dziennikarzami przez uczelnie publiczne w Polsce. Autorka definiuje pojęcie „media relations”, charakteryzuje funkcję rzecznika prasowego, odwołuje się do roli naukowców-ekspertów w kreowaniu rzeczywistości medialnej. Wskazuje także szereg metod i technik prowadzących do pozyskania przychylności ze strony pracowników środków masowego komunikowania.

Key words: media relations, uczelnia publiczna, rzecznik prasowy, eksperci medialni.

Postawiony problem: Postawiony problem badawczy sprowadza się do tezy o potrzebie kształtowania relacji z mediami przez pracowników uczelni publicznej celem kształtowania pozytywnego wizerunku tego podmiotu w otoczeniu.

Analiza badań i publikacji po postawionym problemie: W polskiej literaturze niewiele jest wyników badań i publikacji na temat *media relations* uczelni publicznych. Stąd Autorka artykułu naukowego bazowała na publikacjach generalnie traktujących o tej tematyce. Często przy tym korzystała z prac E. Hope, P. Andrzejewskiego czy W. Kota. Posiłkowała się też wiedzą empiryczną pozyskaną na skutek pełnienia od 2010 roku funkcji rzecznika prasowego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Cel i aktualność: Celem artykułu jest przedstawienie sposobów kształtowania relacji z mediami przez uczelnie w Polsce zarówno przy pomocy jednostek ludzkich jak i wykorzystania określonych metod oraz technik współpracy z dziennikarzami. Ze względu na omnipotencję mediów, zagadnienia poruszane w artykule naukowym należy uznać za aktualne.

Artykuł: W świetle zapisów ustawy z 18 marca 2011 roku o zmianie ustawy² – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw³ poprzez uczelnię należy rozumieć szkołę prowadzącą studia wyższe, której sposób utworzenia określa ustawa (art. 2 ust.1 pkt 2). Podstawowe kryterium rozróżniające uczelnię publiczną od niepubliczną stanowi powołujący je podmiot. W pierwszym przypadku jest nim państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji publicznej (art. 2 ust. 1 pkt 3), w drugim – osoba fizyczna albo prawna nie będąca państwem ani samorządową osobą prawną (art. 2 ust. 1 pkt 3). Nadzór nad nimi sprawuje minister nauki i szkolnictwa wyższego. Są one jednak autonomiczne we wszystkich obszarach swojego działania na zasadach określonych w ustawie (art. 4), co zresztą gwarantuje w art. 70 ust. 5 *Konstytucja RP* z 2 dnia kwietnia 1997 r.⁴ Poprzez ten termin należy rozumieć „konstytucyjnie chronioną sferę wolności prowadzenia badań naukowych i kształcenia w ramach obowiązującego porządku prawnego”⁵ W sensie

normatywnym oznacza to, że rządzi się ona swoim prawem⁶. Zasadniczy jej fundament stanowi statut a jego przejawami są np. prawo do: wyboru władz uczelni przez jej pracowników i studentów czy ustalania regulaminów, treści i form nauczania, tematyki i metod badań naukowych.

Uczelnie państwowe to instytucje użyteczności publicznej pełniące funkcję: wychowawczą (uczą określonych postaw i szerzą określone wartości) i kulturotwórczą (wyznaczają trendy). Utrzymują się w znacznym stopniu z dotacji rządowych. Uzyskane środki finansowe podlegają społecznej kontroli, stąd też winny mieć one świadomość podlegania presji społecznej. Walorem wyższej szkoły publicznej są: przejrzystość w prowadzeniu finansów, wyrażana troska o dobro społeczne, szeroka oferta edukacyjna, prowadzenie badań w dziedzinach społecznie aprobowanych i uznawanych za priorytetowe. Wpływają one na jej dobry wizerunek, jednak pod warunkiem, że pracownicy uczelni potrafią i chcą umiejętnie komunikować się z otoczeniem⁷, w tym z prasą⁸.

Media relations (MR). Na świecie jest ponad dwa tysiące definicji *public relations*⁹. Jednak ze względu na tematykę a zarazem ramy objętościowe pracy autorka dysertacji pozwala sobie na wybór – jej zdaniem – najtrafniejszego ujęcia tego terminu. W tej kwestii to K. Wójcik – wydaje się – uwzględnić najistotniejsze elementy uznanych w świecie PR definicji. Przyjmuje ona, iż *public relations* to „system działań z zakresu komunikowania społecznego, społeczny proces o charakterze konstruktywnego, wiarygodnego dialogu”¹⁰, zorientowany na *consensus*. Z założenia poczynania te – w jej opinii – winny być: świadome, celowe, intencjonalne, etyczne, planowe, systematyczne; oparte na badaniach i analizach; nakierowane na skonstruowanie pożądaných relacji przez obie strony; długookresowe lub ograniczone w czasie – w zależności od stawianych z celów¹¹. Postrzega ona PR z perspektywy teorii wymiany¹². Relacje w takim ujęciu sprowadzają się do gry organizacji z otoczeniem (wewnętrznym i zewnętrznym), gdzie działania wszystkich stron oparte są na kalkulacjach mających na celu osiągnięcie wzajemnych korzyści i wyznaczenie wzajemnych stosunków¹³. W tej perspektywie zakłada się, iż PR jest komunikowaniem prowadzonym w interesie określonej organizacji, która winna być otwarta na odbieranie

bodźców z otoczenia i z wewnątrz organizacji oraz która sama także wysyła przekaz¹⁴.

Jedną z płaszczyzn PR¹⁵ są *media relations* (często niesłusznie traktowane jako synonimy)¹⁶. MR określa się mianem najbardziej widocznego, efektywnego „wycinka” działalności w zakresie *public relations*¹⁷. Termin ten oznacza budowanie obustronnie korzystnej współpracy pomiędzy przedstawicielami określonej instytucji a dziennikarzami¹⁸. To specyficzny rodzaj współzależności oparty na negocjacjach. Z punktu widzenia określonego przedsiębiorstwa podmiotami tych relacji są – z jednej strony – jego przedstawiciele, a z drugiej – pracownicy prasy. Z kolei z perspektywy środków społecznego przekazu jest to stosunek pomiędzy określoną redakcją a całym otoczeniem¹⁹. W niniejszej rozprawie jej autorka czyni rozważania w odwołaniu do pierwszego podejścia.

Próbę zdefiniowania pojęcia *media relations* można dokonać poprzez wyszczególnienie, czym ten termin nie jest. Z pewnością nie należy go utożsamiać z marketingiem²⁰. Pierwsze relacje opierają się na partnerstwie informacyjnym, a drugie – na współpracy handlowej. O ile w pierwszym przypadku czynnikiem zwiększającym szansę (nie gwarantującym!) na publikację danego komunikatu jest przede wszystkim jego atrakcyjność, to w drugiej kwestii elementem przesądzającym o ukazaniu się danego przekazu jest zaoferowany pieniądz. Co więcej: w MR to dziennikarz decyduje o czasie, terminie i miejscu przekazania danych treści, a w działaniach marketingowych to przedstawiciel przedsiębiorstwa wskazuje te elementy. Na podstawie wykazania powyższych różnic można pokusić się o konstatację, że wzajemne relacje pomiędzy dziennikarzami i przedstawicielami określonej firmy, mimo dążenia do ukształtowania współpracy, zakładają nierówność stron negocjacyjnych.

Media relations – bynajmniej w teorii – należy także oddzielić od propagandy. Pracownik MR przekazuje rzetelne informacje z zastosowaniem elementów perswazyjnych, bazując na faktach i w zgodzie z zasadami etyki. Natomiast propagandzista kreuje rzeczywistość odwołując się do manipulacji. Jego przekazy są nacechowane emocjonalnie i często niezgodne z utartymi regułami ogólnie przyjętymi przez społeczeństwo. Zatem kryteriami rozróżniającymi w tych dwóch przypadkach są: obiektywizm, wiarygodność, otwartość na dialog. Niestety zdarza się, iż przedstawiciel upoważniony przez firmę do kontaktu z mediami, pod naciskami swoich przełożonych, zamienia PR na propagandę przekazywaną prasie. Jednak raz przyłapany na kłamstwie, długo musi starać się o odzyskanie dobrej reputacji i pozytywnego wizerunku przedsiębiorstwa. Takie działanie należy uznać za wysoce nieprofesjonalne i szkodzące firmie.

Relacje z dziennikarzami powinny opierać się na następujących zasadach: otwartości, wiarygodności, kompletności informacji oraz aktualności²¹. Generalnie wyszczególnia się dwa rodzaje kształtowania relacji z prasą. Pierwsze sprowadzają się do niebezpośrednich kontaktów w postaci dostarczania środkom społecznego przekazu wypowiedzi w formie słowa pisanego. Drugie – *vis à vis* – przejawiają się w odmianach spotkań: publicznych (np. konferencje prasowe, wywiady, seminaria) i niepublicznych (np. wymiana myśli «poza protokołem»)²². Kształtowanie relacji może przy tym przybrać formę bierną – wtedy ogranicza się tylko do odpowiedzi na

pytania zadane przez dziennikarzy czy formułowania pewnych komentarzy i opinii na pojawiające się zagadnienia. W drugiej postaci – czynnej – sprowadza się do permanentnego szukania oraz utrzymywania kontaktów ze środkami społecznego przekazu czy wyszukiwania i dostarczania ciekawych – z punktu widzenia mediów – informacji. Autorka tego artykułu uważa, że z reguły na uczelniach – zwłaszcza publicznych – relacje te przyjmują pierwszą formułę, ze szkodą dla instytucji. Należy bowiem pamiętać, iż państwowe szkoły wyższe niosą w sobie ogromny potencjał intelektualny i tym samym społeczny. Niewykorzystywanie go, w dobie niżu demograficznego, jest błędem.

Rzecznik prasowy. Przyjęło się, że w strukturze uczelni publicznej osobą upoważnioną do kształtowania relacji z mediami jest rzecznik prasowy. Jego zadaniem jest planowanie, koordynowanie i wdrażanie kontaktów reprezentowanej przezeń organizacji z prasą²³. Należy zgodzić się z E. Hope, która wskazuje, iż nie może on jednak zajmować się sprawami wykraczającymi poza jego zakres obowiązków (np. marketingiem uczelni, pisanie przemówień władzom rektorskim), gdyż jego funkcja sprowadza się do utrzymywania i inicjowania kontaktów z dziennikarzami. Nie do przyjęcia jest także rozwiązanie, gdy na uczelni (która składa się z kilkudziesięciu tysięcy studentów i paru tysięcy pracowników) nie ma jednostki organizacyjnej, która odpowiada za politykę medialną. W takiej sytuacji nie może dziwić fakt braku koordynacji przepływu informacji do mediów²⁴.

Podmioty odpowiadające za *media relations* w strukturze organizacyjnej uczelni z reguły podlegają bezpośrednio rektorowi, co należy uznać za słuszne rozwiązanie²⁵. Kierujący szkołą wyższą na co dzień winien współpracować z rzecznikiem prasowym, który „wypowiada się ustami szefa do mediów”. Relacje między nimi muszą przy tym bazować na zaufaniu, lojalności, zrozumieniu, partnerstwie i szybkim przepływie informacji. Realizacja, zwłaszcza tego ostatniego postulatu, często jest jednak niemożliwa w zhierarchizowanej i zbiurokratyzowanej strukturze, jaką jest szkoła wyższa. Stąd za dobry pomysł należy uznać cotygodniowe spotkania, podczas których rektor *vis à vis* informuje rzecznika prasowego o ważnych – z punktu widzenia uczelni – kwestiach, po czym wspólnie obierają strategię na wypadek dziennikarskich pytań.

Upoważnienie otrzymane od rektora do występowania rzecznika prasowego w mediach nie oznacza jednak, że winien on wypowiadać się na każdy temat. Z racjonalnego punktu widzenia dziwi sytuacja, w której osoba ta (będąca z wykształcenia humanistą) udziela wywiadu np. na temat odkrycia meteorytu, skoro w strukturze uczelni funkcjonują naukowcy, którzy są ekspertami w danej dziedzinie. Zatem umiejętne a zarazem profesjonalne zarządzanie informacją sprowadza się do wskazywania przez rzecznika prasowego osób, które w zaistniałej sytuacji mogą prezentować siebie oraz uczelnię w środkach społecznego przekazu. Przemysłane i mądre rozdanie ról jest w tym przypadku obowiązkiem pracownika odpowiedzialnego za *media relations*. Tylko jedną z nich powinien brać zawsze na siebie. Chodzi o zaistnienie sytuacji kryzysowej na uczelni, którą zamierzają nagłośnić środki masowego komunikowania. Wówczas to on powinien przyjąć na siebie ciężar gatunkowy przekazania określonego komunikatu. Wyjątkiem

od tej zasady jest przypadek, kiedy powaga zaistniałej sytuacji wymaga zabrania głosu przez władze rektorskie (np. zabójstwo na terenie uczelni dwóch studentów przez nauczyciela akademickiego). Wówczas zasadną formą udzielenia wypowiedzi może być oświadczenie, które z założenia eliminuje zadawanie przez dziennikarzy dodatkowych pytań i jest środkiem zabrania głosu w określonej sprawie. W takim przypadku rola rzecznika prasowego ma swój wyraz nie tylko w pełnieniu funkcji informacyjnej czy koordynacyjnej, lecz także ochronnej.

Godność pełnienia funkcji rzecznika prasowego uczelni publicznej sprowadza się także do roli propagatora określonych treści z „uczelnianego podwórka”. Jest on *image maker*, który pomaga mediom kreować świat²⁶. Przyjmuje on często rolę weryfikatora napływających treści. Razem z pracownikami podlegającego mu działu musi sprawdzać zarówno prawdziwość doniesień płynących ze strony środków społecznego przekazu, jak i pracowników uczelni. Tym samym działa on na styku dwóch odmiennych środowisk, dla których pojęcia: czasu (szybkość przekazania informacji) czy dokładności (wierne odtworzenie rzeczywistości) mają odmienne znaczenie. Jego profesjonalizm zostanie potwierdzony wtedy, gdy będzie umiał pogodzić interesy tych dwóch światów.

Rzecznik prasowy musi przybrać postawę interweniującego. Powinien to jednak robić tylko w uzasadnionych przypadkach. Takie sytuacje mają miejsce wówczas, gdy dziennikarze świadomie i celowo manipulują treścią wypowiedzi fałszując tym samym obraz rzeczywistości. Autorka niniejszej dysertacji nie opowiada się jednak za każdorazowym wykonywaniem błędów pracownikom prasy, za czym często optują pracownicy uczelni. Należy bowiem pamiętać o tym, że *media relations* należy rozpatrywać w perspektywie długofalowej. Jeśli za każdym razem będzie wskazywać się najmniejsze potknięcia dziennikarzy, odbiorą to oni jako personalny atak na ich osoby. Skutkiem tego będzie narastający konflikt, w którym to przewagę – z samego założenia – będą mieli przedstawiciele prasy, bo to oni mają nośniki, dzięki którym czyta, słucha i ogląda ich opinia publiczna. Może to grozić konsekwencjami w postaci serii negatywnych materiałów prasowych na temat uczelni. Z drugiej strony nie można ignorować umyślnych zarzutów medialnych szkodzących wizerunkowi szkoły, które mijają się z prawdą. Nie należy przy tym zapominać, że owe przesłanki nie powinny tylko być odczuciem, ale muszą być osadzone w realiach. Jeśli są one spełnione to rzecznik prasowy ma prawo, na ręce redaktora naczelnego, złożyć wniosek o sprostowanie. Jeśli dany podmiot uważa, że jego dobra osobiste zostały naruszone, może skierować sprawę do sądu cywilnego (np. naruszenie godności) a nawet karnego (np. zniesławienie prasowe).

Eksperti medialni. W uczelniach wyższych podmiotami, które mogą w sposób znaczący wspierać rzecznika prasowego w prowadzeniu polityki medialnej, są eksperci. To osoby, które posiadają wiedzę w danej dziedzinie nauki. Ich wypowiedzi służą uwiarygodnieniu treści przekazów medialnych (zasada autorytetu). Stąd są oni bardzo potrzebni dziennikarzom do podbudowania merytorycznego czy potwierdzenia hipotezy materiału prasowego. Wskazanie takiego naukowca jest także korzystne dla samej uczelni. Transakcja wiązana dochodzi do skutku w momencie, gdy odelegowany do prasy pracownik szkoły wyższej wypowiada się na określony temat jednocześnie reprezentując jednostkę organizacyjną. Sprowadza się to do wymogu podpisania (np. przy zastosowaniu «wizytówki»)

lub przedstawienia przez pracowników prasy danej osoby z uwzględnieniem uczelnianej afiliacji.

Procedura pozyskania pracownika uczelni do prasy powinna przebiegać z poszanowaniem prawa i etyki. W odwołaniu do takiego postulatu pracownicy jednostki odpowiadającej za kontakt z mediami, po uzyskaniu numeru telefonu do eksperta, winni skierować do niego zapytanie, czy chce on zaprezentować swoją osobę a zarazem wiedzę w prasie oraz czy można przekazać jego numer telefonu dziennikarzowi²⁷ celem uzyskania szczegółowych informacji na temat spotkania (np. termin, miejsce). Przed wykonaniem tego typu czynności pracownicy BP muszą zweryfikować dane określonego dziennikarza, redakcję, którą reprezentuje oraz powód kontaktu z potencjalnym rozmówcą. Tego typu działanie pozwala na minimalizację uwikłania naukowca w bezzasadne wypowiedzi, które zamiast poprawić lub wzmocnić wizerunek uczelni, mogą mu zaszkodzić. Tym samym unika się pozycjonowania naukowców w sytuacji, której efektem może być niecelowe zantagonizowanie jego a zarazem uczelni z inną szkołą wyższą, Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego czy urzędem miasta.

Dla każdego człowieka każdorazowy kontakt z prasą niewątpliwie stanowi wyzwanie. W środowisku naukowym mało jest chętnych i odważnych, którzy chcą negocjować z mediami. Praca osób odpowiedzialnych za *media relations* jest bardzo stresogenna, przede wszystkim z racji wykonywania jej pod presją czasu i żądań płynących ze strony zarówno dziennikarzy, jak i pracodawców. W celu sprostania takim wymaganiom pracownicy BP winni posiadać określony zasób wiedzy, osobowość a także umiejętności.

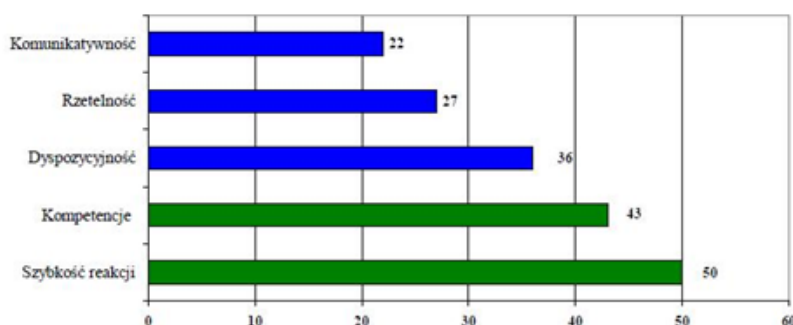
Metody współpracy z dziennikarzami. Trudność pracy przedstawicieli MR nie tylko sprowadza się do kontaktu z wymagającymi dziennikarzami, lecz także wynika z niezrozumienia otoczenia firmy co do ich profesji. Nierzadko utożsamia się ich z prasą, a pytania – często natarczywe i trudne – przypisuje się ich autorstwu. Balansują oni na granicy dwóch światów, stąd zawód ten wymaga nie tylko twardości charakteru, lecz także wysokiej elastyczności w działaniu.

Kultura mediatyczna, w której prasa kreuje (nie pokazuje) rzeczywistość, dominuje we współczesnym świecie. Jeśli dany podmiot chce funkcjonować w odbiorze społecznym za pośrednictwem środków społecznego przekazu, musi dostosować się do reguł gry, jakie oferują pracownicy mediów. Należy jednak zaznaczyć, że (choćby w poszukiwaniu informacji na wyłączność) coraz częściej dziennikarze próbują nawiązać co najmniej poprawne relacje z osobami odpowiedzialnymi za *media relations*. Budują oni kontakty w oparciu o regułę sprzężenia zwrotnego²⁸. Tym samym obie strony zaczynają ze sobą współpracować stawiając względem siebie określone wymagania.

Naukowcy wymagają od dziennikarzy przede wszystkim dążenia do obiektywizmu, rzetelności i zgłębienia tematu. Oczekiwania te są niemożliwe do spełnienia. Powyższą tezę potwierdza wypowiedź jednej z dziennikarek zajmującej się tematyką szkolnictwa wyższego. «Błyskotliwe poczucie humoru i wnikliwość badacza Talmudu. Do tego odrobina kreatywności, dobra znajomość (bynajmniej) angielskiego – i oto mamy idealnego dziennikarza naukowego. Czy wobec tych wymagań kogoś jeszcze dziwi, że działki nauki w redakcjach są zwykle najmniejsze?»²⁹

Z kolei innego rodzaju oczekiwania mają dziennikarze względem pracowników upoważnionych przez instytucje do kontaktu z prasą. Przedstawia je poniższy wykres.

Wykres 2: Predyspozycje i umiejętności preferowane przez dziennikarzy formułujących swoje oczekiwania wobec służb public relations



Źródło: D. Krawczyk, *Dziennikarze wobec działań public relations w województwie śląskich, Katowice 2007*, s. 178.

W tym momencie wypada zaznaczyć, iż żurnaliści zarzucają uczelnianym pracownikom upoważnionym do kontaktu z prasą brak profesjonalizmu. Tłumaczą to faktem dopiero co raczkujących działań z zakresu MR w Polsce³⁰.

Do atutów rzecznika prasowego można zaliczyć fakt znajomości specyfiki funkcjonowania mediów. Ma on obowiązek rozumieć żargon dziennikarski. Dla przykładu, hasło o treści: «Przyjadę na surówkę i zrobimy setkę» rzucone przez dziennikarza telewizyjnego winien on zrozumieć jako chęć nagrania przez żurnalistę materiału wyjściowego do którego także zalicza się krótka wypowiedź określonego rozmówcy poczynioną przed kamerą.

Dziennikarze zachowują się względem rozmówców w dwojaki sposób. Pierwsi – ze stażem – często znający techniki warsztatowe wychodzą z pozycji uprzywilejowanej. Drudzy – to ludzie nieokrzesani i wszędobylscy. Obowiązkiem pracownika odpowiedzialnego za media relations jest ten typ rozpoznać i dostosować do niego zachowanie³¹ korzystając z intuicji i określonych metod wywierania wpływu³². W kontaktach z prasą zawsze powinien stosować on zasadę wzajemności³³. Sprowadza się ona do tłumaczenia dziennikarzom zawitych problemów, poświęcania im wolnego czasu, pomocy w załatwianiu spraw, celem uzyskania korzyści w postaci opublikowania przychylnych materiałów. Ta «wymiana barterowa», oprócz wywierania wzajemnego wpływu, jest także metodą budowania pozytywnych relacji a zarazem sposobem na unikanie sytuacji konfliktowych. W przypadku rzecznika prasowego uczelni publicznej może sprowadzać się ona do następującej sytuacji: ustawiczna pomoc w pozyskiwaniu ekspertów dla określonego dziennikarza zwiększa prawdopodobieństwo nie zajęcia się przez niego tematem, który negatywnie będzie rzutować na wizerunek tej uczelni wyższej. Natomiast w przypadku, gdy żurnalista otrzyma zadanie zajęcia się problematycznym zagadnieniem, z pewnością w znacznym stopniu stonuje pejoratywny wydźwięk materiału prasowego.

Wywołanie uczucia rewanzu to nie jedyna metoda wywierania wpływu na ludzi³⁴. Kolejna z nich sprowadza się do założenia, że łatwiej jest osobom upoważnionym do kontaktu z mediami rozmawiać ze swoimi

zwolennikami czy osobami nie mającymi wyrobionego zdania na ich temat, aniżeli z antagonistami. Z interpretacji zasady społecznego dowodu słuszności³⁵ wynika, że reputacja firmy zależy od tego, co sądzą o niej inni ludzie. Z kolei to, co sądzi o niej społeczność zależy od mediów, które kreują opinie. Stąd ważne jest, by w swojej pracy rzecznicy prasowi odwoływali się do zasady lubienia³⁶. Powinni oni zabiegać o sympatię dziennikarzy stosując metodę społecznego zaangażowania. Nie może ona

jednak przybrać formy podlizywania się, gdyż takie zachowanie będzie odbierane jako przejaw słabości i uległości. Powinno ono sprowadzać się do zapewnień dziennikarza, że może on liczyć na pomoc pracownika od MR. Dobrym przykładem na zobrazowanie tej metody jest odbieranie przez rzecznika prasowego telefonu od dziennikarza o każdej porze dnia i nocy.

Pamiętać należy, iż rzecznik prasowy perfekcyjnie przygotowany do rozmów a zarazem spełniający oczekiwania mediów przy jednoczesnym zachowaniu szacunku względem siebie, wzbudza respekt. Dziennikarze zaczynają liczyć się z jego zdaniem. Jednak w odwołaniu do reguły autorytetu³⁷ nie powinien posiłkować się on zasadą niedostępności³⁸, która w kontaktach z prasą może jedynie odnosić się do szefa instytucji. Pracownik MR musi być dyspozycyjny, by móc utrzymać uznanie.

Osoby upoważnione do kontaktu z mediami, które znają zabiegi socjotechniczne a wykorzystują je w swojej pracy, powinny zarazem zaznajomić się ze sposobami unikania manipulacji ze strony dziennikarzy. Według

T. Witkowskiego do takich metod należą m. in.: akceptowanie komplementów bez chęci zaprzeczania im; zmiana oceny na opinię przy wykorzystaniu maksymalnej liczby argumentów; demaskowanie aluzji poprzez zadawanie otwartych pytań mających w konsekwencji cemuś zaprzeczyć; stosowanie «zasłony dymnej» w postaci przyjmowania uwag krytycznych; przyznawanie się do błędu i tym samym uprzedzenie fali ataków medialnych; koncepcja „zartej płyty”³⁹, czyli taktyka sprowadzająca się do powtarzania tych samych kwestii na okrągło oraz złamanie zasady wzajemności, gdy oczekiwania są niewspółmierne do zakładanych zysków⁴⁰. Powyżej wymienione taktyki pozwalają na

swobodniejsze działanie pracownika odpowiedzialnego za MR, który mając czyste pole działania, ma szanse na bycie efektywniejszym.

Konkluzje. W państwach o długich tradycjach demokratycznych, od 60% do 80% informacji ukazujących się w prasie jest efektem działania służb PR-owych⁴¹. Stąd pracownicy MR powinni żyć w symbiozie z dziennikarzami, gdyż dzięki nim mają wpływ na kształtowanie opinii publicznej⁴².

Na zakończenie należy pokusić się o wniosek wynikający z następującego casusu: Jeśli dwie uczelnie o podobnym profilu oferują nowy, taki sam, kierunek, którą z nich wybierze kandydat? Prawdopodobnie tę, która cieszy się lepszą renomą w oczach opinii publicznej. Stąd też trzeba uznać, że działania pracowników upoważnionych do kontaktu z mediami są (de iure) lub powinny być (de facto) bardzo istotnym elementem polityki uczelni.

ODSYŁACZE:

- ¹ Przygotowany artykuł naukowy składa się z fragmentów pracy dyplomowej przygotowanej przez D. Narożną i W. Kuhnerta pod kierunkiem prof. H. Mruka w ramach studiów podyplomowych *Master of Business Administration „Zarządzanie uczelnią wyższą”*.
- ² Jak wskazują specjaliści z zakresu prawa, ten akt normatywny nie jest przykładem dobrego ustawodawstwa. Wiele w niej niedookreśleń i luk. H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa 2011, s. 11-13.
- ³ Dz. U. Nr 84, poz. 455 z późn. zm.
- ⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- ⁵ Por. Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.
- ⁶ M. Masterniak-Kubiak, *Autonomia szkół wyższych na gruncie konstytucji RP*, w: *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, M. Masterniak-Kubiak (red.), Wrocław 2007, s. 15.
- ⁷ E. Hope, *Public relations uczelni, czyli szewc bez butów chodzi*, w: *Public relations instytucji użyteczności publicznej*, E. Hope (red.), Gdańsk 2005, s. 89.
- ⁸ Zauważyły to władze uniwersytetu w Michigan tworząc już w 1897 r. *publicity office*.
- ⁹ S. Kuśmierski mówi o 1500 prób definiowania PR. Zob. S. Kuśmierski, *Public relations procesie opiniotwórczym*, Warszawa 2006, s. 13.
- ¹⁰ K. Wójcik, *Public relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem. Podręcznik dla teoretyków. Poradnik dla praktyków*, Warszawa 2009, s. 23-29.
- ¹¹ Ibidem, s. 29.
- ¹² Por. A. Sznajder, *Sztuka promocji, czyli jak najlepiej zaprezentować siebie i swoją firmę*, Warszawa 1993, s. 123-124.
- ¹³ I. Borkowski, K. Stasiuk-Krajewska, *Wizerunek, opis świata, konstrukcja komunikacji*, w: *Kształtowanie wizerunku jako narzędzie public relations*, I. Borkowski, K. Stasiuk-Krajewska (red.), *Dziennikarstwo i media*, Wrocław 2011, s. 13.
- ¹⁴ W. Furman, *Dziennikarstwo i public relations jako dwa typy komunikowania. Wybrane przykłady*, Rzeszów 2006, s. 122.
- ¹⁵ Do innych elementów PR zalicza się sponsoring, lobbying, zarządzanie kryzysowe, wewnętrzne i zewnętrzne *public relations*. Zob. K. Stasiuk-Krajewska, *Etyka public relations. Konteksty. Koncepcje. Kontrowersje*, Wrocław 2011, s. 93.
- ¹⁶ *Leksykon public relations*, J. Olędzki, D. Tworzydło (red.), Warszawa 2009, s. 106; A. Żbikowska, *Public relations*, Warszawa 2005, s. 88.
- ¹⁷ A. Sanecka, *Czy public relations i media relations są tym samym?*, w: <http://marketing.nf.pl/Artykul/7820/Czy-public-relations-i-media-relations-sa-tym-samym/PR-media-releitions-kontakty-z-mediami-public-relations/#artTresc> (29 sierpnia 2012 r.).
- ¹⁸ Por. *Media i Marketing Polska (DT)*; w: <http://www.newsline.pl/naukapublicrelations/slownikpojec/art30,media-relations-mr.html> (30 sierpnia 2012 r.).
- ¹⁹ T. Święćkowska, *Public relations a demokracja*, Warszawa 2008, s. 140-144.
- ²⁰ Por. W. Furman, *Dziennikarstwo i public relations*, op. cit., s. 122.
- ²¹ Dziwi fakt, że znawcy przedmiotu formułują takie oczekiwania tylko względem pracowników od MR.
- ²² K. Wójcik, *Public relations. Wiarygodny dialog z*, op. cit., s. 527.
- ²³ *Słownik terminologii medialnej*, W. Pisarek (red.), Kraków 2006, s. 192.
- ²⁴ E. Hope, *Public relations uczelni, czyli szewc bez butów*, op. cit., s. 93-94.
- ²⁵ Por. P. Andrzejewski, W. Kot., *Media relations. Budowanie reputacji firmy*, Warszawa 2003, s. 10.
- ²⁶ R. Jackall, J. M. Hirota, *Image Makers. Adversting, Public relations, and the Ethos of Advocacy*, Chicago-London 2000, s. 4.
- ²⁷ Należy pamiętać, że numer telefonu to element danych osobowych. Zob. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych*, Dz. U. Nr 133, poz. 883; Por. T. Szewc, *Publicznoprawna ochrona informacji*, Warszawa 2007, s. 3-10.
- ²⁸ I. Martela, D. Rott, *Rzecznik prasowy. Kompetencje interpersonalne – wybrane problemy i zagrożenia*, Sosnowiec – Trnava 2011, s. 36.
- ²⁹ O. Woźniak, *Oskarżona o symplifikację*, w: *Biblia dziennikarstwa*, A. Skworz, A. Niziołek (red.), Kraków 2010, s. 437.
- ³⁰ Por. P. Czarnowski, *Polskie PR szuka nowych metod*, w: *Media w Polsce w XX wieku*, R. Gluza (red.), Poznań 1999, s. 276.
- ³¹ H. Pietrzak, J.B. Hałaj, *Rzecznik prasowy*, op. cit., s. 150.
- ³² Zob. A. Jarmuła, *Manipulacja i wywieranie wpływu na ludzi*, Wrocław 2006, s. 15-37.
- ³³ R. B. Cialdini, *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka* (przeł. B. Wojciszke), Gdańsk 2012, s. 36-42.
- ³⁴ H. Pietrzak, J. B. Hałaj, *Rzecznik prasowy. Teoria i praktyka*, Rzeszów 2003, s. 152-159.
- ³⁵ R. B. Cialdini, *Wywieranie wpływu*, op. cit., s. 133-156.
- ³⁶ Ibidem, s. 185-196.
- ³⁷ Ibidem, s. 224-234.
- ³⁸ M. Tokarz, *Argumentacja. Perswazja. Manipulacja*, Gdańsk 2006, s. 317-319.
- ³⁹ R. B. Cialdini, *Wywieranie wpływu*, op. cit., s. 260.
- ⁴⁰ T. Witkowski, *Psychomanipulacje*, Wrocław 2000, s. 264-273; I. Martela, D. Rott, *Rzecznik prasowy*, op. cit., s. 83-84.
- ⁴¹ K. Baklarski, *Public relations a kształtowanie wizerunku menadżera*, Gdańsk 2004, s. 39. Por. J. Olędzki, *Etyka w polskim public relations. Refleksje badawcze*, Warszawa 2009, s. 97.
- ⁴² Ibidem, s. 97.

BIBLIOGRAFIA:

1. Andrzejewski P., Kot W., *Media relations. Budowanie reputacji firmy*, Warszawa, 2003.
2. Baklarski K., *Public relations a kształtowanie wizerunku menadżera*, Gdańsk, 2004.
3. Borkowski I., Stasiuk-Krajewska K., *Wizerunek, opis świata, konstrukcja komunikacji*, w: *Kształtowanie wizerunku jako narzędzie public relations*, I. Borkowski, K. Stasiuk-Krajewska (red.), *Dziennikarstwo i media*, Wrocław, 2011.
4. Cialdini R. B., *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka* (przeł. B. Wojciszke), Gdańsk, 2012.
5. Czarnowski P., *Polskie PR szuka nowych metod*, w: *Media w Polsce w XX wieku*, R. Gluza (red.), Poznań, 1999.
6. Furman W., *Dziennikarstwo i public relations jako dwa typy komunikowania. Wybrane przykłady*, Rzeszów, 2006.
7. Hope E., *Public relations uczelni, czyli szewc bez butów chodzi*, w: *Public relations instytucji użyteczności publicznej*, E. Hope (red.), Gdańsk 2005.
8. Izdebski H., Zieliński J., *Prawo o szkolnictwie wyższym. Ustawa o stopniach i tytule naukowym. Komentarz do nowelizacji*, Warszawa, 2011, s. 11–13.
9. Jackall R., Hirota J. M., *Image Makers. Adversting, Public relations, and the Ethos of Advocacy*, Chicago-London, 2000.
10. Jarmuła A., *Manipulacja i wywieranie wpływu na ludzi*, Wrocław, 2006.
11. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, DZ. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
12. Kuśnierski S., *Public relations procesie opiniotwórczym*, Warszawa, 2006.
13. *Leksykon public relations*, J. Olędzki, D. Tworzydło (red.), Warszawa, 2009, s. 106; A. Żbikowska, *Public relations*, Warszawa 2005.
14. Martela I., Rott D., *Rzecznik prasowy. Kompetencje interpersonalne – wybrane problemy i zagrożenia*, Sosnowiec – Trnava 2011.
15. Masterniak-Kubiak M., *Autonomia szkół wyższych na gruncie konstytucji RP*, w: *Nowe prawo o szkolnictwie wyższym a podmiotowość studenta*, M. Masterniak-Kubiak (red.), Wrocław, 2007.
16. *Media i Marketing Polska (DT)*; w: <http://www.newsline.pl/naukapublicrelations/sownikpojecz/art30,media-relations-mr.html> (30 sierpnia 2012 r.).
17. Olędzki J., *Etyka w polskim public relations, Refleksje badawcze*, Warszawa, 2009.
18. Pietrzak H., Hałaj J. B., *Rzecznik prasowy. Teoria i praktyka*, Rzeszów, 2003.
19. Sanecka A., *Czy public relations i media relations są tym samym?*, w: <http://marketing.nf.pl/Artykul/7820/Czy-public-relations-i-media-relations-sa-tym-samym/PR-media-reletions-kontakty-z-mediami-public-relations/#artTresc> (29 sierpnia 2012 r.).
20. *Słownik terminologii medialnej*, W. Pisarek (red.), Kraków 2006.
21. Stasiuk-Krajewska K., *Etyka public relations. Konteksty. Koncepcje. Kontrowersje*, Wrocław, 2011, s. 93.
22. Szewc T., *Publicznoprawna ochrona informacji*, Warszawa 2007.
23. Sznajder A., *Sztuka promocji, czyli jak najlepiej zaprezentować siebie i swoją firmę*, Warszawa, 1993.
24. Święćkowska T., *Public relations a demokracja*, Warszawa, 2008.
25. Tokarz M., *Argumentacja. Perswazja. Manipulacja*, Gdańsk, 2006.
26. *Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Dz. U. Nr 84, poz. 455 z późn. zm.
27. *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych*, DZ. U. Nr 133, poz. 883.
28. Witkowski T., *Psychomanipulacje*, Wrocław, 2000.
29. Woźniak O., *Oskarżona o symplifikację*, w: *Biblia dziennikarstwa*, A. Skworz, A. Niziołek (red.), Kraków, 2010.
30. Wójcik K., *Public relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem. Podręcznik dla teoretyków. Poradnik dla praktyków*, Warszawa, 2009.
31. *Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r.*, SK 18/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 258.

FREEDOM OF THE PRESS IN THE POLISH LEGAL SYSTEM¹

The notion of freedom of speech is interpreted in many different ways in Poland and it happens to be overused especially by journalists. Hence the author of the article is going to present the definition of this issue on the basis of legal articles and disquisition of the doctrine experts.

Key words: *freedom of speech, press, journalist*

Deep social and political transformations initiated in 1989 in Poland brought about a new understanding of liberties and human rights and affected their position in the normative order of a democratic state under the rule of law. Adoption of the Constitution of the Republic of Poland by the National Assembly on 2nd April 1997² allowed establishing a catalogue of civil rights and liberties which are not defined by the lawmaker, though.

Freedom, according to the lexicon of Polish means *ability to take decisions in conformity with one's own will*³. Colloquially, the term is most commonly understood as independence of a given subject from any limitations. In a broader sense, it is limited to the condition in which a free subject is not affected by violence, impediments or obligation from other entities while pursuing a chosen objective and, moreover, is in the possession of measures to execute their intention (so-called external freedom). Narrowing the definition, it is classified as rights granted to an individual which restrain authority of those who rule over such an individual (so-called political freedom)⁴.

In a democratic society there is a common ground between absolute freedom and total oppression determined by the law⁵. Legally rationed liberties consist in the legislator establishing restrictions within their scope to guarantee equal opportunity to all to use them and also to prevent harming others. They include two spheres: orders and restrictions which must be expressly defined in normative acts and those free from any legal limitations⁶.

L. Wiśniewski, who does not treat the terms *law* and *freedom* as synonyms, shall be agreed with⁷. The difference between them comes down to the way these terms are conceived in the context of the form they have in normative acts. *Law* assumes the form of a claim. A normative act shall specify its content, and guarantee its essence and inviolability. *Freedom*, by contrast, takes the form of a declarative (not creative) norm due to its feature of naturalness. It is an act of human will⁸. Its limitations and guarantees are contained within specific regulations⁹. By principle, the legislator constructs a democratic law system in such a way as to exclude mutual exclusion of norms guaranteeing rights and liberties. They are supposed to correlate for the good of a human being.

Dignity, reputation, honour.

In the Polish legal system, pursuant to article 30 of the 1997 Constitution of the Republic of Poland, dignity is

the source of human rights and liberties¹⁰. A. Rodziński considers it as a fundamental category¹¹. According to K. Complak, it unites everything that is common amongst the people¹². As an absolute value, it turns out to be a barrier against objectification of a human being and forms the basis of its development. It unites rights and liberties, and seals a democratic system¹³. It is not created by the state, though. It is primary in relation to the state¹⁴. Consequently, the legislator and the authorities must respect the essence contained in the concept of dignity.

J. Krukowski distinguishes two concepts of dignity resulting from Judeo-Christian religion where a human is assigned the top position in the hierarchy of living creatures. The first – personality-based (empirical) – one treats this conceptual category as a casual attribute. It is the value a human being acquires, develops, or loses. The second is based on four aspects: theological, ethical, metaphysical and ontological. According to the latter, human dignity is expressed in awareness of actions, in taking free decisions. It constitutes the basis for the existence of social norms and the source of a constitutional catalogue of human liberties and rights¹⁵.

Pursuing answer to the question what dignity is¹⁶, it is worth referring to the concept of F. F. Mazurek. It differentiates between personal and personality-based dignity¹⁷. The former is an absolute value which is inborn and inalienable. The latter is not inherent from birth, but is learnt by an individual by upbringing, work on self-development and the environment in which one exists¹⁸. When looking for an ontic basis for that value, it is necessary to refer to reason, free will and conscience¹⁹. This is the trinity attributed to a person which makes it possible to distinguish them from other living creatures.

The dispute on human dignity is related to the answer to the question of how and to what extent moral standards affect legal standards²⁰. The positivist conception assumes that these are two different and at the time independent orders. Legal norms are binding without regard for the fact that they are wrong from the point of view of morality. The concept of natural law on the other hand excludes binding character of legal norms that are in contradiction with the moral order. This is linked with the premise of the existence of a natural law which is positioned higher in the law hierarchy.

It seems legitimate to state that article 30 of the Constitution should be referred to the latter approach²¹.

As its content reveals, dignity is inherent, an individual deserves it due to the sole fact of being a human being. Every person has dignity, also those who are deprived of civil rights or incapacitated. It is distinguished by inalienability and is attributed to a person for lifetime. Unlike other values, it is inviolable and it cannot be limited. Its observance is the obligation of public authorities²². Yet, it must be remembered that protection of dignity is not only limited to the vertical plane between the state and an individual. From the horizontal perspective, it commits public authorities to create a means of protection against violation of dignity between equal entities (as may be the case in civil-law relations)²³.

Article 30 of the Constitution provides an axiological basis for the notion of *honour* and *reputation*²⁴. Listed in article 47 of the Constitution²⁵ beside private life, family life and deciding on one's personal life, these notions are included into human rights. It is emphasized in the doctrine that violation of any of these has the same effect on the others²⁶. It is additionally stated that values listed in the article of the constitution referred to above shall be included in the category of the right to protect privacy²⁷. Worth mentioning here is that reputation defined as an opinion a person has within a given environment does not fully allow for such an approach to the problem. Violation of the right to protect private life does not always entail breach of a person's honour.

Honour is regarded in the literature as an institution of social life; hence the term is subject to permanent evolution. On the one hand, as W. Makowski points out, it is based on subjective elements of individual feeling of a person, and on the other hand, on the objective elements of a social institution²⁸. Marking out the demarcation line between these two factor types is the most difficult problem. In the literature it is indicated that both of them co-exist within the notion of honour. The first, objective one (so-called external honour), is a positive image related to values of the specific entity, which are added to it based on social criteria by the community within which it functions. In this case honour is identified with the reputation an individual enjoys in the society. The other, subjective one (so-called internal honour), refers to the conviction a human being has about him- or herself (dignity)²⁹. In the view of the Constitution of the Republic of Poland, this division is not acceptable due to the fact that Article 47 lists honour next to reputation as a human right. In conclusion, the first notion overlaps the second. Owing to the fact that the term *dignity* is located in another article, there are grounds for concluding that it is not an integral element of honour.

Freedom of the Press

Freedom of the press and other means of social communication is one of the principal system founding rules binding in Poland. It is guaranteed by the content of Article 14 of the Constitution³⁰. Article 1 of the act - the Press Law, confirms it³¹. Locating this expression in the 1st chapter of the Constitution (under the name *The Republic*) gives emphasis to its significance³² and relevance in the functioning of a democratic country³³. The Supreme Court - in one of its sentences - pointed out that freedom of the press is not an absolute value, however³⁴. Its limits are determined by legislation of the Republic of Poland.

Combination of the two words: *the press* and *freedom* creates a number of terminological problems for experts on the subject. Within the colloquial meaning, the press means printed publications, distributed periodically, which reflect reality in a number of aspects³⁵. Commonly, the press includes printed publications only. In light of the 26th March 1984 act - the press law (p.l.) this term is defined differently. According to Article 7 clause 2 point 1 the press refers to *periodic publications which do not form a closed, homogeneous integrity, appear at least once a year, bearing a permanent title or name, current issue number and a date*³⁶. The open catalogue of this provision, by use of the expression *in particular* in its later fragment and by a reference to the act of 29th December 1992 on radio and television broadcasting (a.r.t.b.)³⁷ in Article 3 in the normative act above, allows asserting that subjective scope of the concept in question does not refer to printed press exclusively, but also to radio, television broadcasting and some forms of Internet transmission³⁸. The press also includes *groups of people and individual persons occupied with journalistic activity*. E. Nowińska, who believes that definition of the press should be regarded in objective categories, provides an accurate argument against the last thesis. Subjective reference to the expression - *group of people and individual persons occupied with journalistic activity* - leads to an incorrect conclusion, for it means that editors-in-chief are to be found outside of the activity. This is why the author supports an interpretation according to which the press is *a collective designation for "press publishing"*³⁹. This concept shall be agreed with.

The second expression used as part of Article 14 of the Constitution of the Republic of Poland - *means of social communication* - when faced with other normative acts, such as: the penal law of 1997, where the term *means of mass communicating*⁴⁰ is used, the act of 26th January 1984 - The Press Law which mentions *means of mass communication*, may lead to terminological chaos and threaten with *lack of cohesion of the Polish legal system*. For the notion *means of social communication* is related to the teaching of the Roman Catholic Church, which in turn may result in a mistaken interpretation that freedom of the press exclusively refers to mass media having a social nature. Consequently, the problem of which press shall be included in this category would arise. The phrase *means of mass communicating* is in turn of liberal provenance. *Mass media* on the other hand raises Marxist connotations. Still, using one of the decisions of the Supreme Court it must be admitted that the objective range of those expressions is synonymous⁴¹; therefore, their interchangeable use is possible.

Also Article 54 of the Constitution contained in Chapter II therein is indirectly related to freedom of the press⁴²: *The Freedoms, Rights and Obligations of Persons and Citizens*⁴³. It shows three interrelated rights of a human being: to express ones believes, to acquire and disseminated information. The first one shall be considered as broadly as possible in the form of assessment of the facts, presumptions and opinions⁴⁴. The form in which beliefs are expressed (for example orally, in writing, using images or sound, method of perception, etc.) is not important. It protects forms of expression permitted by the law, allowing one to manifest one's point of view.

Freedom of expression⁴⁵ guarantees protection of individual self-development, autonomy in decision-taking and taking actions to pursue, receive, express, disseminate and acquire information⁴⁶. The last two elements do not need to be interrelated, since acquiring information does not always imply its dissemination which involves participation in the social sphere⁴⁷. According to E. Nowińska clause 1 Article 54 of the basic law does not have a press nature, although it is frequently construed as such. Broadly understood in reference to colloquial language, it means *own opinion of the speaker*. It does not refer to communication of private thoughts (article 49 of the Constitutions), but those from an extrapersonal sphere⁴⁸. In turn, the Constitutional Tribunal underlines that execution of freedom of expression in the personal sphere and execution of freedom of expression in public sphere have different dimensions and constitutional meanings. In the latter case freedom of expression is indissolubly related to freedom of the means of social communication⁴⁹.

Surprisingly, freedom of expression, from which freedom of the press is derived, was located as far as in Article 54 of the Constitution. Clause 1 therein remains strictly related to Article 14 of the basic law, however. Freedom of the press consists of the freedom to establish and conduct publishing activities and freedom of journalistic activities, while freedom to initiate them, express opinions and acquire information is its essence. Their protection comes down to prohibition of preventive censorship⁵⁰ (Article 54 clause 2 sentence 1 of the Constitution) and limiting licensing of radio and television broadcasting⁵¹ (Article 54 clause 2 sentence 2 of the Constitution). L. K. Jaskuła sees a discrepancy in the legislator's wording for *prohibition of the licensing of the press* as refers to Article 7 clause 2 point 1 of the p.l. From this interpretation, the press in terms of the Constitution means only periodically printed publications⁵². In disagreement to such a statement, it must be recognised that in the content of Article 54 clause 2 of the basic law, the legislator admittedly excludes radio and television programmes from the plane of regulations, which, however, cannot be equal to their elimination from the scope of the term *the press*.

Freedom of the press in the objective aspect indicates freedom of speech⁵³. Yet it must be underlined that Article 54 clause 1 of the Constitution is not a reproduction of Article

14 of the normative act in question⁵⁴. Both freedom of the press as well as freedom of expression have a complementary character – they reciprocally fulfil and support one another⁵⁵. The latter emphasizes the significance of the special manifestation of freedom contained in the former. Freedom of the press does not identify the right of freedom to express opinions by journalists, but allows for circulation of information and social criticism. Thereby – as noted by the Constitutional Tribunal – it constitutes an important element of *the rule of the Nation's supremacy* (Article 4 clause 1 of the Constitution), for the citizens may take part in execution of the state authority⁵⁶.

The Constitution of the Republic of Poland does not provide for special restrictions in freedom of speech, and thus in freedom of the press⁵⁷, but it does not exclude them either⁵⁸. As seen in Article 31 clause 3 of the Constitution they can be introduced if their statutory provision is identified. As an additional condition for the application, the necessity to use them must become imperative in a democratic state for: *security or public order, or else for the protection of the environment, health and public morality or freedoms and rights of other persons*. It seems justifiable to state that a threat to its existence itself is sufficient.

Both dignity as well as freedom of the press are protected by the Constitution directly. This explicitly results from the content of Article 8 of the basic law⁵⁹. Individual normative acts and ratified – under Article 90 in connection with Article 87 of the Constitution – international agreements, in force as part of the Polish legal system, constitute grounds for solving disputes on those values.

Conclusions:

Freedom of the press in Poland does not have an absolute nature. Actions taken both by editorial staff and individual journalists are limited by legal standards. Due to the fact that Poland is a democratic legal state, those regulations show where the limits of operation of the means of mass communication are. Their transgression (in principal) affects personal rights of specific entities and may entail consequences of a legal nature. This only confirms the statement that freedom, including freedom of the press (in light of Polish legislation) extends as far as where it starts to affect others.

ODSYŁACZE:

¹ The academic article was created using excerpts of the author's Ph.D. thesis entitled: "Press Defamation in Poland Between 1984 and 2008" written under the supervision of Prof. Jacek Sobczak, Ph.D.

² Journal of Laws No. 78, item 483 as subsequently amended.

³ "A free man is an individual who can act in accordance with their own will, without subordination to anyone or anything, unrestricted. Free will is a possibility to choose the course of action irrespective of the circumstances or difficulties". See M. Szymczak (Ed.), *Słownik języka polskiego*, vol. 3, (Warszawa 1989), pp. 748-749.

⁴ J. Sobczak, *Ustawa prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, p. 27.

⁵ J. Giezek, *Kolizja dóbr a prawnokarna ochrona wolności*, in: *Prawnokarne aspekty wolności. Materiały z konferencji Arłamów 16-18 maja 2005 r.*, Zakamycze 2006, pp. 71-72.

⁶ In turn liberties which are not legally rationed do not include the sphere of lawfully ordered or restricted activities. Still, law is not neutral towards this category. Admittedly it does not introduce any limitations, yet it protects and guarantees inviolability of the category. See L. Wiśniewski, *Prawo a wolności człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna*, in: L. Wiśniewski (Ed.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, pp. 55-56.

⁷ The concept presented by the author has not been fully accepted in the doctrine. See Z. Kędzia, *Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie” (Uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich)*, "Państwo i Prawo" 1999, vol. 3, pp. 30-31; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę Praw Człowieka w Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, pp. 31-32.

⁸ M. Chmaj, *Pojęcie i geneza wolności i praw człowieka*, in: M. Chmaj, (Ed.), *Konstytucyjne wolności prawa w Polsce. Zasady ogólne*, vol. I, Zakamycze 2002, pp.12-13.

⁹ L. Wiśniewski, *Prawo a wolności człowieka*, op. cit., p. 13.

¹⁰ Amongst the rights originating from article 30 of the Constitution, those with the nature of fundamental rights by direct reference to the substance of human dignity are of elementary importance. See Sentence of the Constitutional Tribunal of 15th November 2000, P 12/99, OTK ZU 2000, No. 7, item 260; See W. Sobczak, *Czy godność człowieka jest zasadą prawną?*, "Środkowoeuropejskie studia polityczne 2008", no. 2, pp. 151-173.

¹¹ A. Rodziński, *Osoba, moralność, kultura*, Lublin 1989, p.32.

¹² K. Complak, *O prawidłowe pojmowanie godności osoby ludzkiej w porządku RP*, in: B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, p. 68.

¹³ K. Complak, *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji*, "Przegląd Sądowy" 1998, no. 5, pp. 49-51.

¹⁴ Sentence of the Constitutional Tribunal of 4th April 2001, K 11/00, OTK 2001, part I, item 19.

¹⁵ It cannot be understood as a feature or group of rights granted by the state. It is primary in relation to the state and in consequence of which both the legislator and authorities applying law must respect the substance contained within the idea of dignity every person is entitled to. See J. Krukowski, *Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki*, in: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, L. Wiśniewski, (Ed.), Warszawa 1997, p. 39 i n; M. Chmaj, *Pojęcie*, op. cit., pp. 73-74.

¹⁶ The answer to that question is also pursued by the Constitutional Tribunal. As of the sentence dated 15th October 2002 it has indicated dignity of a human being has the capacity of subjective right. Article 30 of the basic law may be defined as an intrinsic constitutional standard when examining conformity with the Constitution as well as in case of constitutional complaint. See Sentence of the Constitutional Tribunal dated 15th October 2002, file no. SK 6/02, OTK 2002, part II, item 45.

¹⁷ Sentence of the Constitutional Tribunal dated 5th March 2003, file no. K 7/01, OTK-A ZU 2003, No. 3 (56), item 19.

¹⁸ F. J. Mazurek, *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001, pp. 18-19; Ossowska, M., *Normy moralne w obronie godności człowieka*, Et. 1969, no 5, p. 8; Eadem, *Normy moralne, próby systematyzacji*, Warszawa 1985, pp. 52- 65; Eadem, *O człowieku, moralności i nauce. Miscellanea*, Warszawa 1983, pp. 315-322.

¹⁹ See L. K. Jaskuła, *Prawo do dobrego imienia a wolność prasy*, Warszawa 2008, op. cit., pp. 5-11.

²⁰ In one of its sentences, the Constitutional Tribunal points out that the method of human dignity protection is related to customs and moral standards valid in a given society. Should this absolute value be breached, a remedy method for the damage shall be sought in social beliefs. Remedy of the damage is the task assigned to the legislator and authorities of the state. See Sentence of the Constitutional Tribunal dated 7th February 2005, file no. Sk 49/03, OTK-A 2005, no. 2, item 13; See M. Ossowska, *Normy moralne*, op. cit., pp. 61-62.

²¹ M. Chmaj, *Godność*, op. cit., pp. 74-75; Sarnecki, P., *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, "Przegląd Sądowy" 1997, no. 5, p. 13.

²² M. Chmaj, *Godność*, op. cit., pp. 84-86.

²³ L. K. Jaskuła, *Naruszenie*, pp. 64 - 65; M. Safjan, *Refleksje wokół konstytucyjnych uwarunkowań rozwoju ochrony dóbr osobistych*, "Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2002, vol. 2, pp. 471-486; W. Jakimowicz, *O publicznych prawach podmiotowych*, "Państwo i Prawo" 1999, vol. 1, pp. 36-50.

²⁴ Sentence of the Constitutional Tribunal dated 12th May 2008, file no. K 43/05, OTK-A ZU 2008, No. 4 (110), item 57.

²⁵ The constitutional Tribunal underlines that article 30 includes guarantees of dignity inviolability, while article 47 secures the right to protect honour and reputation. The conclusion that emerges here is on the one hand that the state cannot interfere in the constitutionally defined sphere of a human life, and on the other hand it is obliged to protect specific rights. See Sentence of the Constitutional Tribunal dated 2nd April 2001, file no. SK 10/00, OTK 2001, part I, item 17.

²⁶ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, pp. 109; L. K. Jaskuła, *Prawo*, op. cit., p. 65.

²⁷ Cf. J.D. Sieńczyło-Chlabicz, *Naruszenie prywatności osób publicznych przez prasę, Analiza cywilnoprawna*, Kraków 2006, pp. 361-431.

²⁸ W. Makowski, *Kodeks karny, część szczególna*, Warszawa 1932, p. 569.

²⁹ The presented opinion was also criticised due to classification of the term of dignity as a value dependent on a given person's self-esteem. This being the case, the subjective factor's contribution to the way one perceives the fact of dignity violation is too powerful. See M. Surkont, *Cześć i godność osobista jako przedmioty ochrony prawnokarnej*, „Nowe Prawo” 1980, no. 4, p. 49; B. Kunicka-Michalska, J. Wojciechowska, *Przestępstwa przeciwko wolności, wolności sumienia i wyznania, wolności seksualnej i obyczajności oraz czci i nietykalności cielesnej*, Warszawa 2001, pp. 245-246.

³⁰ Content of Article 14 refers to Article 105 of the March 1921 Constitution. See the Act of 17th March 1921 – Constitution of the Republic of Poland, Journal of Laws No. 44, item 267.

³¹ The press, in compliance with the Constitution of the Republic of Poland enjoys freedom of expression. See Journal of Laws No. 5, item 24 as subsequently amended; J. Sobczak, *Ustawa prawo prasowe*, op. cit., pp. 25-172; E. Ferenc-Szydelko, *Prawo prasowe – komentarz*, Warszawa 2008, pp. 21-33.

³² Such a localisation of the freedom is linked to historical experience. It is not a coincidence that the rule is located next to such rights as: freedom of political parties (Article 11 of the Constitution) and freedom of creation of other associations (Article 12 of the Constitution), rule for decentralisation of public power (Articles 15-16 of the Constitution), since they eliminate non-democratic form of government when functioning together. See Sentence of the Constitutional Tribunal dated 12th May 2008, op. cit.

³³ W. Sadurski believes that allocation of freedom of the press in the chapter establishing system founding rules, deprives it of its civil character. L. Wiśniewski presents a different opinion here. See Sadurski, W., *Wolność prasy w systemie praw człowieka. Wybrane zagadnienia*, in: *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, pp. 137; W. Sokolewicz, *Wolność prasy jako konstytucyjna zasada ustroju państwa*, „Ius Novum” 2008, no. 2, pp. 5-14.

³⁴ Freedom of the press is one of the 'political freedoms' which may be subject to limitations in practice due to the necessity to provide freedom of an individual. Therefore, freedom of the press is not and cannot be of an absolute nature, it cannot have the form

of unlimited freedom of action, and what is more it cannot be considered as a self-existing source of values. See Decision of the Supreme Court of 12th November 2003, IV CKN 52/03, OSP 2004, vol. 3, item 24.

³⁵ J. Maślanka (Ed.), *Encyklopedia wiedzy o prawie*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1976, p. 168.

³⁶ Journal of Laws from 1984 No. 5, item 24 as subsequently amended.

³⁷ Pursuant to Article 3 of a.r.t.b. provisions of the press law shall be applied to radio and television broadcasting, unless it is provided otherwise in the act. See Journal of Laws from 2004 No. 253, item 2531 as subsequently amended.

³⁸ Those which meet the requirements listed in Article 7 clause 2 point 1. of the p.l. Journal of Laws No. 5, item 24, as subsequently amended; Cf. Decision of the Supreme Court of 7th May 2008, III KK 234/07, OSNKW 2008, vol. 9, item 69.

³⁹ Cf. E. Nowińska. *Wolność wypowiedzi prasowej*, Warszawa 2007, p. 35.

⁴⁰ The term *means of mass communication* has not been defined by law. Traditionally, they include radio and television broadcasting. The group also includes those means with the use of which information reaches or can reach a wide circle of audience. The content can also be mass transferred by means of a book, a poster or film. These, however, do not meet the requirements provided for in Article 7 clause 2 point 1 of the 26th January 1984 act - Press Law. See Journal of Laws No. 88, item 553; Decision of the Supreme Court dated 7th May 2008, op. cit.; E. Czarny-Drożdziejko, *Dziennikarskie dochodzenie do prawdy a przestępstwo zniesławienia w środowiskach masowego komunikowania*, Kraków 2005, pp. 176-206; M. Sosnkowska, *Uwagi o kwalifikowanym typie przestępstwa zniesławienia*, in: *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, L. Bogunia, (Ed.), vol. XI, Wrocław 2002, pp. 87-93.

⁴¹ Decision of the Supreme Court of 7th May 2008, III KK 234/07, op. cit.

⁴² Relocation of the matter to a secondary position in the hierarchical structure of the 1997 Constitution (as opposed to the Constitution of the Polish People's Republic, where this question was regulated in chapter 8) is a deliberate action. It expresses attachment of the state to the position of an individual. According to the axiology of democratic constitutionalism a man is for the state and not the other way round. See P. Winczorek, *Constitutional Law of the Republic of Poland*, Warszawa 2003, p. 61.

⁴³ The Constitutional Tribunal had recognised freedom of expression as one of the fundamental human rights already before the present Constitution was introduced. See Resolution of the Constitutional Tribunal dated 2nd March 1994, file. W 3/93, OTK 1994, part I, item 17.

⁴⁴ See Sentence of the Constitutional Tribunal dated 5th May 2004, file no. P 2/03, OTK-A ZU 2004, No. 5 (67), item 39; See P. Sarnecki, *Uwaga 5 do art. 54*, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, L. Garlicki (Ed.), vol. III, Warszawa 2003.

⁴⁵ As it appears in the decision of the Constitutional Tribunal of 2008, members of this authority do not differentiate between freedom of speech and freedom of expression. Still, it must be noted that the first is a narrower term than the second and is included as its part. See Decision of the Constitutional Tribunal dated 7th May 2008, op. cit.

⁴⁶ A. Frankiewicz, *Regulacja wolności wypowiedzi w polskim porządku prawnym*, in: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner, (Ed.), Warszawa 2002, p. 362 et al.

⁴⁷ Sentence of the Constitutional Tribunal dated 12th May 2008, file no. K 43/05, op. cit.

⁴⁸ E. Nowińska, *Freedom*, op. cit., pp. 37-38. P. Sarnecki, *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, in: *Prawo mediów*, J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak (Ed.), Warszawa 2005, p. 20 et al.

⁴⁹ Sentence of the Constitutional Tribunal dated 12th May 2008, file no. K 43/05, op. cit.

⁵⁰ It is stressed that one of the core elements of freedom of speech is freedom from preventive censorship, that is prohibition of text or image control prior to its publication or broadcasting. Dissemination of opinions cannot be therefore subject to a state authority's consent granted before it is presented to the audience. The state may establish mechanisms of subsequent responsibility for freedom of speech abuse; however, preventive interference may be allowed only exceptionally providing it tends to achieve specific goals by a constitutional state. Such legitimate actions may include prosecution of a crime or provision of correct operations of the system of justice.

⁵¹ H. Lisicka rightly noted that the equality sign cannot not be placed between licensing and censorship. She thinks that the first term results from necessity to maintain order in bandwidths. The second one – related to specific beliefs – is usually tinged with politics, See H. Lisicka, *Prawa i wolności obywatelskie*, in: *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, H. Lisicka(Ed.), Wrocław 2005, p. 19; Cf. J. Sobczak, *Prawo do prywatności a wolność słowa i druku*, in: *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, L. Wiśniewski (Ed.), Warszawa 2006, pp. 173-174.

⁵² L. K. Jaskuła, *Naruszenie*, op. cit., pp. 40-41.

⁵³ Sentence of the Constitutional Tribunal dated 12th May 2008, file no. K 43/05, op. cit.

⁵⁴ E. Nowińska, *Wolność*, op. cit., p. 34.

⁵⁵ *Without freedom of the press there can be no complete execution of freedom of expression (the freedom to express one's opinions and acquire as well as disseminate information)*. See Sentence of the Supreme Court dated 29th September 2000, V KKN 171/98, not published.

⁵⁶ See J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada wolności słowa w radiofonii i telewizji*, "Państwo i Prawo" 2007, no. 8, p. 21.

⁵⁷ There is an opinion present in the doctrine that freedom of the press is directly limited by the norm contained in Article 13 of the Constitution of the Republic of Poland, which covers propagation of ideology related to totalitarian methods exercised by nazism, fascism and communism, as well as racial or national hatred or application of violence for the purpose of obtaining power or to influence State policy. B. Michalski is not quite convinced by this statement, invoking a grammatical interpretation of Article 13 in the Constitution. The phrase related to *existence of other parties and organisations* does not pertain to the press excluded as an organisational element of such a party or organisation. It is possible to argue with this approach if we assume that freedom of speech represents a wider term which conceptually includes *freedom of the press*. Only then are there grounds to conclude that Article 13 indirectly refers also to Article 14 of the Constitution. See B. Michalski, *Podstawowe problemy prawa prasowego*, Warszawa 1998, p. 17.

⁵⁸ *Content of Article 14 of the Constitution imposes on the state the obligation to refrain from interferences violating freedom of the press and other means of social communication. This does not mean, however, that the state is deprived of any possibilities of legal influence on the press. Vesting them in the state is essential, at least to ensure other liberties and rights are executed*. See Sentence of the Supreme Court dated 29th September 2000, V KKN 171/98, not published.

⁵⁹ Wronkowska, S. *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, "Państwo i Prawo" 2001, vol. 9, p. 12.

BIBLIOGRAPHY:

1. Chmaj M., *Pojęcie i geneza wolności i praw człowieka [Concept and Genesis of Freedom and Human Rights]*, in: *Konstytucyjne wolności prawa w Polsce [Constitutional Freedoms in Poland]. Zasady ogólne [General Principles]*, vol. 1, M. Chmaj (Ed.), Zakamycze 2002.
2. Complak, K., *O prawidłowe pojmowanie godności osoby ludzkiej w porządku RP [Towards Proper Understanding of a Human Being's Dignity in the Order of the Polish Republic]*, in: Banaszak, B., Preisner, A., *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP [Civil Rights and Freedoms in the Constitution of the Polish Republic]*, Warszawa 2002.
3. Complak, K., *Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji [Remarks on Dignity of the Human and its Protection in Light of the New Constitution]*, "Przegląd Sądowy [Court Review]" 1998, no. 5.
4. Czarny-Drożdziejko, E., *Dziennikarskie dochodzenie do prawdy a przestępstwo zniesławienia w środkach masowego komunikowania [Journalistic Quest for the Truth and the Offence of Defamation in Means of Mass Communication]*, Kraków 2005.
5. *Encyklopedia wiedzy o prawie [Encyclopaedia of Laws]*, Maślanka, J. (Ed.) Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1976.
6. Ferenc-Szydelko E., *Prawo prasowe – komentarz [The Press Law - Comment]*, Warszawa 2008.
7. Frankiewicz, A., *Regulacja wolności wypowiedzi w polskim porządku prawnym [Regulation of Freedom of Expression in the Polish Legal Order]*, in: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP [Civil Rights and Freedoms in the Constitution of the Republic of Poland]*, Banaszak, B., Preisner, A., (Ed.), Warszawa 2002.
8. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, [Polish Constitutional Law. Outline of a Lecture]*, Warszawa 2009.
9. Giezek, J., *Kolizja dóbr a prawno-karna ochrona wolności [Collision of Rights and Penal Law Protection of Freedom]*, in: *Prawno-karne aspekty wolności. Materiały z konferencji Arłamów 16-18 maja 2005 r. [Penal Law Aspects of Freedom. Materials from Arłamów Conference 16th - 18th May 2005]*, Zakamycze 2006.
10. Jakimowicz, W., *O publicznych prawach podmiotowych [On Public Liberties of the Subject]*, "Państwo i Prawo [The State and the Law]" 1999, vol. 1.
11. Kędzia, Z., *Pojęcie „prawa i wolności obywatelskie” (Uwagi na tle ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich) [The Notion of "Civil Rights and Freedoms" (Comments on the Ombudsman Act)]*, "Państwo i Prawo [The State and the Law]" 1999, vol. 3.
12. Constitution of the Republic of Poland dated 2nd April 1997, Journal of Laws No. 78, item 483 as subsequently amended.
13. See Krukowski, J., *Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki [Dignity of the Human as the Basis for a Constitutional Catalogue of Human Liberties and Rights]*, in: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona [Basic Rights of an Individual and their Protection in Court]*, Wiśniewski, L., (Ed.), Warszawa 1997.
14. Kunicka-Michalska, B., Wojciechowska, J., *Przestępstwa przeciwko wolności, wolności sumienia i wyznania, wolności seksualnej i obyczajności oraz czci i nietykalności cielesnej [Offence against Freedom, Freedom of Conscience and Religion, Sexual Freedom and Morality as well as Honour and Bodily Inviolability]*, Warszawa 2001.
15. Lisicka, H., *Prawa i wolności obywatelskie [Civil Rights and Freedoms]*, in: *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej [The Political System of the Republic of Poland]*, Lisicka, H. (Ed.), Wrocław 2005.
16. Makowski, W., *Kodeks karny, część szczególna [The Penal Law. Specific Part]*, Warszawa 1932.
17. Mazurek, F. J., *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka [Dignity of the Human as the Basis of Human Rights]*, Lublin 2001.
18. Michalski, B., *Podstawowe problemy prawa prasowego [Basic Problems of the Press Law]*, Warszawa 1998.
19. Nowińska, E., *Wolność wypowiedzi prasowej [Freedom of Press Expression]*, Warszawa 2007.
20. Ossowska, M., *Normy moralne w obronie godności człowieka [Moral Norms in the Defence of Human Dignity]*, Et. 1969, no. 5.
21. Ossowska, M., *Normy moralne, próby systematyzacji [Moral Standards, Attempts at Systematisation]*, Warszawa 1985.
22. Ossowska, M., *O człowieku, moralności i nauce. Miscellanea [About Man, Morality and Science. Miscellanea]*, Warszawa 1983.
23. Decision of the Supreme Court of 12th November 2003, V KK 52/03, OSNKW 2004, vol. 3, item 24.
24. Decision of the Supreme Court of 7th May 2008, III KK 234/07, OSNKW 2008, vol. 9, item 69.
25. Rodziński, A., *Osoba, moralność, kultura [A Person, Morality, Culture]*, Lublin 1989.
26. Sadurski, W., *Wolność prasy w systemie praw człowieka. Wybrane zagadnienia [Freedom of the Press in the Legal System of the Human. Selected Issues]*, in: *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich [Citizen - his Freedoms and Rights. A Collection of Studies Prepared for the 10th Anniversary of the Ombudsman Office]*, Warszawa 1998.
27. Safjan, M., *Refleksje wokół konstytucyjnych uwarunkowań rozwoju ochrony dóbr osobistych [Thoughts on Constitutional Conditions for the Development of Personal Rights Protection]*, "Kwartalnik Prawa Prywatnego [Private Law Quarterly]" 2002, vol. 2.
28. Sarnecki, P., *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. [Key Concepts of the Constitution of the Republic of Poland dated 2nd April 1997]*, "Przegląd Sądowy [Court Review]" 1997, no. 5.
29. Sarnecki, P., *Regulacja problematyki środków społecznego przekazu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [Regulation of the Issues of the Means of Social Communication in the Constitution of the Republic of Poland]*, in: *Prawo mediów [The Law of Media]*, Barta, J., Markiewicz, R., Matlak, A. (Ed.), Warszawa 2005.
30. Sarnecki, P., *Uwaga 5 do art. 54 [Comment 5 to Article 54]*, in: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz [Constitution of the Republic of Poland, Comment]*, Garlicki L. (Ed.), vol. III, Warszawa 2003.
31. Sięczyło-Chłabicz, J. D., *Naruszenie prywatności osób publicznych przez prasę. Analiza cywilnoprawna [Invasion of Privacy of Public figures by the Press, Civil Law Analysis]*, Kraków 2006.
32. *„Słownik języka polskiego [Lexicon of Polish Language]*, Szymczak, M. (Ed.), vol. 3, Warsaw 1989.
33. Sobczak, J., *Prawo do prywatności a wolność słowa i druku [The Right to Privacy and Freedom of Speech and Print]*, in: *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce [Freedoms and Rights of an Individual and their Guarantees in Practice]*, Wiśniewski, L., (Ed.), Warszawa 2006.
34. Sobczak, S., *Ustawa prawo prasowe. Komentarz, [The Press Law Act. Commentary]*, Warszawa 2008.
35. Sobczak W., *Czy godność człowieka jest zasadą prawną? [Is Dignity of the human a Legal Principle]*, "Środkowoeuropejskie studia polityczne 2008 [Central European Political Studies 2008]" no. 2.

36. Sosnkowska M., *Uwagi o kwalifikowanym typie przestępstwa zniesławienia* [Remarks on Qualified Type of the Offence of Defamation], in: *Nowa kodyfikacja prawa karnego* [New Codification of the Penal Law], Bogunia, L., (Ed.), vol. XI, Wrocław 2002.
37. Subkont, M., *Cześć i godność osobista jako przedmioty ochrony prawnokarnej* [Personal Honour and Dignity as Subjects of Penal Law Protection], „Nowe Prawo [New Law]” 1980, no. 4.
38. Szymanek, J., *Konstytucyjna zasada wolności słowa w radiofonii i telewizji* [Constitutional Principle of Freedom of Speech in Radio and Television Broadcasting], „Państwo i Prawo [The State and the Law]” 2007, no. 8.
39. Resolution of the Constitutional Tribunal dated 2nd March 1994, file. W 3/93, OTK 1994, part I, item 17.
40. Act of 26th January – The Press Law, Journal of Laws No. 5, item 24 as subsequently amended.
41. Act of 29th December 1992 on Radio and Television Broadcasting, Journal of Laws from 2004 No. 253, item 2531 as subsequently amended.
42. Act of 17th March 1921 – Constitution of the Republic of Poland, Journal of Laws No 44, item 267.
43. Winczorek, P., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej* [Constitutional Law of the Republic of Poland], Warszawa 2003.
44. Wiśniewski, L., *Prawo a wolności człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna* [The Law vs. Freedom of a Person - Legal Definition and Construction], in: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona* [Basic Rights of an Individual and their Protection in Court], Wiśniewski, L., (Ed.) Warszawa 1997.
45. Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę Praw Człowieka w Konstytucji RP* [Limits of Statutory Interference into the Realm of Human Rights in the Constitution of the Republic of Poland], Zakamycze 1999.
46. Wronkowska, S. *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji* [On Direct Application of the Constitution], „Państwo i Prawo [The State and the Law]” 2001, vol. 9.
47. Sentence of the Supreme Court dated 29th September 2000, V KKN 171/98, not published.
48. Sentence of the Constitutional Tribunal dated 7th February 2005, file no. Sk 49/03, OTK-A 2005, no. 2, item 13.
49. Sentence of the Constitutional Tribunal of 4th April 2001, K 11/00, OTK 2001, part I, item 19.
50. Sentence of the Constitutional Tribunal dated 12th May 2008, file no. K 43/05, OTK-A ZU 2008, No. 4 (110), item 57.
51. Sentence of the Constitutional Tribunal of 15th November 2000, P 12/99, OTK ZU 2000, No. 7, item 260
52. Sentence of the Constitutional Tribunal dated 15th October 2002, file no. SK 6/02, OTK 2002, part II, item 45.
53. Sentence of the Constitutional Tribunal dated 2nd April 2001, file no. SK 10/00, OTK 2001, part I, item 17.
54. Sentence of the Constitutional Tribunal dated 5th May 2004, file no. P 2/03, OTK-A ZU 2004, No. 5 (67), item 39.
55. Sentence of the Constitutional Tribunal dated 5th March 2003, file no. K 7/01, OTK-A ZU 2003, No. 3 (56), item 19.

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті проведено аналіз державної житлової політики, виділено її принципи та визначено особливості розвитку житлового фонду України. Сформовано механізм реалізації державної житлової політики на основних рівнях управління (загальнодержавному, регіональному та місцевому). Аналіз особливостей розвитку державної житлової політики дозволив виділити основні проблеми розвитку житлового господарства на сучасному етапі економічного розвитку України: різке зниження намічених обсягів житлового будівництва й зменшення державних інвестицій; ліквідація планомірної роботи з ремонту й відновлення житлових будинків відповідно до нормативних термінів їх експлуатації; істотне зменшення обсягу всіх робіт з розвитку комунальної інфраструктури та її оновлення; значне зниження якості комунально-побутового обслуговування населення й рівня впорядкування міст і селищ; соціально-економічна криза. Сучасна глобалізація житлової політики, в ході якої зростає конкуренція між містами і країнами на світовому ринку змушує порівнювати досвід реалізації житлової політики і примушує переймати успішні стратегії. Труднощі процесу реалізації давно задекларованого європейського вибору України змушують звернути особливу увагу на досвід деяких країн Європейського Союзу у сфері вирішення найбільш важливих соціальних проблем, і зокрема у вирішенні житлової проблеми. Досліджено європейський досвід реалізації державної житлової політики. Визначено напрями підвищення ефективності механізму реалізації державної житлової політики.

Ключові слова: державна житлова політика; житловий фонд; забезпеченість житлом; регіональний розвиток; реформування.

Постановка проблеми. Реалізація державної житлової політики є одним з напрямків забезпечення загального соціально-економічного розвитку країни. Актуальність розгляду державної житлової політики зумовлена тим, що вона знаходиться на перетині ліній економічних і соціальних інтересів громадян, економічного і соціального розвитку країни. З одного боку, вона є важливою складовою соціальної політики держави, яка спрямована на підвищення добробуту її громадян. З іншого боку, державна житлова політика є важливим інструментом забезпечення економічного розвитку країни.

Метою роботи є розробка напрямків підвищення ефективності реалізації державної житлової політики в Україні з метою забезпечення соціально-економічного розвитку країни.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням організації та умов реалізації державної житлової політики присвячено праці багатьох українських та закордонних вчених. Зокрема, оцінюванню стану окремих складових житлової політики присвячені наукові роботи Більовського О. А. [1], Ковалевської О. П. [2], Молодченко Т. Г. [3], Прасол В. М. [3], Разумової Г. В. [4], Сухонос М. К. [3] та інших. Разом із тим, проблематика розробки механізму реалізації державної житлової політики на рівнях управління залишається недостатньо дослідженою. Існує необхідність розробки організаційно-економічного механізму реалізації житлової

політики, спрямованої на підвищення доступності житла для населення, яка враховувала б позитивний зарубіжний досвід та регіональні особливості формування та розвитку сфери житлового будівництва в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. В конституціях сучасних цивілізованих держав право на житло визнається невід'ємним правом кожного громадянина. Відповідно до ст. 47 Конституції України «кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожен громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону» [5].

Державна житлова політика – це діяльність органів державної влади, спрямована на створення умов, за яких громадяни матимуть змогу побудувати житло, придбати його у власність, наймати, а ті, що потребують соціального захисту, отримати житло безоплатно або за доступну ціну від держави чи територіальної громади [6]. Метою державної житлової політики є створення правових, економічних та соціальних умов для реалізації громадянами конституційного права на житло [6].

Основні принципи державної житлової політики представлені на рис. 1. (на основі [6]).

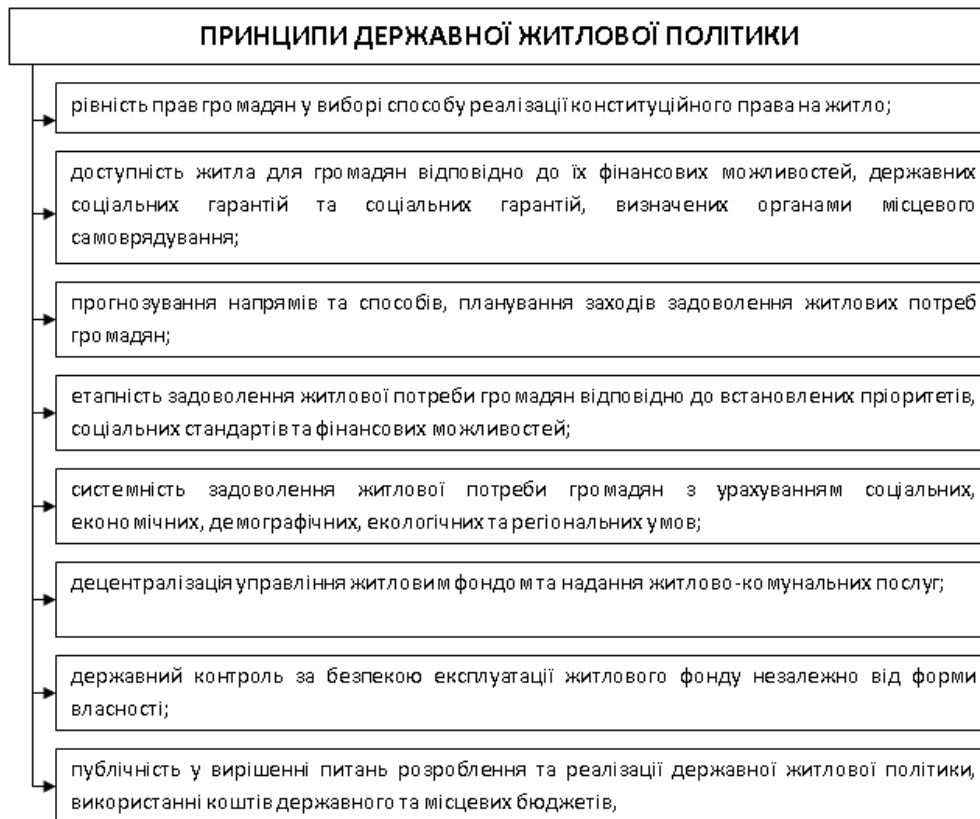


Рис. 1. Принципи державної житлової політики

Слід констатувати, що на сьогодні рівень соціально-економічної ефективності державної житлової політики є вкрай низьким. На 1 січня 2014 р. житловий фонд країни становив 1096,6 млн м² загальної площі, включаючи житловий фонд (3,5 млн м²), що знаходився на балансі підприємств-банкрутів та тих, що припинили свою діяльність. Житловий фонд міських поселень становив 63,8 % [7].

Майже весь житловий фонд (98,2 %) розміщувався в житлових будинках квартирного типу. Загальна кількість квартир в Україні становила 19,4 млн. За кількістю кімнат квартири розподілились таким чином: 19,3 % –

однокімнатні, 37,0 % – двокімнатні, 32,8 % – трикімнатні, 10,9 % квартир мали чотири і більше кімнат. Станом на 1 січня 2014 р. житловий фонд налічував 10176,1 тис. будинків, включаючи будинки (28,9 тис.), що знаходились на балансі підприємств-банкрутів та тих, що припинили свою діяльність [7].

У розрахунку на одного жителя рівень забезпеченості житлом в Україні в 2013 р. склав 23,8 м² загальної площі. Щороку показник забезпеченості житлом в Україні збільшується (рис. 2) (на основі [7]).

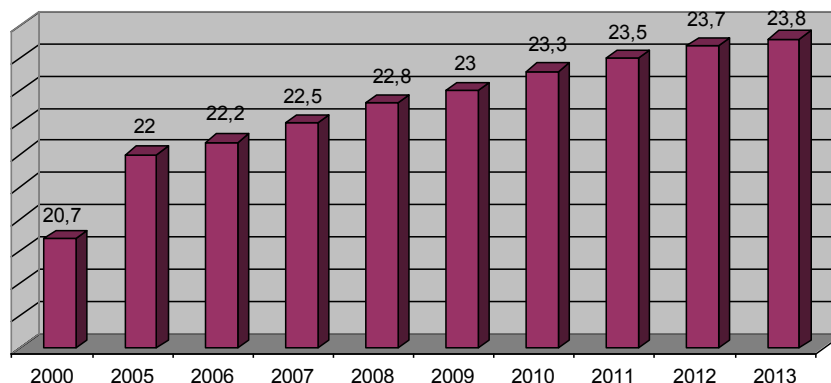


Рис. 2. Рівень забезпеченості житлом в Україні в розрахунку на одного жителя в 2000-2013 рр.

Аналіз особливостей розвитку державної житлової політики дозволив виділити основні проблеми розвитку житлового господарства на сучасному етапі економічного розвитку України: різке зниження намічених обсягів житлового будівництва й зменшення державних інвестицій; ліквідація планомірної роботи з ремонту й відновлення

житлових будинків відповідно до нормативних термінів їх експлуатації; істотне зменшення обсягу всіх робіт з розвитку комунальної інфраструктури та її оновлення; значне зниження якості комунально-побутового обслуговування населення й рівня впорядкування міст і селищ; соціально-економічна криза.

Сучасна глобалізація житлової політики, в ході якої зростає конкуренція між містами і країнами на світовому ринку змушує порівнювати досвід реалізації житлової політики і примушує переймати успішні стратегії. Труднощі процесу реалізації давно

задекларованого європейського вибору України змушують звернути особливу увагу на досвід деяких країн Європейського Союзу у сфері вирішення найбільш важливих соціальних проблем, і зокрема у вирішенні житлової проблеми (рис. 3) (на основі [8]).

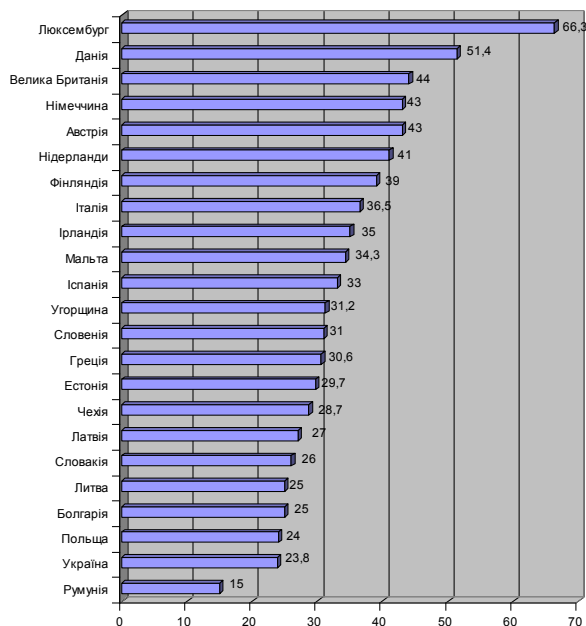


Рис. 3. Рівень забезпеченості житловою площею в розрахунку на одного жителя в деяких європейських країнах

Таким чином, середній рівень житлової забезпеченості в Україні в розрахунку на 1 особу складає 23,78 м² у 2013 р., що в 2-3 рази менше, ніж в європейських країнах.

У значній мірі доступності житла населенню країн-членів ЄС сприяє політика європейських урядів, спрямована на розвиток сектору соціального житла. Позитивним досвідом реформування житлової сфери та формування відповідної житлової політики є Польща, де перейшли до створення житлового товариства – товариства співвласників багатоквартирного будинку з відповідними органами управління і функціями: від визначення плати за утримання житла до порядку реконструкції або капітального ремонту будинку. Подібні об'єднання створювались також у США, Англії, Франції. Така трансформація сприяла появі в

кожного будинку ефективного власника, створенню фінансово-економічного механізму належного утримання, а надалі – капітального ремонту й реконструкції житла [2].

Досягнуті країнами-членами ЄС позитивні показники могли б слугувати базовими орієнтирами для подальшого розвитку житлового сектору України, а деякі сторони європейського досвіду вирішення житлової проблеми могли б бути досить ефективно використані в Україні, в процесі реалізації органами державної влади відповідної державної стратегії.

На сонові проведеного дослідження європейського досвіду житлової політики, враховуючи особливості державної житлової політики в Україні, можна виділити основні пріоритети державної житлової політики (рис. 4).



Рис. 4. Пріоритетні напрямки розвитку державної житлової політики в Україні

Механізм реалізації державної житлової політики в Україні передбачає ефективну реалізацію основних складових системи державного управління житловою сферою на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, яка складається з організаційне регулювання, фінансового забезпечення, науково-технічного забезпечення (рис. 5). Органом виконавчої влади в Україні, відповідальним за реалізацію соціально-економічної політики на регіональному рівні, визначено

Міністерство економічного розвитку і торгівлі, а саме Департамент координації регіональної економічної політики. Дії Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства фактично спрямовані на формування та забезпечення реалізації державної житлової політики, політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування та житлово-комунального господарства. Також окремі функції щодо регулювання регіонального розвитку

покладені на галузеві міністерства. Всі вони мають свої регіональні підрозділи, що входять до складу місцевих органів виконавчої влади і фінансуються з державного бюджету.

Організаційне регулювання здійснюється на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні. Організаційне регулювання на загальнодержавному рівні покладається на спеціально уповноважений центральний орган державної влади з питань житлової політики. Організаційне регулювання житлової політики на регіональному рівні здійснюють відповідні органи обласних рад, а в межах делегованих повноважень, відповідні підрозділи обласних державних адміністрацій. Організаційне регулювання житлової політики на місцевому рівні здійснюють безпосередньо органи місцевого самоврядування [6].

Фінансове забезпечення житлової політики передбачає ефективне використання коштів, які надходять з державного, місцевих бюджетів та коштів приватних осіб для забезпечення населення України житлом відповідно до визначених потреб і можливостей та у спосіб, встановлений законодавством. За рахунок державного бюджету фінансується будівництво та придбання у власність держави соціального житла, житла спеціального призначення, надання адресних субсидій окремим категоріям громадян. За рахунок місцевих бюджетів фінансуються видатки, пов'язані з будівництвом та придбанням у власність житла комунального житлового

фонду соціального, спеціального та загального призначення; фінансуванням заходів, передбачених місцевими житловими програмами [6].

Науково-технічне забезпечення може здійснюватись за кошти державного, місцевих бюджетів та кошти приватних осіб. Держава, відповідно до мети, цілей та пріоритетів державної житлової політики, здійснює фінансову підтримку проведення науково-технічних досліджень, спрямованих на:

- визначення потреб населення у житлі та вимог до його обслуговування на середньо- та довгострокову перспективу;
- вдосконалення сучасної системи житлового законодавства;
- прогнозування заходів державного регулювання на ринку природних монополій та антимонопольного регулювання на ринку житла, житлово-комунальних послуг та послуг з управління житлом;
- розроблення та впровадження новітніх технологій і обладнання, що забезпечуватимуть економне використання енергетичних та інших ресурсів та підвищення ресурсо- та енергоефективності житлового фонду;
- удосконалення технічного регулювання та стандартизації у сфері житлового будівництва, виробництва будівельних матеріалів та обладнання житлово-комунального господарства;
- удосконалення системи моніторингу реалізації державної житлової політики [6].

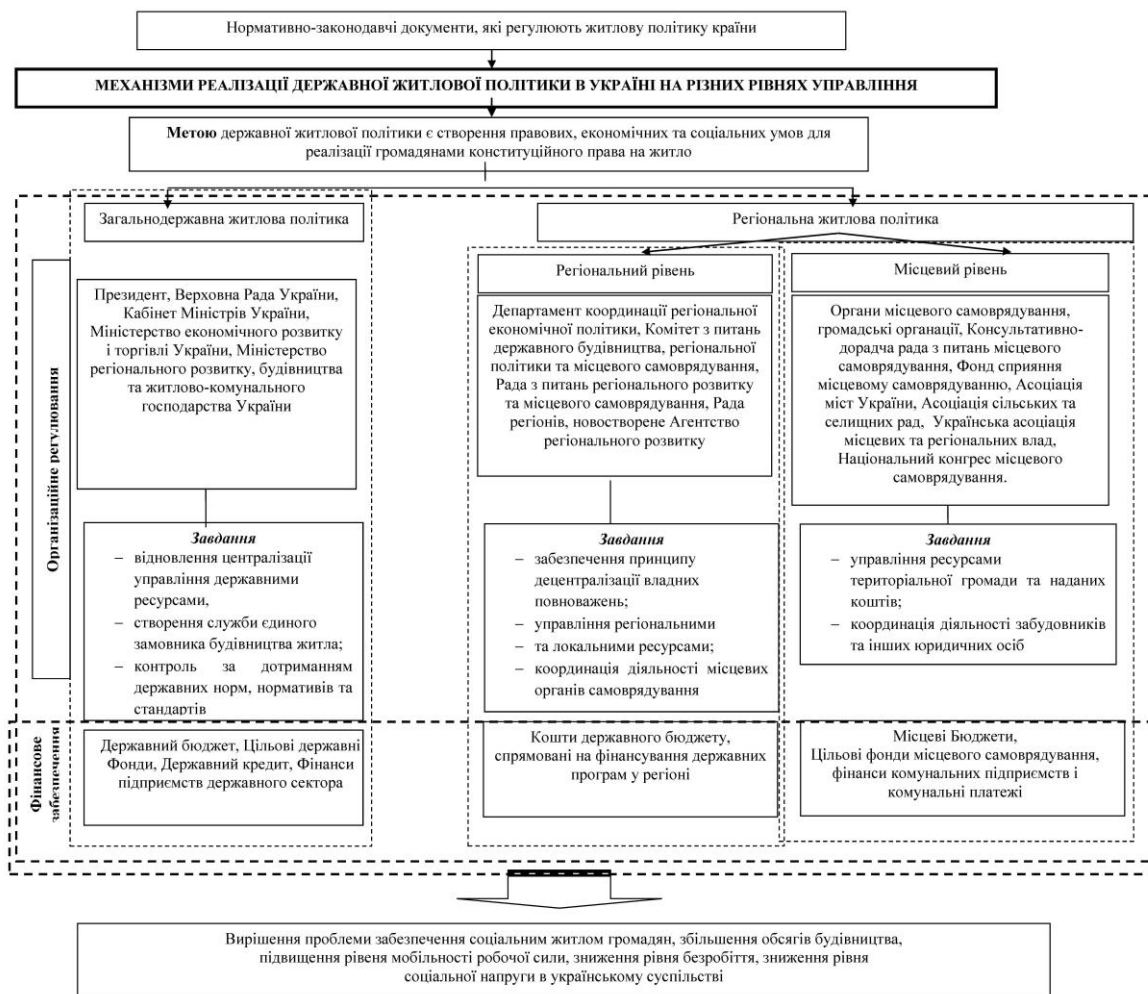


Рис. 5. Механізм реалізації державної житлової політики в Україні на різних рівнях управління

З метою вдосконалення чинної інституціональної інфраструктури реалізації житлової політики можна виділити основні напрямки підвищення ефективності кожного зі складових механізму реалізації державної житлової політики в Україні (табл. 1).

Вдосконалення законодавчої бази має на меті приведення житлової політики у відповідність до сучасного стану суспільних відносин та соціально-економічного розвитку держави (на основі [2; 4; 6]).

Таблиця 1

Напрямки підвищення ефективності механізму реалізації державної житлової політики в Україні

Загальнодержавний рівень	Регіональний рівень	Місцевий рівень
диференційований підхід до визначення системи житлових прав громадян-власників чи користувачів житла, яке належить до різних житлових фондів; удосконалення системи обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов; створення системи правових гарантій набуття інвесторами права власності на житло; удосконалення системи фінансування будівництва житла, придбання його у власність та набуття прав користування; створення механізму будівництва за рахунок державних коштів житла економ-класу	узагальнення наявної бази житлового законодавства в рамках єдиного документу; розробка Концепція регіональної державної житлової політики; створення житлового товариства – товариства співвласників багатоквартирного будинку; будівництво муніципального орендного житла; створення розвиненого інституційно-правового і фінансового середовища	узагальнення наявної бази житлового законодавства в рамках єдиного документу; ухвалення нового Житлового кодексу України; створення сектору доступного орендного житла

Нескоординованість і неузгодженість дій органів різних рівнів влади, відсутність єдиного, головного виконавчого органу в галузі регіональної політики знижують ефективність чинної інституціональної інфраструктури реалізації політики регіонального розвитку. Інструменти реалізації державної регіональної політики, що застосовуються, не приносять реального зростання власних можливостей регіонів. Тому одним з базових орієнтирів ефективного державного управління регіональним розвитком має бути створення розвиненого інституційно-правового і фінансового середовища щодо регіонального розвитку загалом та окремих його складових елементів.

На сьогодні система організації місцевого самоврядування зазнає докорінного реформування. У зв'язку з цим, велику роль у реформування ЖКГ відіграватимуть повноваження органів місцевого самоврядування та взаємодії між рівнями влади. Ухвалення нового Житлового кодексу України є дуже значущим моментом з погляду формування житлово-комунальних відносин, у яких ключовою ланкою має стати управління багатоквартирним будинком.

Тому перед регіональними органами та органами місцевого самоврядування постає складне і досить суперечливе завдання з досягнення соціальної, неринкової за своєю сутністю мети – створення належних умов життєдіяльності для населення.

Активізація державної житлової політики дала б можливість вирішити широке коло різноманітних соціально-економічних проблем. Створення механізму будівництва за рахунок державних коштів житла економ-класу із заданими вартісними параметрами надало б можливість зрушити з місця проблему забезпечення соціальним житлом тих категорій населення, які потребують соціальної допомоги з боку держави. Створення сектору доступного орендного житла позитивно вплинуло б на ринок праці в Україні, сприяючи підвищенню рівня мобільності робочої сили та зниженню безробіття. Активізація

будівельної галузі позитивно вплинула б на економічний розвиток країни в цілому. Внаслідок збільшення внутрішнього попиту на продукцію будівельної галузі, економічний розвиток отримав би більш сталий характер. Збільшення обсягів будівництва доступного житла мало б позитивний вплив на ринок житлової нерухомості. Вирішення існуючої в Україні житлової проблеми сприяло б покращенню демографічних показників, зниженню рівня соціальної напруги в українському суспільстві, покращенню його морально-психологічного стану.

Висновки. На основі проведеного дослідження особливостей розвитку, принципів державної житлової політики доведено, що механізм реалізації державної політики на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях представляє собою систему інституційних та фінансових заходів, комплексна і узгоджена дія яких повинна спрямовуватись на досягнення цілей стійкого розвитку країни.

Аналіз житлового фонду України дозволив виділити основні проблеми розвитку житлового господарства в Україні: зниження обсягів житлового будівництва, зменшення державних інвестицій; ліквідація планової роботи з ремонту й відновлення житлових будинків; зменшення обсягу робіт з розвитку комунальної інфраструктури та її оновлення; зниження якості комунально-побутового обслуговування населення й рівня впорядкування міст і селищ; соціально-економічна криза.

На основі європейського досвіду державної житлової політики сформовано механізм реалізації державної житлової політики в Україні та виділено напрямки підвищення ефективності зазначеного механізму на основних рівнях управління: загальнодержавному, регіональному та місцевому. Реалізація зазначених напрямків дозволить вирішити проблему забезпечення соціальним житлом громадян, підвищити рівень мобільності робочої сили, знизити рівень безробіття, знизити рівень соціальної напруги в українському суспільстві.

ЛІТЕРАТУРА

1. Більовський О. А. Державна житлова політика України: проблема соціально-економічної ефективності : аналіт. доп. [Текст] / О. А. Більовський. – К. : НІСД, 2012. – 136 с.
2. Ковалевська О. П. Світовий досвід розвитку державної житлової політики [Електронний ресурс] / О. П. Ковалевська // Державне управління: удосконалення та розвиток. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=618>.
3. Сухонос М. К. Аналіз технічного стану житлового фонду України та пропозиції щодо його оцінки [Текст] / М. К. Сухонос, Т. Г. Молодченко, В. М. Прасол // Економічний Вісник Донбасу. – 2014. – №1 (35). – С. 51–55.
4. Разумова Г.В. Організаційні та фінансові аспекти державного регулювання регіонального житлового будівництва [Текст] / Г. В. Разумова // Економічний простір. – 2014. – № 85. – С. 144–152.
5. Конституція України [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 47.
6. Про основні засади державної житлової політики: проект Закону України № 3498 від 25 жовтня 2013 р. [Електронний ресурс] / Законопроекти // Верховна Рада України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48813.
7. Статистичний бюлетень України: житловий фонд України у 2013 році [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
8. Housing Statistics in the European Union [Електронний ресурс] / Kees Dol and Marietta Haffner / Housing Europe. – Режим доступу : <http://www.housingeurope.eu/section-15/resources-articles?topic=&type=publication&order=>.

Н. С. Орлова,

Донецкий государственный университет управления, г. Мариуполь, Украина

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

В статье проведен анализ государственной жилищной политики, выделены ее принципы и определены особенности развития жилищного фонда Украины. Сформирован механизм реализации государственной жилищной политики на основных уровнях управления (общегосударственном, региональном и местном). Исследован европейский опыт реализации государственной жилищной политики. Определены направления повышения эффективности механизма реализации государственной жилищной политики.

Ключевые слова: государственная жилищная политика, жилищный фонд, обеспеченность жильем, региональное развитие, реформирование.

N. Orlova,

Donetsk State University of Management, Mariupol, Ukraine

FEATURES OF GOVERNMENT HOUSING POLICY IN UKRAINE

In this article it is analyzed the government's housing policy, highlighted its principles and peculiarities of housing in Ukraine. It is proved that the level of socio-economic efficiency of government housing policy is extremely low. Analysis of security living space per inhabitant in some European countries led to the conclusion that the average level of housing provision in Ukraine is much lower than in European countries. It is grounded the necessity of using European experience of government housing policy of the housing sector in Ukraine.

It is highlighted the main priorities of government housing policy and formed a mechanism for implementing the government's housing policy for basic levels of government (national, regional and local) taking into account the government's housing policy in Ukraine. The basic components are defined at the proposed mechanism: goals, actors, regulatory support, organizational regulation, financial support, technological support and the main results of the implementation of effective functioning of the public housing policy in Ukraine.

In order to solve the problems of housing policy in Ukraine there is highlighted areas increase the effectiveness of the implementation of the government's housing policy according to management levels.

Key words: government housing policy, housing, regional development, reform.

ЗАГАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ПЕРІОДИЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ СЛУЖБ У СПРАВАХ ДІТЕЙ ЯК ОСНОВНОЇ ЛАНКИ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються загальні підходи до періодизації процесу розвитку системи служб у справах дітей, як основної ланки механізму державного регулювання захисту прав дітей в Україні. Це дає нам підстави визначити служби у справах дітей як основної ланку механізму державного регулювання захисту прав дітей в Україні. Зважаючи на це, дослідження основних етапів розвитку системи служб у справах дітей дозволить зробити висновки – на скільки послідовною і ефективною в цілому була робота всього державного механізму регулювання захисту прав дітей в ті, чи інші періоди існування України, як незалежної держави. Щоб дослідити і визначити етапи розвитку системи служб у справах дітей, необхідно спочатку сформулювати методiku такого дослідження, визначити критерії, за якими буде проводитися оцінка змісту цих етапів. Зважаючи на те, що в доступній для вивчення науковій літературі за станом на цей час пропозиції такої методики нами не знайдено, автор вважає за можливе запропонувати власну методiku такого дослідження. Визначаються основні принципи розмежування етапів розвитку системи служб у справах дітей та структура аналізу їх основного змісту. Для успішної діяльності системи служб у справах дітей неабияке значення має ефективне керівництво нею, зокрема – наявність у державі центрального органу влади, який здійснює керівництво виключно системою служб у справах дітей і контроль за її діяльністю, а також статус цього органу в системі органів виконавчої влади. У разі наявності такого органу, у державі формується владна вертикаль служб у справах дітей, що сприяє ефективності їх роботи. Велике значення має і статус такого органу. Якщо це окремий центральний орган виконавчої влади, то це сприятлива ситуація.

Ключові слова: служби у справах дітей; етапи розвитку системи служб у справах дітей; періодизація процесу становлення служб у справах дітей.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Від початку набуття Україною статусу незалежної держави в ній відбувається бурхливий процес державотворення, який супроводжується формуванням державних інституцій, відповідальних за розвиток тих, чи інших галузей життя суспільства і держави, їх подальшим реформуванням, ліквідацією, створенням інших органів замість попередніх, боротьбою поглядів на місце і роль у державі кожного з цих органів державного управління.

Важливе місце у цьому процесі посідає становлення і розвиток системи державних органів, відповідальних за забезпечення прав, свобод і законних інтересів дітей. Зокрема – служб у справах дітей, як основної ланки механізму державного регулювання захисту прав дітей в Україні.

За більш ніж 20 років незалежності української держави система служб у справах дітей пройшла складний шлях свого створення, становлення і розвитку, зміни функцій служб та їх підпорядкування. Цей шлях

потребує свого вивчення, аналізу і періодизації. Існує також потреба у визначенні методики такої періодизації, що робить наше дослідження актуальним.

Аналіз досліджень і публікацій. Окремим питанням захисту прав дитини, та розвитку системи служб у справах дітей присвячені роботи таких авторів, як Марія Сніжко [6], Н. Кондратюк та І. Тюльченко [7], Д. Морріссон [8], О. Петрашук [9], Н. Карпачова [10], Ю. Павленко [11].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цього дослідження є розробка загальних підходів до методики періодизації процесу становлення та розвитку системи служб у справах дітей як основної ланки механізму державного регулювання захисту прав дітей в Україні, визначення основних принципів розмежування етапів розвитку системи служб у справах дітей та структури аналізу їх основного змісту.

Виклад основного матеріалу дослідження

В Україні сформовані і працюють чимало державних органів, які тією чи іншою мірою виконують функції

захисту прав, свобод і законних інтересів дітей. Так, в межах своїх повноважень органи охорони здоров'я здійснюють медичне обслуговування населення (у тому числі – дітей), органи освіти і науки забезпечують освіту населення (у тому числі – дітей), тощо.

Проте, діти є лише однією з багатьох категорій громадян, над вирішенням проблем яких працюють ці органи. В діяльності цих органів головною є не соціальна група, а проблема, над вирішенням якої вони працюють, наприклад: забезпечення профілактики і лікування захворювань (система охорони здоров'я), забезпечення належного освітнього рівня населення (система освіти і науки), тощо.

Натомість, служби у справах дітей покликані вирішувати різноманітні проблеми, захищати права, свободи і законні інтереси виключно однієї великої соціальної групи – дітей.

Для належного вирішення проблем дітей Законом України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» службам надані чималі права. Зокрема, Закон визначає, що «служби у справах дітей мають право: приймати з питань, що належать до їх компетенції, рішення, які є обов'язковими до виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами та місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності і громадянами» [1].

Це дає нам підстави визначити служби у справах дітей, як основну ланку механізму державного регулювання захисту прав дітей в Україні.

Зважаючи на це, дослідження основних етапів розвитку системи служб у справах дітей дозволить зробити висновки – на скільки послідовною і ефективною в цілому була робота всього державного механізму регулювання захисту прав дітей в ті, чи інші періоди існування України, як незалежної держави.

Щоб дослідити і визначити етапи розвитку системи служб у справах дітей, необхідно спочатку сформулювати методику такого дослідження, визначити критерії, за якими буде проводитися оцінка змісту цих етапів.

Зважаючи на те, що у доступній для вивчення науковій літературі за станом на цей час пропозиції такої методики нами не знайдено, автор вважає за можливе запропонувати власну методику такого дослідження.

Перш за все, для розробки методики необхідно визначити такі терміни і поняття:

Етап розвитку системи служб у справах дітей – це відрізок часу, протягом якого діяльність системи служб у справах дітей в цілому мала спільні основні риси, форми роботи, зміст і вектор розвитку, відмінні від попередніх чи наступних відрізків часу.

Вектор розвитку – це головний напрямок, в якому розвивається система служб у справах дітей.

Визначення вектору розвитку має на увазі такі складові: чи був розвиток системи в даний час послідовним? Чи сприяли зміни, які відбувалися на даному етапі в системі служб у справах дітей роботі системи в цілому і справі захисту прав, свобод і

законних інтересів дітей в Україні (наприклад – логічний перехід від початкових простих форм діяльності системи до наступних більш складних, які випливають із попередніх і не суперечать їм).

При цьому вбачаються такі можливі вектори розвитку: прогрес, стагнація чи регрес.

Форми розвитку – це визначення того, чи темп розвитку системи служб на даному етапі був помірним і послідовним (еволюційним), чи стрибкоподібним з переходом у нову якість роботи (революційним)? При цьому, одиницею виміру форми розвитку може стати кількість нововведень та якісних змін, що відбулися в системі служб у справах дітей на одиницю часу – один рік, та реальна значущість таких нововведень для діяльності системи служб та справи захисту прав дітей в цілому. На думку автора навіть революційна форма розвитку системи служб може бути як «революцією вперед» (тобто призвести до швидкого прогресивного розвитку), так і «революцією назад» (тобто швидкою деградацією системи).

Зміст розвитку – це сукупність основних фактичних подій, які відбувалися у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів дітей на даному етапі розвитку системи служб у справах дітей.

Структура розвитку – це зведена інформація, яка надає уявлення в цілому про роботу системи служб у справах дітей у розрізі основних показників і напрямів її діяльності.

Для аналізу етапів розвитку системи служб у справах дітей автор пропонує застосовувати таку структуру:

Елемент структури № 1: наявність у державі окремого центрального органу влади, який здійснює керівництво виключно системою служб у справах дітей і контроль за її діяльністю. Статус цього органу в системі органів виконавчої влади.

Обґрунтування необхідності введення елементу № 1:

Для успішної діяльності системи служб у справах дітей неабияке значення має ефективне керівництво нею, зокрема – наявність у державі центрального органу влади, який здійснює керівництво виключно системою служб у справах дітей і контроль за її діяльністю, а також статус цього органу в системі органів виконавчої влади.

У разі наявності такого органу, у державі формується владна вертикаль служб у справах дітей, що сприяє ефективності їх роботи. Велике значення має і статус такого органу. Якщо це окремий центральний орган виконавчої влади, то це сприятлива ситуація. Таким органом, наприклад, був Державний комітет у справах неповнолітніх при Кабінеті Міністрів України, створений у 1995 році [2].

Якщо ж окремого центрального органу немає, а діяльністю системи служб у справах дітей керує один з чисельних підрозділів одного з багатьох міністерств, який, до того ж, не має статусу юридичної особи, то це зовсім інше становище, яке навряд чи можна назвати сприятливим.

Елемент структури № 2:

Ступінь розвиненості мережі, підпорядкованість і статус служб у справах дітей місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Обґрунтування необхідності введення елементу № 2:

Передбачені Законом чималі функції служби у справах дітей виконує мережа служб у справах дітей, які мають бути створені у кожній області, місті, районі. При кожному органі виконавчої влади і місцевого самоврядування. Окрім того, створені служби повинні мати відповідний статус.

Складовими статусу будь якої служби у справах дітей є наявність у неї прав юридичної особи і статусу окремого структурного підрозділу відповідної державної адміністрації (виконкому). Без наявності такого статусу виконання службою її функцій значно ускладнюється.

На практиці ж, на початковому етапі формування системи служб у справах дітей в багатьох державних адміністраціях служби не були створені взагалі. В інших – створені з порушенням вимог щодо їх статусу та штатної чисельності.

Наприкінці ж 2012 року положення про наявність у служб у справах дітей статусу юридичної особи було взагалі виключено з тексту Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей».

Елемент структури № 3:

Основна (пріоритетна) соціальна підгрупа дітей, на вирішення потреб якої протягом цього етапу орієнтовано діяльність системи служб у справах дітей. (Наприклад: соціальна група населення – діти, соціальна підгрупа дітей – діти-сироти, та діти, позбавлені батьківського піклування, тощо).

Обґрунтування необхідності введення елементу № 3:

Діти (особи віком до 18 років) самі по собі є великою соціальною групою населення України. Разом із тим, ця група за своїм соціальним становищем не є однорідною. Серед дітей можна виділити ще декілька підгруп, які відрізняються від інших за своїм становищем і потребують окремого підходу при вирішенні питань забезпечення їх прав. Зокрема, є діти сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, є діти з особливими потребами, є діти-інваліди, безпритульні, діти, які зазнали жорстокого поводження тощо.

Держава зазвичай декларує пріоритетність захисту прав дітей в цілому, але в різні періоди свого розвитку вимушена виокремлювати «пріоритетних з пріоритетних», тобто визначати підгрупу дітей, яка перебуває у найтяжчому на цей час становищі і потребує невідкладної допомоги і захисту від держави. Так, на початку діяльності служб у справах дітей це були безпритульні діти, потім – діти сироти та діти, позбавлені батьківського піклування.

Елемент структури № 4:

Наявність і насиченість нормативної бази, якою керуються у своїй діяльності служби у справах дітей.

Обґрунтування необхідності введення елементу № 4:

Відповідно до положень статті 19 Конституції України «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [3].

Зважаючи на величезне розмаїття конкретних життєвих ситуацій, які виникають під час роботи служб у справах дітей з дітьми, батьками і сім'ями, наявність нормативних актів, які регламентують діяльність служб має для них першорядне значення.

Між тим, на початку розвитку системи служб у справах дітей ніяких нормативних актів окрім Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» та Положення про службу у справах дітей у їх розпорядженні не було. Це призводило до того, що працівники служб у справах дітей вимушені були діяти на свій розсуд, що нерідко призводило до критики їх з боку органів нагляду.

За роки існування системи служб у справах дітей була створена потужна нормативна база для їх роботи, проте і до цього часу вона не в повній мірі охоплює величезне розмаїття конкретних життєвих ситуацій, які виникають при виконанні державними службовцями своїх обов'язків по захисту прав дітей.

Елемент структури № 5:

Темпи наповнення нормативної бази (кількість прийнятих нормативних актів з питань захисту прав дітей на одиницю часу (рік)).

Обґрунтування необхідності введення елементу № 5:

Історія розвитку системи служб у справах дітей знала періоди, коли ніяких нормативних актів у цій сфері практично не приймалося. Натомість, були періоди бурхливого розвитку нормативної бази служб. При цьому, слід взяти до уваги, що ухвалення законів, підзаконних та інших нормативних актів є не показником активності дій служб у справах дітей, а показником активності діяльності усієї системи державних органів, які опікуються проблемами дітей і мають при цьому нормотворчі повноваження. Темп наповнення нормативної бази може стати одним з основних показників при оцінці форми і вектору розвитку системи служб у справах дітей, тобто при пошуку відповіді на питання: був даний період еволюційним, чи революційним, був прогресом, стагнацією, чи регресом у справі захисту прав, свобод і законних інтересів дітей.

Елемент структури № 6:

Цифрові показники стану кадрового забезпечення ССД на місяцях.

Обґрунтування необхідності введення елементу № 6:

Безпосередню роботу із захисту прав дітей здійснюють працівники служб у справах дітей на місяцях. Нормативний показник штатної чисельності таких працівників від початку створення системи служб у справах дітей був встановлений Законом у його першій редакції від січня 1996 року [1]. Проте на практиці далеко не всі голови органів виконавчої влади та місцевого самоврядування дотримувалися цих норм. На початковому етапі розвитку системи служб у справах дітей в багатьох областях України штатна чисельність співробітників служб у справах дітей, встановлена керівниками відповідних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не відповідає нормам Закону.

На подальших етапах розвитку, під тиском органів нагляду керівники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування були вимушені привести ці показники у відповідність до встановлених законом норм. Проте, виникла практика, за якої означені керівники усно забороняють начальникам служб у справах дітей оголошувати конкурс на заміщення вакантних посад співробітників служби внаслідок

чого їх штатна чисельність залишається такою, що не відповідає нормам законодавства. Це, у свою чергу, призводить до зростання питомого навантаження на співробітників служби і зниження рівня обслуговування ними потреб дитячого населення відповідного регіону.

Позитивним прикладом вирішення кадрового питання, коли штати передаються службі під вирішення конкретної проблеми, стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про забезпечення організаційно – правових умов соціального захисту дітей – сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування». Цей Закон, зокрема, передбачає створення при кожній службі у справах дітей підрозділу з питань опіки та піклування, чисельність якого залежить від кількості на підпорядкованій території дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, але не може бути меншою за дві штатні одиниці [4].

Елемент структури № 7:

Висновок про те, яким був для соціальної групи населення діти, чи одної (декількох) соціальних підгруп дітей практичний результат даного етапу діяльності системи служб у справах дітей.

Обґрунтування необхідності введення елемента № 7:

Досвід роботи служб у справах дітей показує, що часом, «бурхлива діяльність» певних державних органів може не принести ніяких помітних наслідків у фактичному становищі дітей у державі. І навпаки – прийняття (наприклад) певного документа державного рівня (Закону, Постанови Кабінету Міністрів України) може кардинально змінити спрямованість дій всієї системи служб у справах дітей. Таким документом, наприклад, став Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», внаслідок прийняття якого пріоритетною соціальною підгрупою дітей, над вирішенням проблем якої працюють служби у справах дітей стали не безпритульні, як це було раніше, а категорія дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [4].

Ступінь поглиблення аналізу етапів розвитку, на думку автора, може бути:

- *базовою* – за одним і більше показниками структури аналізу
- *середньою* – не менш ніж за половиною показників структури аналізу
- *глибокою* – за усіма показниками структури аналізу

Важливим вбачається питання про те, за якими принципами слід відокремити один етап розвитку системи служб у справах дітей від інших етапів цього ж процесу. На думку автора слід додержуватись наступних принципів.

Одним з головних принципів підходу до періодизації процесу розвитку служби у справах дітей автор вважає принцип *додержання дистанції у часі*, який полягає в тому, щоб не оцінювати і не відносити до будь якого етапу розвитку системи державних органів

їх сучасний (менше одного терміну президентського правління) стан і сучасні події, які відбуваються у сфері дитинства.

Адже для того, щоб робити висновки і узагальнення, повинен пройти певний час, щоб проявилися результати і наслідки тих, чи інших дій, які були вчинені державними органами в інтересах дітей.

Навряд чи можна заперечувати, що будь-яка владна «команда» завжди позиціонує себе, як поборник прав дітей і їх захисник. Жоден президент, жоден представник політичної партії не визнає звинувачень у свою адресу, або в адресу політичної сили, яку він представляє, у недбальстві, а тим більш у порушенні прав дітей за часів його правління, або внаслідок учинених ним дій.

Є очевидним, що за часів правління будь-якої владної «команди» цей чинник навряд чи сприятиме об'єктивній оцінці процесів у сфері захисту прав дітей, особливо – щодо висновку: був цей період прогресом, регресом чи стагнацією.

Ще один принцип – говорити про закінчення одного етапу і перехід до нового етапу розвитку системи служб у справах дітей автор вважає за можливе у разі, якщо:

- у мережі служб у справах дітей чи системі їх діяльності відбулися значні кількісні, чи якісні зміни,
- змінився центральний орган влади, який керує системою служб у справах дітей, або його статус у системі органів державної влади.
- змінилася соціальна підгрупа дітей, на вирішення проблем якої переважним чином спрямовано роботу служби у справах дітей.
- змінилася основна проблема дитинства, над розв'язанням якої працюють служби у справах дітей.

Можливим, на думку автора, є також розрізнення етапів процесу розвитку системи служб у справах дітей «від події», або «від документа». Це пояснюється тим, що певні фактичні події, або певні документи державного рівня здатні докорінним чином змінити спрямованість і зміст діяльності служб у справах дітей.

Разом із тим, процес розвитку системи служб у справах дітей слід розглядати в контексті розвитку в Україні інших ланок системи державних органів, які в межах своєї компетенції опікуються питаннями захисту прав дітей. Зокрема – центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, відділів кримінальної міліції у справах дітей, тощо.

Наприклад, докорінні зміни у державному механізмі захисту прав, свобод і законних інтересів дітей відбулися з моменту введення в Україні посади Уповноваженого Президента України з прав дитини [5].

Висновки. Отже, на думку автора запропонована методика дозволяє розпочати дослідження з проблеми періодизації процесу становлення і розвитку служб у справах дітей, як провідної ланки механізму державного регулювання захисту прав дітей в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» Відомості Верховної Ради України № 6 від 07.02.1995 р. – 118 с.
2. Указ Президента України від 02.12.1995 № 1115/95 «Про Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1115/95>.

3. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2342-15>.
5. Указ Президента України від 11.08.2011 № 811/2011 «Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>.
6. Сніжко М. Захист прав дітей в Україні з урахуванням міжнародних договорів з питань сімейного права / Марія Сніжко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=3163>.
7. Кондратюк Н. А. Захист прав дітей в Україні: проблеми і шляхи їх розв'язання / Н. А. Кондратюк., І. К. Тюльченко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://masters.donntu.edu.ua/2011/igg/kondratuk/library/tez2.htm>.
8. Морріссон Джеральдіна Проблеми прав дитини в Україні / Джеральдіна Морріссон // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osvita.org.ua/articles/63.html>.
9. «Праця дітей – проблеми та дії у відповідь» загальна ред. Українського видання О. П. Петрашук. – К. : «Міленіум», 2002. – 168 с.
10. Карпачова Н. І. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Стан дотримання та захисту прав дитини в Україні» до 20-річчя ратифікації Україною Конвенції ООН про права дитини / Н. І. Карпачова // – К. : 2010. – 230 с.
11. Павленко Ю. Забезпечення захисту прав дитини є складовою процесу євроінтеграції України / Юрій Павленко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/21734.html>.

Є. Ю. Парамонов,

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

ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К ПЕРИОДИЗАЦИИ ПРОЦЕССА РАЗВИТИЯ В УКРАИНЕ СИСТЕМЫ СЛУЖБ ПО ДЕЛАМ ДЕТЕЙ

В статье исследуются общие подходы к периодизации процесса развития системы служб по делам детей, как основного звена механизма государственного регулирования защиты прав детей в Украине. Предлагается методика периодизации этого процесса. Определяются основные принципы размежевания этапов развития системы служб по делам детей и структура анализа их основного содержания.

Ключевые слова: служба по вопросам защиты детей; этапы развития системы служб по вопросам детей; процесс становления служб по вопросам детей.

E. Paramonov,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine

COMMON APPROACHES TO PERIODIZATION OF DEVELOPMENT OF SERVICES FOR CHILDREN, AS A BASIC LEVEL OF STATE REGULATION OF CHILDREN'S RIGHTS IN UKRAINE

The article deals with the general approach to periodization of development of services for children as the main level of state regulation of children's rights in Ukraine. The method of periodization of the process is suggested. The author defines basic principles of differentiation stages in the development of services for children and structure analysis of main content.

Key words: services for children; the stages of development of services for children; periodization process of establishing services for children.

НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано сучасний стан розвитку системи вищої освіти, та управління вищими навчальними закладами, розглянуто проблеми кількісних і якісних параметрів надання освітніх послуг, їх роль у покращенні економічного стану ВН. Обґрунтовано, що необхідно інтегрувати вищі навчальні заклади в систему державного управління регіонального розвитку. Це дозволить українській вищій школі швидше адаптуватися до ринкових умов господарювання. У зв'язку з цим запропоновано удосконалити систему державного управління регіональним розвитком через механізм державного регулювання діяльності вищих навчальних закладів, який полягає в регуляції діяльності ВНЗ, відповідно до умов і потреб регіональної економіки і прямої участі ВНЗ у рішенні усіх невідкладних проблем регіону. Такий механізм дозволить ефективніше формувати державне замовлення на підготовку фахівців відповідно до потреб регіону і інтегрувати регіональну систему вищої освіти до регіонального ринку праці.

Ключові слова: вищий навчальний заклад; державне регулювання; концепція, органи державної влади; освітні послуги; управління.

Постановка проблеми. Досліджуючи західну модель управління вищими навчальними закладами, що базується на ідеї підприємницького університету, у контексті можливості її адаптації до українських умов, слід зазначити, що введення в систему управління сферою вищою освітою терміна «підприємницький університет» не є спробою ототожнення ВНЗ з ринковим виробничим або торговельним підприємством, оскільки основний економічний зміст цього терміна полягає в можливості переходу до альтернативної парадигми організації й управління розвитком університету.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у розвиток теорії освітнього розвитку зробили зарубіжні і вітчизняні вчені, серед яких М. Я. Матвійв, І. В. Іванова, Л. М. Карамушка, М. Ніязова, О. Кратт, Б. Корольова, С. О. Мамонтов, Т. Є. Оболенська, Н. М. Ушакова, Є. М. Хриков та інші. Однак у проведених досліджень сьогодні в наукових колах немає чітко окресленого підходу щодо визначення наукових засад і напрямів державного регулювання діяльності вищих навчальних закладів в умовах системних зрушень і недостатнього фінансування.

Метою статті є проаналізувати наявні напрями державного регулювання діяльності вищих навчальних закладів України.

Виклад основного матеріалу. Створення регіональних університетських комплексів, орієнтованих у своїй функціональній діяльності на активну участь у вирішенні проблеми модернізації вищої школи, безпосередньо кореспондується із системою найважливіших методологічних принципів удосконалення системи управління вищою освітою в контексті нової парадигми, до найбільш важливих з яких належать такі:

- єдність навчального, наукового й інноваційного процесів у взаємозв'язку з економічною й соціальною сферами;
- безперервність освітнього процесу і взаємозв'язок освітніх програм різних рівнів, у тому числі з метою скорочення термінів їх освоєння;
- інноваційна спрямованість діяльності від проведення фундаментальних наукових досліджень до тиражування й передачі в практику наукоємних технологій, у тому числі освітніх;
- організаційна, навчально-методична, наукова й інформаційна взаємодія між усіма підрозділами університетського комплексу, рівність і врахування їх інтересів (рис. 1).

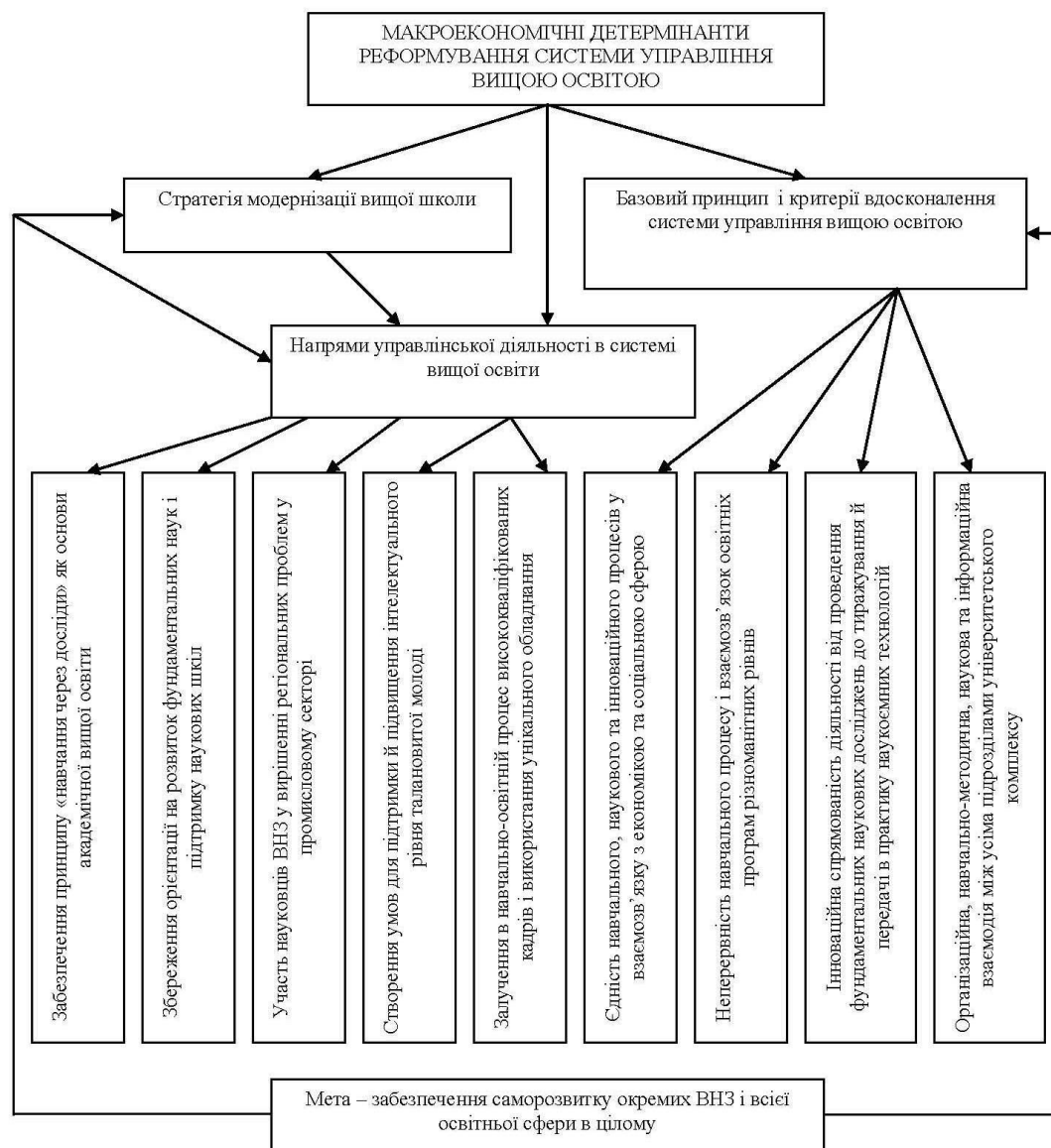


Рис. 1. Принципи, критерії та напрями модернізації державного управління системою вищої освіти в контексті державного регулювання діяльності вищих навчальних закладів

Формування освітньої системи і становлення адекватного макроекономічним трансформаціям ринку освітніх послуг в Україні поставили перед суб'єктами управління системою вищої освіти ряд проблем, пов'язаних з адаптацією до тяжких конкурентних умов, і зумовили необхідність переходу до освітніх структур підприємницького типу.

Це, у свою чергу, зумовлює необхідність формування нового організаційно-економічного механізму функціонування як окремих об'єктів системи вищої освіти (ВНЗ), так і всієї системи вищої освіти, а також адекватних цим трансформаціям нових підходів до оцінювання ефективності їх діяльності.

У наведеному нами на рис. 1 контексті економічний зміст нового підходу до управління системою вищих навчальних закладів полягає в тому, що нові управлінські технології мають бути орієнтовані, перш за все, на функціонування ВНЗ як відносно відокремленої системи, що саморозвивається, коли розрахунок на необмежене фінансування освітньої й наукової діяльності вищих навчальних закладів з державного

бюджету замінюється стратегією їх активного саморозвитку за рахунок різних фінансових джерел (у тому числі державних).

Для вирішення цієї проблеми необхідне вдосконалення внутрішньовузівського устрою та механізмів управління вищими навчальними закладами, тобто вдосконалення як організаційної структури функціонального середовища діяльності ВНЗ, так і системи управління ВНЗ у цілому.

В умовах розвитку української економіки функціональне середовище ВНЗ як елементів системи вищої освіти формується під впливом цілого комплексу чинників зовнішнього середовища й визначається через низку факторів, таких як: конкретна територія, де функціонують ВНЗ; науково-освітні системи світового, державного й регіонального рівнів; регіональний соціум, що включає муніципальні підсистеми.

Схематично різноманітність зовнішнього впливу на формування функціонального середовища вищих навчальних закладів, включаючи взаємодію із зарубіжним співтовариством, подано на рис. 2.

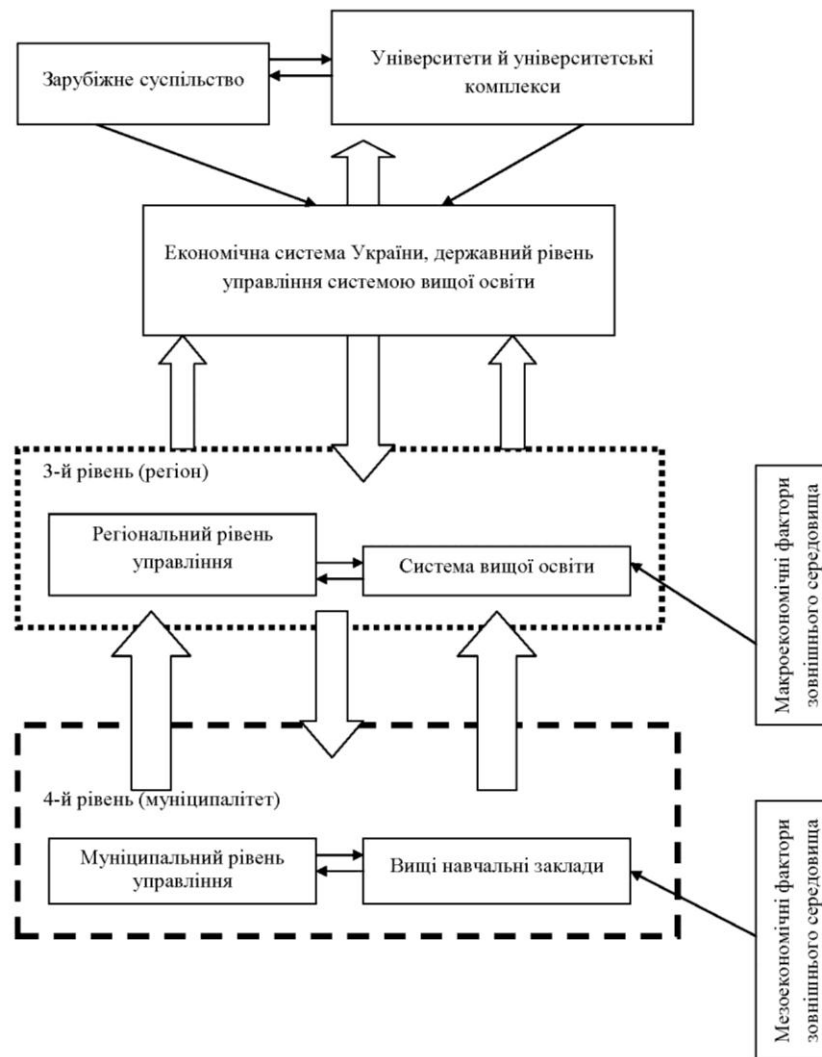


Рис. 2. Модель структурно-функціональної взаємодії системи вищої освіти із зовнішнім середовищем

Значущість окремих взаємодій, (як формальних, так і неформальних) рис. 2. визначається конкретними історичним, соціокультурними, соціально-економічними особливостями місця розташування ВНЗ як функціонального елементу системи вищої освіти, з одного боку, і його внутрішнім потенціалом – з іншого. При цьому слід зазначити, що характерною особливістю регіональних науково-освітніх комплексів є те, що вони на кожному ієрархічному рівні, а також у чотирьох зрізах: освітньому, науковому, соціокультурному і господарському – мають важливі зв'язки з відповідними територіальними сферами і при цьому не є повною мірою самодостатніми в межах цих кордонів.

Взаємодіючи із зовнішнім середовищем, ВНЗ реалізують певні функції, частка яких відповідає функціям вищої освіти як суспільного інституту, таким як: формування професійно-кваліфікаційного складу населення тієї або іншої території; формування споживчих стандартів населення регіону; формування освітніх співтовариств і їх відтворення; установка освітнім співтовариствам прийнятних правових і політичних цінностей і норм, способів участі в патріотичному житті тощо.

Водночас ВНЗ як основний елемент системи вищої освіти є суб'єктом, що здійснює соціально-економічні функції, як і система освіти в цілому. При цьому

особливості реалізації цих функцій залежать від типу ВНЗ, конкретно-історичних умов його діяльності, найближчого соціально-економічного й культурного оточення.

Останнє пояснюється тим фактом, що з погляду конкретного вищого навчального закладу особливе значення має усвідомлення виконуваної ними соціально-економічної ролі у власному регіоні.

Крім того, на сьогодні у зв'язку з радикальними змінами соціокультурного контексту розвитку вищої освіти виникла необхідність глибокого осмислення нових підходів до професійної підготовки і професійного становлення особи, розвитку людського капіталу.

Вкладення в людський капітал, за наявними оцінками експертів розвинених країн, набагато ефективніше, ніж інвестиції в основні фонди. Впродовж останнього десятиліття в США норми віддачі вищої освіти становили 8-12 %, тоді як середня норма прибутку реального капіталу – близько 4 % [4, с. 192].

Управлінці й учені розвинених країн вважають видатки на освіту разом з охороною здоров'я основним видом інвестицій в розвиток суспільної економіки. Особливо важливими при цьому є організація і зміст стратегічного управління в освіті, галузі, що моделює майбутнє країни.

Десять років знадобилося органам законодавчої й виконавчої влади України для усвідомлення того, що поступальний розвиток країни неможливий без розвитку реального виробництва всіх рівнів і формування якісно нового людського капіталу, що безпосередньо залежить від організації і змісту сфери вищої освіти.

У СРСР існувало централізоване державне управління системою освіти, коли держава повністю фінансувала й контролювала організацію та зміст освітніх процесів. Саме це визначало її особливості і відокремленість у світовому освітньому просторі [2].

Перелічені зміни в політичній сфері й українській економіці виявилися у сфері освіти найбільш суперечливо. З одного боку, її модернізація почалася раніше, ніж в інших галузях господарства, оскільки вже в кінці 1980-х рр. науково-педагогічна громадськість виробила основні принципи й напрями перетворень, а саме: демократизація, забезпечення різноманітності, врахування національних особливостей розвивального характеру навчання.

Саме завдяки цьому система вищої освіти досить швидко перебудувала структуру підготовки фахівців, і проблема кадрового «голоду» на «ринковоорієнтовані» трудові ресурси середини 1990-х рр. була оперативно знята.

З іншого боку, підходи, сформульовані «зсередини» системи, практично не торкнулися організаційно-економічних основ її функціонування. Їх реалізація не могла здійснитися без надання освітнім установам господарської самостійності.

Вирішення цих питань вимагає, перш за все, реорганізації та зміни статусу «управлінської надбудови», оскільки реформа у сфері освіти за останні десять років – це безперервна боротьба між передовою педагогічною громадськістю, її союзниками у владі й чиновниками, що не бажають втратити свої повноваження і змінюватися разом із часом.

Урядом України за цей час було ухвалено більше ніж 170 нових постанов і розпоряджень, орієнтованих на послідовне реформування сфери освіти (перш за все, вищої) і науки».

У зв'язку із цим слід зазначити широке поширення терміна «економія освітніх послуг», тлумачення якого містить можливість економічної оцінки функціонування сфери вищої освіти в цілому і окремих її суб'єктів, зокрема, тобто послідовну й адекватну інтеграцію цього сектора в систему економічних зв'язків макро- і мезорівня національної економіки.

Так, зокрема, в позначеному контексті слід враховувати, що з 1990-х рр. вищі навчальні заклади державної форми власності фінансуються, в основному за статтями заробітної плати і стипендіями студентів. Таке різке скорочення фінансування спричинило прямий відлив кадрів з освітніх та наукових установ і, отже, безробіття їх фахівців. У 1990-х рр. виїхали за кордон 30 %, припинили займатися науковою й педагогічною діяльністю – більше ніж 40 % наукових і педагогічних працівників [3, с. 140].

Фінансовий стан галузі освіти і науки безпосередньо позначився на якості навчання та наукових досліджень. Минулі роки в Україні характеризувалися показниками, що значно відстають від макроекономічної динаміки,

але останнім часом намітився помітний прогрес у державній політиці у сфері освіти.

Однією із серйозних проблем у сфері освіти є розрив між емпіричними дослідженнями учених і трансформаційними економічним перетвореннями, що реально відбуваються, оскільки була зруйнована колишня та не створена адекватна система зв'язків між наукою, освітою і практикою, що зумовило інституційний розрив дослідницьких і викладацьких сфер.

Матеріальні стимули є незначними, що ініціює участь фахівців у господарських договорах з комерційними структурами. Через відсутність інституційних перспектив, «розмитості» кадрового складу й фінансової нестійкості дослідницьким структурам непросто отримати молодих учених випускників престижних ВНЗ: тільки 5 % молодих людей, які закінчили ВНЗ, займаються надалі науковою діяльністю.

У цій ситуації наука дійшла до того, що окремі вчені почали формувати навколо себе тимчасові творчі колективи для виконання конкретних замовлень, (як державних, так і комерційних). При цьому через відсутність системи творчого обміну досягнутими результатами традицією став винахід «власного» велосипеда та концентрація зусиль виключно на практичних завданнях власного виробництва й бюджету [1, с. 27].

У таких умовах освіта багато в чому перетворилася на навчання за змішаними марксистськими і ліберально-ринковими стандартами, що загострило проблему якості підготовки фахівців нових спеціальностей. Середній рівень подібних освітніх послуг далекий від українських і світових освітніх стандартів і не може забезпечити підготовку фахівців, що відповідає рівню розвитку сучасної світової економіки. Причини цього полягають у такому:

- брак кваліфікованих кадрів викладачів;
- невідповідність теорії і практики сучасного бізнесу;
- відсутність засобів і мотивації системної перепідготовки персоналу;
- нездатність персоналу до перенавчання.

Зіткнувшись з дефіцитом грамотних теоретиків, молоді й викладачів-практиків, лише небагато ВНЗ країни (в основному класичні університети), зберігши навчально-методичну базу, здатні закласти основи фундаментальної університетської освіти. Випускники саме цих ВНЗ затребувані сьогодні великими українськими компаніями й аспірантурами західних університетів.

Для нових класичних університетів (у тому числі регіональних) і спеціалізованих інститутів, що виникли в 1990-х рр. з обласних педагогічних інститутів і коледжів, кадрова проблема залишається практично непереборною. Рівень підготовки у сфері теорії в більшості з них часто відповідає підручникам для перших курсів. Прикладні курси на 60-70 % коментують поточні нормативні документи. При цьому ВНЗ – лідери активно формують сьогодні стандарти освіти, але можливості їх впливу на академічне середовище достатньо обмежені. З традиційних форм такого впливу (навчальні матеріали, підготовка й перепідготовка кадрів, конференції) залишився в основному зв'язок через підручники.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. Отже, незважаючи на певні позитивні тенденції й досягнення, у вищій освіті до цих пір не склалася стійка система відтворення кадрів як для практичного, так і академічного видів діяльності. Середній рівень освітніх послуг, що надають ВНЗ, як і раніше, далекий від світових стандартів і в результаті не може забезпечити підготовку фахівців і менеджерів, здатних взаємодіяти із зарубіжними партнерами та говорити з ними однією «управлінською» мовою. Програми існуючого навчання часто «зводять нанівець» саму його ідею, а низький рівень викладання знижує престиж вищої освіти в цілому. Стало очевидним, що

збереження такого стану надалі створить ризик того, що відставання України від розвиненого світу буде законсервовано й надії на його подолання невиправдані.

Тому в контексті процесів глобалізації й перспективи активізації інтеграції України у світову спільноту зростає необхідність формування державної системи освіти з урахуванням національних особливостей й накопиченого позитивного світового досвіду, оскільки саме за допомогою освіти організовується суспільне життя, забезпечується зв'язок минулого й майбутнього та реалізується практична соціалізація особи. Саме тому вища школа України – одна з небагатьох галузей, яка не лише вистояла в період реформування, а й набула свій подальшого розвитку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Марцин В. Вища школа України на шляху трансформації у європейський освітній простір / В. Марцин // Вища школа. – 2007. – № 27–35.
2. Оболенська Т. Є. Маркетинг освітніх послуг: вітчизняний та зарубіжний досвід / Т. Є. Оболенська. – К.: КНЕУ, 2001. – 208 с.
3. Огаренко В. М. Розвиток вищої школи в умовах змін ринкового середовища / В. М. Огаренко // Актуальні проблеми держ. упр.: зб. наук. пр. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 3 (19). – С. 136–142.
4. Шилова В. І. Удосконалення державного регулювання ринку освітніх послуг / В. Шилова // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2006. – № 4. – С. 191–194.

А. В. Ромин,

*Національний університет громадянської оборони України,
г. Харків, Україна*

НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ УКРАИНЫ

В данной статье анализируется текущее состояние высшего образования и управления высшими учебными заведениями, проблемы количественных и качественных параметров образовательных услуг и их роль в улучшении экономической ситуации в школе. Для развития деятельности высших учебных заведений, предлагаемых финансовой стратегии высших учебных заведений, как майор стратегического управления системой высшего образования. Предложил финансовая стратегия позволит оптимизировать бюджетное финансирование высших учебных заведений с целью дальнейшего определения основных направлений развития высшего образования, устанавливать приоритеты в развитии, создал учебные и воспитательные системы в различных регионах страны, чтобы обеспечить адекватную государственную поддержку высших учебных заведений, специалисты, необходимые для экономики государства. Исследование выявило необходимость интеграции высших учебных заведений в сфере государственного управления регионального развития. Это позволит украинской средней школе быстрее адаптироваться к рыночным условиям. Поэтому предлагается усовершенствовать систему государственного управления регионального развития через механизм государственного регулирования высшего образования, которая должна регулировать деятельность высших учебных заведений в соответствии с условиями и потребностями экономики региона и при непосредственном участии университетов в урегулировании всех нерешенных вопросов в регионе. Этот механизм позволит улучшить государственный заказ форму для специалиста, чтобы удовлетворить потребности региона и интеграции региональной системы университетского образования на региональный рынок труда.

Ключевые слова: *высшие учебные заведения; государственное регулирование; понятие; государственные органы; образовательные услуги; управление.*

DIRECTIONS STATE REGULATION OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS OF UKRAINE

This paper analyzes the current state of higher education and management of higher education institutions, the problems of quantitative and qualitative parameters of educational services and their role in improving the economic situation of high school.

To develop the activities of higher educational establishments offered financial strategy of higher educational establishments as a major in the strategic management of the higher education system. The proposed financial strategy will optimize budget funding of higher educational establishments to further define the main directions of development of higher education, set priorities for development has created training and educational systems in different regions of the state to provide adequate state support for higher educational establishments that train specialists necessary for the state's economy. The study identified the need to integrate higher educational establishments in state administration regional development. This will allow Ukrainian high school to adapt more quickly to the market conditions. Therefore proposed to improve the system of state administration of regional development through the mechanism of state regulation of higher education, which is to regulate the activities of higher educational establishments in accordance with the conditions and needs of the regional economy and the direct involvement of universities in resolving all outstanding issues in the region. This mechanism would allow better shape state order for the specialist to meet the needs of the region and integrate regional university system to the regional labor market.

Key words: *higher education institutions; government regulation; concept; government agencies; educational services; management.*

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СОНЯЧНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ В УКРАЇНІ: ВІД ТЕОРІЇ ДО ПРАКТИКИ

Розкрито особливості державного регулювання розвитку сонячної енергетики України. Визначено роль і значення розвитку сонячної енергетики в системі енергетичної безпеки країни. Проаналізовано показники розвитку сонячної енергетики в світі та в Україні. Систематизовані ключові переваги і недоліки використання енергії, виробленої сонячними електростанціями, у відновлювальній енергетиці України. Окреслено перспективи розвитку досліджуваного напрямку відновлюваної енергетики. Запропоновано напрями модернізації механізмів державного регулювання у сфері сонячної енергетики України.

Ключові слова: відновлювана енергетика; державне регулювання; модернізація; потенціал розвитку; енергетична безпека.

I. Вступ. Стратегія економічного розвитку будь-якої країни світу спрямована в першу чергу на розвиток паливно-енергетичного комплексу, вирішення проблем обмеженості природно-ресурсного потенціалу держави та забруднення навколишнього середовища, підвищення енергонезалежності держави та рівня енергоефективності. У зв'язку з цим уряди більшості країн світу протягом останніх років відносять розвиток відновлювальної енергетики до числа пріоритетних завдань в енергетичній сфері. Попит на відновлювальні джерела енергії має постійну тенденцію до зростання, впроваджуються нові й удосконалюються вже існуючі технології виробництва енергії з відновлювальних джерел. Враховуючи той факт, що відновлювальні джерела енергії (далі – ВДЕ) мають невичерпну ресурсну базу і є екологічно чистою основою енергетики країн в майбутньому, не можемо не відзначити необхідність подальшого розвитку і впровадження відновлювальних технологій в енергетиці та інших сферах господарювання України.

Дослідженню переваг використання відновлювальних джерел енергії присвячені праці багатьох вчених, зокрема: О. Т. Возняка, Г. Г. Гелетути, Т. А. Залізної [2], С. О. Кудрі, Б. Г. Тучинський [3], І. А. Франчука [4], А. Г. Щокіна, М. Є. Янова [1].

Українські вчені та проектувальники також розглядають використання сонячної енергетики як один з варіантів підвищення енергоефективності країни і зменшення енергетичної залежності України від імпорту енергоресурсів.

Враховуючи значну капіталоемність впровадження великомасштабних енергетичних проєктів, зокрема побудови сонячних електростанцій, необхідна цілеспрямована державна політика підтримки та розвитку зазначеного напрямку енергетики, постійне вдосконалення механізмів державного регулювання розвитку цієї сфери.

Враховуючи актуальність цього питання та необхідність подальшого розвитку цієї галузі в цілому та сонячної енергетики зокрема, а також ключову роль державного управління і регулювання у розвитку всіх сфер економіки, в тому числі і відновлювальної енергетики, в даній статті нами будуть розглянуті особливості державного регулювання розвитку досліджуваної сфери відновлювальної енергетики України, визначено його роль і значення в її розвитку, а також запропоновано напрями модернізації механізмів державного регулювання у сфері сонячної енергетики України, які можуть стати поштовхом для подальшого стійкого розвитку досліджуваної сфери відновлювальної енергетики та істотного підвищення рівня енергонезалежності держави.

II. Постановка завдання. Мета статті – розкрити особливості державного регулювання розвитку відновлювальної енергетики та сформулювати напрями модернізації механізмів державного регулювання у сфері сонячної енергетики України.

III. Результати. За прогностичними оцінками Національного управління з повітроплавання і дослідження космічного простору [5], потенціал виробництва сонячної енергії України знаходиться в межах тих же значень, що і потенціал США; на територію цих країн припадає фактично однакова кількість сонячного випромінювання. Але в Україні цей потенціал не використовується в повному масштабі через недостатнє фінансування цього напрямку.

Незважаючи на національне виробництво сонячних панелей, велика частина з них експортується.

Світовий досвід підказує, що для повноцінного і постійного розвитку зазначеного напрямку відновлювальної енергетики необхідно постійне вдосконалення механізмів державного регулювання розвитку сфери досліджуваної енергетики, всебічна державна підтримка даного напрямку енергетики.

Згідно з інформацією Міністерства енергетики та вугільної промисловості України [6], в 2013 р. частка електроенергії з відновлювальних джерел енергії (вітер, сонце, біомаса, малі гідроелектростанції) у загальному обсязі виробництва зросла з 0,32 до 0,64 %. З кожним роком зростають обсяги інвестицій у відновлювальну енергетику, що свідчить про перспективи значного зростання зазначеного напрямку виробництва електроенергії вже найближчим часом.

Виробництво електроенергії електростанціями на відновлювальних джерелах енергії, за винятком великих гідроелектростанцій, в 2013 р зросла вдвічі – з 638 600 000 кВт / год у 2012 р до 1 247 млн кВт / год.

Залежно від природних і кліматичних умов, різні країни і регіони віддають перевагу різним видам ВДЕ. Однак найбільш перспективними видами ВДЕ є мала гідроенергетика, вітроенергетика, біоенергетика, сонячна енергетика.

Як вже зазначалося вище, метою нашого дослідження є саме визначення особливостей державного регулювання розвитку досліджуваної сфери відновлюваної енергетики України, його ролі і значення в її розвитку. Для цього ми розглянемо ключові тенденції розвитку сонячної енергетики України, потенціал її подальшого розвитку, основні переваги використання саме цього напрямку відновлювальної енергетики, а також визначимо методи подальшої інтенсифікації їх впровадження в Україні та шляхи подальшого вдосконалення механізмів державного регулювання у сфері зазначеного напрямку ВЕ.

До державних механізмів стимулювання розвитку відновлювальної енергетики України можна віднести:

- встановлення «зеленого» (пільгового) тарифу на вироблену з альтернативних джерел енергії електричну енергію;
- зобов'язання оптового ринку електричної енергії України на законодавчому рівні купувати весь обсяг електричної енергії, виробленої з альтернативних джерел енергії;
- формування державного фонду енергозбереження;
- податкові та митні пільги;
- пільгове кредитування;
- державні субсидії [7].

Закон про «зелений» тариф є дієвим державним механізмом, який стимулює залучення інвестицій в технології використання відновлювальних джерел енергії. Держава гарантує, що весь обсяг електроенергії, виробленої з відновлювальних джерел енергії, буде викуплений за «зеленим» тарифом. І що не менш важливо, розрахунки за електроенергію в першу чергу

здійснюються з тими виробниками, які використовують відновлювальні джерела енергії.

Зауважимо, що після введення пільгового «зеленого» тарифу, який до того ж спочатку був одним з найвищих у Європі, економічних механізмів державного регулювання стимулювання розвитку, спостерігається активний розвиток сонячної енергетики, збільшення кількості суб'єктів господарювання у цій сфері. Перелічені вище механізми державного регулювання стимулювання розвитку не могли не вплинути на серйозне зростання рівня зацікавленості інвесторів у значному збільшенні обсягів інвестування у відновлювальну енергетику України. Свідченням ефективності вищенаведених механізмів державного регулювання розвитку сфери відновлювальної енергетики в цілому і сонячної зокрема є постійне збільшення числа сонячних електростанцій, тенденція постійного зростання встановлюваних сонячних фотоелементів, постійно зростаючу кількість встановлених потужностей в Україні протягом останніх років (рис. 1, табл. 1, 2).

До основних переваг використання у відновлювальній енергетиці саме енергії, виробленої сонячними електростанціями, можна віднести, зокрема, такі:

- сонячна радіація замінює енергію, яка виробляється за допомогою брудних щодо навколишнього середовища технологій;
- не впливають на природний тепловий режим планети, оскільки беруть дуже невелику частину сонячної енергії;
- сонячні електростанції дозволяють зберегти природний ландшафт;
- питоми викиди забруднюючих речовин при отриманні одиниці енергії з використанням сонячних фотоелементів: 98-167 г / (кВт • год) CO₂; 0,20-0,34 г / (кВт • год) SO₂; 0,18-0,30 г / (кВт • год) NO_x [8];
- на відміну від інших видів, основне обладнання для сонячних електростанцій виробляють на території України і за якістю воно не поступається аналогічній продукції виробників Європи, а також дешевше в кілька разів.

До недоліків досліджуваного виду ВДЕ можна віднести побічний вплив, обумовлений технологічними процесами, пов'язаними з виробництвом нових речовин для геліоустановок, але сучасні науково-технічні розробки, їх впровадження з метою вдосконалення процесу виробництва дозволяють вирішити зазначену проблему.

Основні показники розвитку сонячної енергетики України наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Основні показники розвитку сонячної енергетики України

Кількість сонячних електростанцій (далі – СЕС)		Встановлена потужність, МВт		Відпуск електроенергії на оптовий ринок електроенергії, млн кВт • год	
Станом на 31.12.2013	Станом на 31.03.2014	Станом на 31.12.2013	Станом на 31.03.2014	за 2013 рік	за 1 квартал 2014 року
90	92	770,4	828,0	562,8	120,0

Джерело: складено за даними [6; 9].

Для всебічного дослідження тенденцій розвитку сонячної енергетики розглянемо також основні тенденції в будівництві та функціонуванні сонячних

електростанцій в Україні в 2012-2013 рр. Результати дослідження наведено в табл. 2.

Таблиця 2

Інформація про основні об'єкти сонячної енергетики, побудовані в Україні в 2012-2013 рр.

№ з/п	Картографія	Розташування	Встановлена потужність (МВт)	Встановлено / розпочаті пусконаладжувальні роботи	Девелопер, або власник / орендодавець
1	Станція Митяєве	с. Митяєве, Крим	31,55	2012	Activ Solar
2	Станція Старокозаче смт Старокозаче, Білгород-Дністровський район	Одеська область	42,95	2012	Activ Solar
3	Дунайська сонячна електростанція, Арцизький район	Одеська область	43,14	2012	Activ Solar
4	Сонячна електростанція «Лиманська», Ренійський район	Одеська область	43,44	2012	Activ Solar
5	Сонячна електростанція, Ужгородський район	Закарпатська область	5,4	2012	Сонячна енергія плюс
6	Слобода-Бушанська сонячна електростанція	Вінницька область	1,875	2012	Енергоінвест
7	Сонячна електростанція в районі села Пороги, Ямпільський район	Вінницька область	4,5	2012	Rengy Development
8	Сонячна електростанція в районі села Глибочок, Тростянецький район	Вінницька область	1,4	2012	Rengy Development
9	Сонячна електростанція, Токмацький район, 1-а черга	Запорізька область	1,5	2012	Токмак Солар Енерджі
10	Сонячна електростанція «Іванівка», Новоукраїнський район	Кіровоградська область	1,331	2012	Рентехно
11	Самбірська СЕС, 1-а черга	Львівська область	1,1	2012	«Еко-Оптіма»
12	СЕС, в Ясенівці, Ярмолинецький р-н, 1-а черга	Хмельницька область	1	2012	Ekotechnik Praha
13	СЕС «Лиманська»	Одеська область	43,4	2013	Activ Solar
14	СЕС «БолградСолар»	Одеська область	34,14	2013	Activ Solar
15	Приозерна СЕС	Одеська область	54,8	2013	Activ Solar
16	Самбірська СЕС, 2-а черга	Львівська область	2,008 – 2-а черга, загальна встановлена 3,108	2013	«Еко-Оптіма»
17	СЕС поблизу с. Лазурне	Херсонська область	9,806	2013	«Соларенерго»
18	СЕС поблизу с. Ірлява	Закарпатська область	10,09	2013	«Сонячна енергія плюс»
19	СЕС в Томашпільському районі СЕС в Бершадському районі	Вінницька область	4,5 7	2013	Холдинг Martifer Solar (Португалія) для Rengy Development (Київ)

20	Богородчанська СЕС	Івано-Франківська область	2,8	2013	«Еко-Оптіма»
21	Радчевская СЕС	Івано-Франківська область	3,993	2013	«Геліос Енерджі»
22	СЕС поблизу Вознесенська	Одеська область	29,307	2013	Activ Solar
23	Дві СЕС в Дніпропетровському районі	Дніпропетровська область	1,645	2013	ТОВ «Солар парк Підгородне»
24	СЕС с. Нове Токмацький район	Запорізька область	10	2013	«Токмак СоларЕнерджі»
25	Станція «Нептун Солар» поблизу Вознесенська	Миколаївська область	29,307	2013	ТОВ «Нептун Солар»
26	СЕС Кіровський район, с. Владиславівка	АР Крим	110	2013	Activ Solar
27	СЕС, с. Миколаївка Сімферопольський район	АР Крим	69,7	2013	Activ Solar

Джерело: систематизовано за даними [9-11].

Розглянемо також особливості та тенденції розвитку сонячної енергетики України в період з 2010 до 2014 рр. Для більш наочного подання даних і

демонстрації стрімкого розвитку досліджуваного напрямку відновлювальної енергетики результати дослідження наведені на мал.1

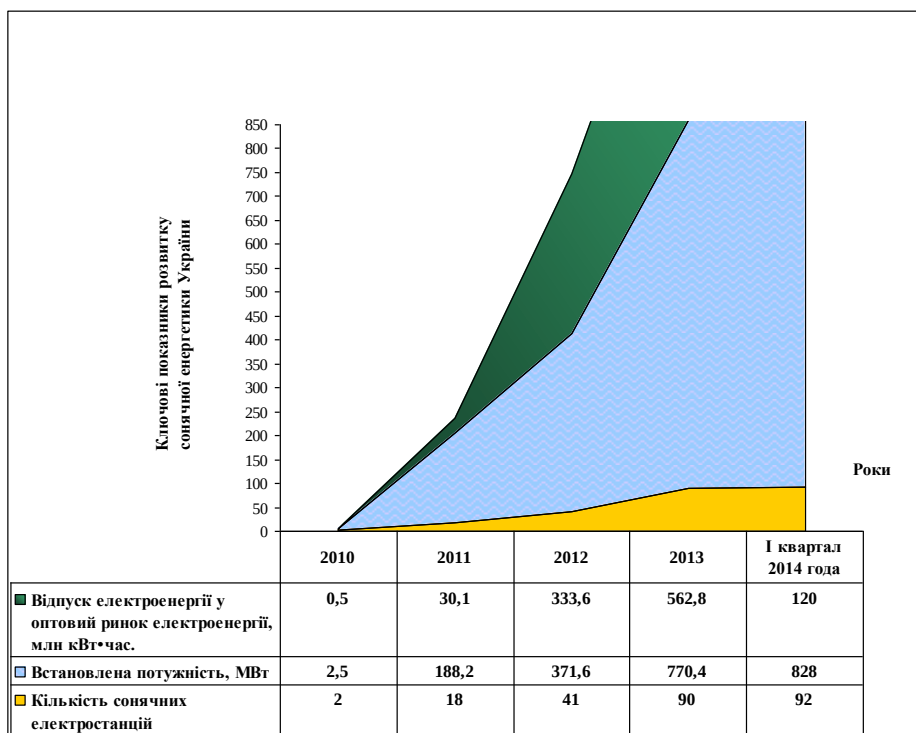


Рис. 1. Основні тенденції розвитку сонячної енергетики України в 2010-2014 роках

Джерело: систематизовано за Даними [6; 9; 11].

Зауважимо, що сонячна енергетика одна з галузей відновлюваної енергетики України, які найбільш динамічно розвиваються.

Україна в цьому секторі займає сьогодні перше місце серед країн пострадянського простору, а також знаходиться на провідних позиціях у всій Східній Європі, як відносно динаміки зростання інсталяцій сонячних електростанцій усередині країни, так і щодо фінансового стимулювання галузі, а також виробництва [11].

Середньорічна кількість сумарної сонячної радіації, що надходить на 1 м² поверхні, на території України знаходиться в межах від 1070 кВт·год / м² в північній частині України до 1400 кВт·год / м² і вище в АР Крим.

Потенціал сонячної енергії в Україні є достатньо високим для широкого впровадження як тепло-енергетичного, так і фотоенергетичного обладнання практично в усіх областях. Термін ефективної експлуатації геліоенергетичного обладнання в південних

областях України – 7 місяців (з квітня по жовтень), в північних областях 5 місяців (з травня по вересень). Фотоенергетичних обладнання може достатньо ефективно експлуатуватися на протязі всього року [12].

Встановлена фотовольтаїчна система потужністю 1 кВт, що складається зі стандартних кремнієвих модулів, інсталірований в Одеській області, виробляє на рік у середньому не менше 1150 кВт / год електроенергії, що на 15% перевищує потенціал південних регіонів Німеччини, яка, як відомо, є лідером за інсталяцією сонячних електростанцій [11].

З метою уточнення термінології слід зазначити, що економічний потенціал сонячної енергії можна розглядати як частину енергії загального потенціалу ВДЕ, використання якої доцільно з урахуванням економічних, політичних, громадських та інших факторів. Дані щодо сумарного річного потенціалу сонячної енергії України наведено в табл. 3 [12].

Таблиця 3

Сумарний річний потенціал сонячної енергії на території України

№ з/п	Області	Потенціал сонячної енергії МВт·год/рік		
		Загальний потенціал (×10 ⁹)	Технічний потенціал (×10 ⁷)	Доцільно- економічний потенціал (×10 ⁵)
1	Вінницька	30,8	14,8	2,3
2	Волинська	21,8	10,5	1,6
3	Дніпропетровська	37,6	18	2,8
4	Донецька	33	15,8	2,5
5	Житомирська	32,3	15,5	2,4
6	Закарпатська	15,5	7,5	1,2
7	Запорізька	34,8	16,7	2,6
8	Івано-Франківська	16,4	7,9	1,2
9	Київська	31,5	15,5	2,4
10	Кіровоградська	28,8	13,8	2,2
11	Луганська	34	16,3	2,5
12	Львівська	25,4	12,2	1,9
13	Миколаївська	32,5	15,6	2,4
14	Одеська	45,4	21,8	3,4
15	Полтавська	31,9	15,3	2,4
16	Рівненська	21,8	10,5	1,6
17	Сумська	26	12,5	2,0
18	Тернопільська	16,3	7,8	1,2
19	Харківська	35,4	17	2,7
20	Херсонська	38,4	18,4	2,9
21	Хмельницька	24,3	11,6	1,8
22	Черкаська	24,2	11,6	1,8
23	Чернівецька	9,6	4,6	0,7
24	Чернігівська	34,2	16,4	2,6
25	АР Крим	36,5	17,5	2,7
	Разом	718,4	345,1	53,8

Аналіз вищенаведених даних діаграми на мал. 1 і табл. 1, 2, 3 свідчить про значний потенціал сонячних електростанцій та сонячної енергетики України. Досліджуваний напрямок відновлюваної енергетики України може стати потужною основою енергозабезпечення для всіх регіонів України, внести вагомий внесок у підвищення рівня енергетичної безпеки та енергонезалежності держави.

На сьогодні в Україні урядом використовуються досить ефективні механізми державного регулювання розвитку сонячної енергетики України, впровадження відновлювальних технологій, реалізується досить

ефективна політика підтримки розвитку виробництва енергії з використанням ВДЕ, однак, для подальшого розвитку сонячної енергетики України державі необхідно прийняти такі модернізаційні заходи до механізмів державного регулювання у сфері сонячної енергетики України, як:

– розробка єдиного Web-сайту з відкритою базою даних про можливі і найбільш підходящі вільні земельні ділянки під будівництво об'єктів відновлюваної енергетики, в тому числі СЕС, з можливістю перегляду в онлайн-режимі ключових особливостей даних територій, з координатами їх місця знаходження, інтерактивної

карти потенціалу територій України щодо виробництва електроенергії з використанням ВДЕ за напрямками і т. д.;

– вирішення комплексу проблем в економічній, екологічній та соціальній сферах життєдіяльності та господарювання в сільській місцевості, в тому числі і в районних центрах;

– розробка стратегії розвитку сонячної енергетики до 2025 р.;

– створення галузевої програми розвитку сонячної енергетики України;

– проведення комплексних заходів з налагодження та територіального розвитку виробництва обладнання, проектування та реалізації складних проектів;

– забезпечення високого рівня наукових досліджень та підготовки кадрів для розвитку галузі;

– подальше використання норми «про місцеву складову», при впровадженні та застосуванні комплексу додаткових стимулюючих заходів вітчизняних виробників, має суттєво зміцнити позиції українських виробників на внутрішньому ринку і стати потужним поштовхом розвитку національного виробництва фотоелектричних елементів, полікристалічного кремнію та інших елементів фотовольтаїчних установок.

IV. Висновки. Запропоновані в даній статті напрями модернізації механізмів державного регулювання у сфері сонячної енергетики України можуть значно збільшити обсяги інвестицій у відновлювану енергетику України, а також темпи розвитку сонячної енергетики країни, що, у свою чергу, стане одним з основоположних чинників зміцнення системи енергетичної безпеки країни.

ЛІТЕРАТУРА

1. Возняк О. Т. Енергетичний потенціал сонячної енергетики та перспективи його використання в Україні / О. Т. Возняк, М. Є. Янів // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». – Л., 2010. – № 664. – С. 7–10.
2. Гелетуха Г. Г. Сучасний стан та перспективи розвитку біоенергетики в Україні. Частина 1 / Г. Г. Гелетуха, Т. А. Железна // Промышленная теплотехника. – К., 2010. – № 3. – С. 73–79.
3. Кудря С. О. Перспективи заміщення традиційних паливно-енергетичних ресурсів за рахунок використання енергії, виробленої на об'єктах альтернативної енергетики / С. О. Кудря, Б. Г. Тучинський, А. Р. Щокін // Енергоінформ. – 2006. – № 18 (357).
4. Франчук І. А. Державна політика розвитку енергетики в Україні: стан, тенденції, перспективи / І. А. Франчук. – Донецьк : Юго-Восток, 2008. – 383 с.
5. NASA Official (офіційний сайт) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nasa.gov>.
6. Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (офіційний сайт) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mpe.kmu.gov.ua>.
7. Інтернет-портал «Світ енергозбереження» [Електронний ресурс] / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики «Зелений» тариф для сонячної енергетики України» – Режим доступу : http://esco.co.ua/journal/2011_9/art200.pdf.
8. Енергетика: історія, сучасність і майбутнє [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://energetika.in.ua>.
9. Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України (офіційний сайт) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sae.gov.ua>.
10. Википедия, свободная энциклопедия (офіційний сайт) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org>.
11. Центр инновационного бизнеса // Возобновляемая энергетика, энергоэффективность и энергосбережение Украины-2013 : 4-й ежегодный специализированный отраслевой справочник. – К. : IBCentre, 2013. – 202 с.
12. Атлас енергетичного потенціалу відновлюваних і нетрадиційних джерел енергії України / [С. О. Кудря, Л. В. Яценко, Г. П. Душина, Л. Я. Шинкаренко та ін.]. – К., 2001. – 41 с.

А. Ю. Стоян,

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

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ СОЛНЕЧНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ В УКРАИНЕ: ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ

Раскрыты особенности государственного регулирования развития солнечной энергетики Украины. Определены роль и значение развития солнечной энергетики в системе энергетической безопасности страны. Проанализированы показатели развития солнечной энергетики в мире и в Украине. Систематизированы ключевые преимущества и недостатки использования энергии, произведенной солнечными электростанциями, в возобновляемой энергетике Украины. Очерчены перспективы развития изучаемого направления возобновляемой энергетики. Предложены направления модернизации механизмов государственного регулирования в сфере солнечной энергетики Украины.

Ключевые слова: возобновляемая энергетика; государственное регулирование; модернизация; потенциал развития; энергетическая безопасность.

O. Stoyan,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine

**MODERNIZATION OF STATE REGULATION OF THE
DEVELOPMENT OF SOLAR ENERGY IN UKRAINE**

The peculiarities of the state regulation of the development of solar energy in Ukraine are shown. The role and meaning of the development of solar energy in the system of energy security of the country are defined. The indicators of the development of solar energy in the world and in Ukraine are analyzed.

The main trends in the development of solar energy in Ukraine for 2010-2014 are considered. the main trends in the construction and operation of solar power plants in Ukraine are analyzed. Systematized information about the major objects in the solar energy, built in Ukraine in 2012-2013.

The key advantages and disadvantages of using the energy produced by solar power plants in renewable energy in Ukraine are systematized. The author also suggested the definition of the economic potential of solar energy. The prospects of development of the studied area of renewable energy are outlined. The directions of modernization of mechanisms of state regulation in the field of solar energy are proposed.

Key words: renewable energy; state regulation; modernization; the potential of development; energy security.

© Стоян О. Ю., 2014

Дата надходження статті до редколегії 10.10.2014

ПОЗАБЛОКОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВИ І УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

Питання пошуку найбільш ефективних і надійних засобів забезпечення національної безпеки України з перших днів оголошення незалежності і до сьогодні є предметом дискусії як серед політиків, урядовців, науковців, так і пересічних громадян нашої держави. Залежно від внутрішньої і зовнішньої політичної кон'юнктури декілька разів радикально змінювалася стратегія національної безпеки. Метою статті є аналіз поняття і змісту позаблоковості та нейтралітету, генезису виникнення і трансформації питання щодо позаблокового статусу України, позитивних та негативних аспектів позаблокового статусу держави і його скасування у сучасних умовах та завдання державної влади щодо створення надійного безпекового стану України. Сутність позаблокового статусу держави визначається як її невходження до міжнародних структур колективної безпеки та оборони. Позаблокова країна у міжнародних відносинах розраховує виключно на власні сили, розбудовує свою безпекову політику на основі принципу оборонної достатності та відповідно до норм міжнародного права. Під нейтралітетом у міжнародному праві традиційно розуміють зовнішньополітичний курс країни, який характеризується неучастю цієї країни у війні між іншими державами, відмовою від військової допомоги сторонам, що перебувають у стані конфлікту, а також невходженням у військові блоки в мирний час. Політика нейтралітету і позаблоковості була правильним і єдино можливим вибором України в 1991 р. Сьогодні вона вже не може розглядатися як доцільна й раціональна, оскільки Україна, знаходячись між двома конкуруючими цивілізаційними системами, як позаблокова держава історично й об'єктивно приречена на втрату свого статусу – або добровільно, або примусово. Всередині країни нема єдиної думки щодо вступу України до блоків безпеки. Членство в НАТО підтримує 44 % громадян, 15 % – за оборонний союз із Росією, а 22 % вважає, що Україна не повинна перебувати ні в тому, ні в іншому блоці. Тобто щодо вибору блоків безпеки суспільство значною мірою поляризоване. Вибір зовнішньополітичного статусу України має відповідати корінним інтересам усіх громадян. Нова зовнішня політика має об'єднувати, а не роз'єднувати суспільство. Тому вкрай важливим і необхідним є суспільний дискурс про довгострокові цілі, орієнтацію, цінності й інтереси України. На всіх рівнях політики слід визнати і практично застосувати компетентність громадян, їх сприяння і практичний досвід. Сьогодні немає нагальної потреби форсувати процес приєднання до Альянсу: подавати заявку на вступ до НАТО, проводити референдум із цього питання та ін. Доцільно сконцентрувати зусилля держави на досягненні критеріїв членства і послідовному формуванні позитивної громадської думки, перш за все – на Півдні і Сході України.

Ключові слова: агресія; безпека; війна; військова сила; внутрішня політика; громадська думка; Європейський Союз; зовнішня політика; інтеграція; інформаційна політика; НАТО; нейтралітет; позаблоковість; Росія; система колективної безпеки; Україна.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Для будь-якої країни питання національної безпеки є найважливішим, оскільки йдеться про гарантії існування держави. У Конституції України зазначено: «Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу» (Ст. 17).

Питання пошуку найбільш ефективних і надійних засобів забезпечення національної безпеки України з

перших днів оголошення незалежності і до сьогодні є предметом дискусії як серед політиків, урядовців, науковців, так і пересічних громадян нашої держави. Залежно від внутрішньої і зовнішньої політичної кон'юнктури декілька разів радикально змінювалася стратегія національної безпеки. Відповідно, вносилися радикальні зміни і до законодавчої бази:

– у Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. зазначено: «Українська РСР урочисто проголошує про свій намір стати в

майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках...» [12];

– 23 травня 2002 р. ухвалено рішення РНБО України щодо курсу на інтеграцію нашої держави до НАТО [28];

– 1 липня 2010 р. ВР України ухвалила Закон «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», де у ст. 11 зазначено: «Основними засадами зовнішньої політики є: ...дотримання Україною політики позаблоковості, що означає неучасть України у військово-політичних союзах...» [29];

– 23 грудня 2014 р. ВР України ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості» [26].

Отже, проблема створення надійного безпекового стану України сьогодні стоїть як ніколи гостро.

Аналіз досліджень і публікацій. Окремі аспекти окресленої проблеми висвітлюються в публікаціях таких авторів, як В. Бадрак, Ф. Барановський, Ю. Бараш, В. Вагапов, О. Гончаренко, О. Деменко, С. Джердж, В. Замятін, А. Зленко, О. Їжак, Е. Лисицин, О. Литвиненко, О. Мельник, Г. Мерніков, В. Небоженко, О. Соскін, М. Сунгуровський, В. Чалий, Л. Чекаленко.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз поняття і змісту позаблоковості та нейтралітету, генезис виникнення і трансформації питання щодо позаблокового статусу України, позитивні й негативні аспекти позаблокового статусу держави і його скасування у сучасних умовах та завдання державної влади щодо створення надійного безпекового стану України.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Поняття і зміст позаблоковості. Позаблоковість – це особливий міжнародно-правовий статус, що не потребує міжнародно-правового закріплення і може бути змінений в односторонньому порядку. Він передбачає неучасть у військових союзах, але не зобов'язує дотримуватися норм гуманітарного права під час конфліктів третіх країн. Позаблоковий статус:

- не накладає обмежень на відрядження військових контингентів до складу миротворчих сил міжнародних організацій;

- не забороняє укладати оборонні угоди і союзи з окремими державами;

- не розповсюджується на економічну сферу [24].

В європейській і північноамериканській політичній літературі та військових словниках термін «позаблоковий» майже не використовується і розглядається як один із синонімів для термінів «неприєднаний» і «нейтральний». Існує термін «нейтралізм», який використовується у професійній лексиці фахівців із військового права. Він означає неучасть у військових союзах без визнання країни нейтральною, тобто є аналогом терміна «позаблоковість» в українському розумінні. Однак цей термін маловідомий і занадто «теоретичний» для широкого вжитку.

У зв'язку з цим варто зазначити, що сам термін «блок» є не юридичним, а політичним визначенням. Він означає групу країн, згуртовану навколо певних цілей та цінностей. Тому НАТО і ЄС часто визначаються як «блоки», а ОДКБ і СНД – як політичні проекти без явних блокових ознак. На відміну від терміна «нейтралітет», поняття «позаблоковий статус» не має чіткого визначення у нормах міжнародного права [18; 33].

Сутність позаблокового статусу держави визначається як її невходження до міжнародних структур колективної безпеки та оборони. Позаблокова країна у міжнародних відносинах розраховує виключно на власні сили, розбудовує свою безпекову політику на основі принципу оборонної достатності та відповідно до норм міжнародного права.

Позаблоковий статус означає насамперед досягнення і підтримку такого рівня обороноздатності країни, який дозволяє їй самостійно забезпечити недоторканність своїх кордонів та територій. Перебуваючи на перехресті геополітичних інтересів світових центрів впливу в особі НАТО і Росії, маючи порівняно велику територію, ослаблена економічно і внутрішньополітичними чварами, Україна перебуває у стані асфіксії. Не тому, звісно, що армію готували до статусу членства в НАТО, а внаслідок невідповідності структурної підгонки ЗСУ їхньому реальному посиленню [1].

Статус позаблокової держави має певні переваги, оскільки будь-коли може бути переглянута (знову ж таки в односторонньому порядку). Така ситуація ймовірна, коли позаблокова країна відчуває, що за конкретних міжнародних обставин вона не в змозі забезпечити свою національну безпеку власними силами і повинна приєднатися до одного з існуючих альянсів. Однак за будь-якого перебігу подій вибір позаблокового статусу як основи стратегії національної безпеки вимагає детального аналізу всіх позитивних і негативних сторін участі або неучасті у блоках і альянсах, а також чітких уявлень про можливості й умови зміни цього статусу в разі потреби в перспективі [10].

Незважаючи на те, що оголошення позаблокового статусу України стало фактом, його зміст неясний як для самої України, так і для її міжнародних партнерів, а тому це питання залишається приводом до політичних спекуляцій та боротьби.

Найбільш гострі та актуальні питання с цього приводу сформульовано С. Джерджем: «В який спосіб краще посилити безпеку Української держави? Скільки ресурсів та фінансів необхідно для досягнення достатнього рівня й можливості самостійно повноцінно захищати нашу країну, коли вона одна на один із вірогідним противником? Адже позаблоковість – це своєрідна відстороненість та ізоляція, в тому числі й від допомоги, але ніяк не від загроз. Навіть навпаки, наша позаблоковість, як певне безпекове сирітство, більше провокує зазіхання на нашу економіку та на нашу державу» [14].

Позаблоковість і нейтралітет. В Європі створені дві потужні організації колективної безпеки та оборони – Північноатлантичний альянс (НАТО) та Організація Договору про колективну безпеку (ОДКБ), існують нейтральні, або, по-іншому, – позаблокові, країни: Австрія, Ірландія, Швейцарія, Швеція, Фінляндія, а також ті, що визначаються зі своїм воєнно-політичним статусом: Молдова та Грузія. Україна, як відомо, з 1 липня 2010 р. відповідним законом визначила власний позаблоковий статус: «дотримання... політики позаблоковості, що означає неучасть України у військово-політичних союзах...» (ст. 11) [29].

З'ясуємо, у чому різниця між статусом позаблокової і нейтральної країни.

Позаблоковість – зовнішньополітичний курс країни, згідно з яким вона оголошує політику неприєднання до військових блоків чи альянсів. Як правило, позаблоковий статус країни визначають самостійно, без будь-яких гарантій чи міжнародних підтверджень з боку інших держав, чим він переважно й відрізняється від нейтралітету. Позаблоковий статус завжди може бути переглянутий в односторонньому порядку, він не накладає формальних обмежень щодо розміщення на території країни військових баз інших країн або блоків, надання своєї території чи повітряного простору для транзиту іноземних військових сил тощо. Здебільшого позаблоковість розглядається як «слабка» форма нейтралітету, коли держава дотримується не всіх формальних умов, аби її можна було визнати нейтральною.

Серед європейських країн до такого статусу найбільш наближені країни так званого «самопроголошеного нейтралітету» – Швеція й Ірландія. Такий нейтралітет більшою мірою традиційний, ніж формальний, і його особливістю теж є відсутність міжнародних гарантій безпеки та територіальної цілісності цих країн, на відміну від формально визнаних нейтральних країн Європи, таких як Швейцарія, Австрія і Фінляндія [40].

Згідно з класичним визначенням, *нейтралітет* – це юридичний і політичний статус держави, яка зобов'язується не брати участі у війні між іншими державами, відмовляється від військової допомоги конфліктуючим сторонам, а в мирний час відмовляється від участі у військових блоках. Тобто під нейтралітетом у міжнародному праві традиційно розуміють зовнішньополітичний курс країни, який характеризується неучастю цієї країни у війні між іншими державами, відмовою від військової допомоги сторонам, що перебувають у стані конфлікту, а також невходженням у військові блоки у мирний час [10].

Статут ООН визначає нейтралітет як один із інститутів міжнародного права, побудований на визнанні прав нейтральної держави на:

- територіальну недоторканність і цілісність держави;
- власні збройні сили, чисельність яких не перевищує потреб самооборони;
- надання нею притулку біженцям та жертвам конфліктів;
- отримання економічної допомоги від інших держав, якщо це не порушує її нейтралітету.

Нейтральна країна на час війни між іншими державами:

- не надає власні збройні сили воюючим сторонам;
- не надає свою територію для використання воюючим сторонам (базування, транзит, переліт тощо);
- не дискримінує жодну зі сторін у постачанні зброї та товарів військового призначення (тобто або обмеження однакові, або їх взагалі немає) [40].

Традиційно нейтралітет і позаблоковість виконують функцію адаптації держави до її зовнішнього оточення. Порівняно з нейтралітетом, позаблоковість дає державі ширше поле для маневру, обмежуючи її діяльність на міжнародній арені лише заборонаю на участь у військових блоках.

Як свідчить практика країн Європи, поняття нейтралітету і позаблоковості можуть тісно переплітатися. Адже і нейтралітет, і позаблоковість накладають заборону на участь у військово-політичних блоках, але не обмежують країну у виборі пріоритетного вектора економічного та зовнішньополітичного співробітництва, який би найбільше відповідав її національним інтересам. І у цьому співробітництві нейтральні країни Європи дедалі частіше розмивають межі класичного поняття нейтралітету, примушуючи спостерігачів говорити про феномен «європейського нейтралітету», що є таким, який порушує дух і букву відповідних формальних правил ООН.

Зміст позаблоковості певною мірою переплітається зі змістом нейтралітету.

Фахівці розглядають нейтралітет як форму одного з численних варіантів позаблоковості (евентуальний, постійний, озброєний, конструктивний, активний, позитивний та ін.), що обумовлюють пріоритетну фундаментальну зовнішньополітичну орієнтацію багатьох країн сучасного світу і слугують основою їх зовнішньополітичних стратегій або стратегій національної безпеки [10].

Позаблоковість також може розглядатися як «слабка» форма нейтралітету, яку подеколи називають позитивним нейтралітетом. Типовими позаблоковими європейськими країнами є Швеція, Фінляндія та Ірландія.

На відміну від держав, що проголосили себе нейтральними під час війни, країни постійного нейтралітету зобов'язуються проводити відповідну політику як у військовий, так і в мирний час, не входити до воєнних союзів і блоків, не надавати свою територію для розташування іноземних військ та військових баз [25].

Принципова відмінність між постійно нейтральною і позаблоковою країною полягає в тому, що перша зазвичай набуває свого статусу за гарантіями інших країн або, щонайменше, підтверджує його відповідними міжнародно-правовими договорами, тоді як друга самостійно визначає свій позаблоковий статус і не має ніяких гарантій чи міжнародних підтверджень, що забезпечували б його повагу іншими країнами [42].

Отже, існуюча методологічна, а іноді і правова невизначеність вищезгаданих категорій, відсутність загальновизнаної термінологічної диференціації інколи призводять до серйозних помилок при спробах імплементації в життя заснованих на них зовнішньополітичних стратегій чи стратегій національної безпеки. Це особливо небезпечно для країн, які з тих чи інших причин ще чітко не визначили своїх гео- та зовнішньополітичних пріоритетів і орієнтирів.

На жаль, зазначена небезпека існувала протягом тривалого часу стосовно нашої держави і призвела до жальливих наслідків, свідками яких ми є.

Варто зауважити: більшість європейських країн, котрі називають себе нейтральними (Швеція, Ірландія, Австрія), проводять політику, що докорінно відрізняється від класичних взірців нейтралітету. Їхня зовнішня політика орієнтована на тісну співпрацю з НАТО, що на практиці приводить до постійних дискусій про те, наскільки ж ці країни насправді нейтральні.

Таким чином, основні особливості нейтралітету європейських країн, такі як тісна співпраця з НАТО та

іншими міжнародними організаціями, низькі витрати на власну оборону, певне нехтування формальними гарантіями власного нейтралітету, створили існуючий безпековий контекст у сучасній Європі.

Виникнення і трансформація питання щодо позаблокового статусу України. Тема позаблоковості нашої держави вперше зазначена у «Декларації про державний суверенітет України», яка була прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р. У розділі IX «Зовнішня і внутрішня безпека» зазначено: «Українська РСР урочисто проголошує про свій намір стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не придбавати ядерної зброї» [12].

У ці часи Україна ще залишалася невід'ємною частиною СРСР, на її території розміщувалися надзвичайно важливі складові інфраструктури радянських ракетних військ стратегічного призначення, проголошення такої мети було свідченням політичної відваги керівництва союзної республіки і його здатності стратегічно мислити й чітко визначати пріоритети зовнішньої та оборонної політики.

Саме положення про позаблоковий і без'ядерний статус України істотно спростили стрімкий процес визнання незалежності України країнами Європи та світу в цілому.

У першій половині 1990-х років позаблоковий статус став ефективним інструментом протидії з боку Києва реінтеграційним процесам на території колишнього СРСР.

У ці часи спектр альтернатив політики України стосовно міжнародного оточення і структур євроатлантичної безпеки є досить широким:

- опора на власні сили;
- приєднання до одного з існуючих блоків чи альянсів;
- створення регіональних структур безпеки в рамках більш широкої архітектури європейської безпеки;
- нейтралітет або позаблоковість в одній з таких можливих форм: продовження підтримки існуючого статусу самопроголошеної позаблоковості; постійний нейтралітет, гарантований великими державами або Радою безпеки ООН; «активний» нейтралітет; «особливі» відносини з НАТО; орієнтація на європейську інтеграцію з приєднанням до ЄС і участю в європейських структурах безпеки.

Ідеї позаблоковості і пов'язаного з нею без'ядерного статусу були вихідними для Основних напрямів зовнішньої політики, сформованих у липні 1993 р. Важливо зазначити, що в цьому документі йшлося про необхідність адаптації положень про майбутні нейтралітет і позаблоковість до нових умов і про те, що ці наміри не можуть вважатися перепоною на шляху до повномасштабної участі України в загальноєвропейській структурі безпеки.

Будапештський меморандум, підписаний 5 грудня 1994 р. РФ, США та Великобританією, засвідчив без'ядерний статус України. Підписанти запевнили нашу державу в поважанні суверенітету і територіальної цілісності, незастосуванні погрози силою або економічного тиску й запропонували механізм

консультацій із питань безпеки. Меморандум фактично розірвав зв'язок між без'ядерним і позаблоковим статусом, підтвердивши перший і не згадавши про другий [6].

1997 р. відбулися дві важливі події: підписання Великого договору з Росією та Мадридської хартії про особливе партнерство з НАТО.

Отже, Україна, залишаючись позаблоковою країною, розпочала розвиток відносин із Північно атлантичним альянсом. Отже, позаблоковість дозволяла, зберігаючи дистанцію з Москвою, активно діяти на західному напрямку.

У травні 2002 р. Рада національної безпеки і оборони України прийняла рішення про необхідність вступу до НАТО, яке було законодавчо закріплено у Законі «Про основи національної безпеки України». Підкреслимо: закон містив надзвичайно важливе застереження до положення про євроатлантичну інтеграцію – при збереженні добросусідських відносин і стратегічного партнерства з РФ. Однак інцидент навколо коси Тузла у вересні – грудні 2003 р. став першим і, як виявилось, не останнім найбільш напруженим моментом в історії двосторонніх відносин. Отже, позаблоковість остаточно набула перехідного характеру, зберігаючись на період часу до вступу в альянс.

Після помаранчевої революції 2004 р. керівництво країни ухвалило рішення форсувати процес вступу до НАТО. У січні 2008 р. прозвучала заява трьох – президента, прем'єр-міністра і голови Верховної Ради – про приєднання до Плану дій щодо членства в НАТО. Проте акцент робився не на практичних кроках, а на гучних деклараціях, а перманентна політична криза остаточно перетворила проголошену мету в недосяжну в доступній для огляду перспективі. При цьому з відомих причин було фактично перервано діалог із Кремлем. Слід зазначити, що й тоді Україна не була членом жодного з наявних військово-політичних блоків.

Усі попередні роки поступового розширення співпраці з НАТО до весни 2010 р. Україна безперервно «стукала у двері» цієї авторитетної міжнародної організації, приєднання до якої було надзвичайно важливим для майбутнього країни й надало б Україні справжні гарантії безпеки, яких вона нині не має. За цей період в Україні були створені нормативно-правова база й механізми двостороннього співробітництва, які забезпечували інтеграцію держави в євроатлантичні структури безпеки. Були відомі завдання, які необхідно виконати, а партнери з НАТО надавали всебічну підтримку [7, с. 95].

Отже, Україна до 2010 р. розглядала співробітництво з НАТО та перспективу приєднання до євроатлантичної системи колективної безпеки, побудованої на єдності цінностей, інтересів, сприйнятті загроз і способів протидії, як шлях до найбільш ефективного забезпечення захищеності від зовнішніх загроз. Досвід східноєвропейських і прибалтійських країн слугував додатковим стимулом набуття членства в НАТО як найкоротшого шляху наближення до стратегічної мети України – набуття членства в ЄС.

Після президентських виборів 2010 р. Україна радикально змінила зовнішньополітичні пріоритети у сфері безпеки. Законодавчо закріплена позаблокова

політика виявилася реальністю, з якою мали рахуватися західні і східні сусіди та в рамках якої Україна «будувала політику національної безпеки» і відносини із зовнішніми партнерами, в тому числі з НАТО.

В. Вагапов так характеризує ситуацію, в якій опинилася Україна в ці часи: «Категоричне несприйняття Росією політики НАТО з подальшого розширення на схід, неготовність України, відповідно до критеріїв НАТО, до приєднання до цієї організації та практично «зачинені двері» до ЄС і НАТО спонукали Україну навесні 2010 р. офіційно зняти з порядку денного питання вступу до НАТО. Держава вимушено призупинила процес офіційної євроатлантичної інтеграції та опинилася у стані позаблоковості» [7, с. 104].

Головними причинами зміни зовнішньополітичного курсу у сфері безпеки та запровадження позаблокового статусу України стали:

- низька результативність політики України на євроатлантичному напрямі;
- політичний та економічний тиск Росії;
- вплив проросійського лобі всередині країни;
- низькі дієздатність і конкурентоспроможність української управлінської еліти;
- низький рівень суспільної підтримки курсу на євроатлантичну інтеграцію через брак і недоліки інформаційної політики держави.

Україна як суверенна держава має право бути як позаблоковою країною, так і вступати у будь-який воєнно-політичний альянс. Водночас проголошення позаблокового статусу було продиктоване не стільки національними інтересами України, скільки зовнішніми умовами боротьби між євразійством і євроатлантизмом. Це рішення, як виявилось, було тимчасовою поступкою ключовому гравцю на цьому полі – Росії – на шкоду власним національним інтересам. Вона могла бути виправданою тільки за умов відповідних гарантій для України з боку провідних акторів сучасного світового політичного процесу [13].

Відтак, позаблоковість мала сприяти досягненню прийнятних кількох цілей:

- дистанціювання від Росії;
- дистанціювання від ЄС і НАТО;
- здобуття нейтрального статусу, тобто дистанціювання від усіх.

З огляду на вищевикладене доходимо висновку, що політика нейтралітету і позаблоковості була правильним і єдиною можливим вибором України в 1991 р. Але вона вже не може розглядатися як доцільна й раціональна сьогодні, оскільки Україна, знаходячись між двома конкуруючими цивілізаційними системами, як позаблокова держава історично і об'єктивно приречена на втрату свого статусу – або добровільно, або примусово.

Позитивні і негативні аспекти позаблокового статусу України у сучасних умовах. Актуальне питання сьогодення: «Чи вигідно Україні залишатися позаблоковою державою?» Аналіз реальних процесів у сучасному міжнародному середовищі та їх вплив на стан безпеки України зводиться до наступних висновків.

По-перше, однією з особливостей і перспективних тенденцій розвитку сучасного світу є його регіоналізація, тобто формування регіональних систем безпеки і

соціально-економічного розвитку. Україна перебуває на межі євразійської та європейської регіональних систем. Реально ці системи функціонують у інститутованих формах СНД та ОДКБ, з одного боку, та ЄС і НАТО – з іншого. Усі країни цього геополітичного простору якщо не приєдналися до цих структур, то щонайменше однозначно визначили свої перспективи.

По-друге, реальністю сучасного світу є факт неподільності національної, регіональної і глобальної безпеки. Це означає, що жодна, навіть найпотужніша, держава одноосібно не може гарантувати свою власну національну безпеку.

По-третє, позаблоковий статус для України із позитивними наслідками стане можливим тільки за умов, коли в ньому будуть щиро зацікавлені передусім провідні країни континенту і світу та найближчі сусіди. Отже, дотримання Україною позаблокового статусу необхідно, щоб цього насправді бажали НАТО та ОДКБ і попередньо надали зі свого боку відповідні гарантії безпеки [13].

Вірогідні *позитивні наслідки* проголошення позаблокового статусу України формувалися багатьма фахівцями свого часу наступним чином:

- внутрішня політика України буде позбавлена дражливого і суперечливого чинника, пов'язаного із можливістю вступу до НАТО, що сприятиме консолідації українського суспільства та об'єднанню усіх ресурсів для проведення соціально-економічних реформ;
- припиняться політичні спекуляції стосовно антиросійського спрямування зовнішньої політики України;
- Україна отримає можливість зосередитися над вирішенням внутрішніх і зовнішніх економічних проблем;
- Україна зможе на паритетних засадах розвивати взаємовигідне співробітництво як із НАТО, так і з Росією;
- наша держава вимушена буде звернути серйозну увагу на проблему забезпечення власної обороноздатності, що сприятиме активному проведенню оборонної реформи та наближенню Збройних Сил до світових стандартів [13].

Сьогодні ми констатуємо: жодне сподівання не відбулося. А найгірше – ми занадто велику ціну заплатили за те, щоб переконатися у вкрай важливому значенні завдання забезпечення обороноздатності країни.

О. Мельник, коментуючи свого часу визначення президентом України Януковичем курсу держави на позаблоковість, запитував: «...наскільки рішення президента підкріплене розрахунками, в яких враховані всі необхідні чинники, що дозволяють Україні забезпечити національну безпеку та оборону? Загальновідомо, що позаблокова держава повинна забезпечувати оборону, образно кажучи, по всьому периметру. Для цього потрібні чисельніші Збройні сили, значні витрати на їхнє утримання, бойову підготовку, озброєння, підтримку мобілізаційних резервів» [20].

На вразливість і небезпеку оголошеної Україною позаблоковості звертав увагу О. Чалий: «Позаблоковість України оголошено в односторонньому порядку, вона має лише внутрішньодержавне правове закріплення, українська дипломатія активно не вимагає міжнародно-

правового закріплення української позаблоковості як міжнародно визнаного статусу у якості постійно нейтральної держави. Як результат, серед членів міжнародного співтовариства постає логічне питання: «Українська позаблоковість – це тактичний крок (виждати час і знову піти в НАТО) чи стратегічний вибір?» Це породжує перший рівень стратегічної недовіри до української зовнішньої політики, насамперед, з боку РФ, певною мірою – з боку КНР, Індії та ін.» [38].

Отже, *негативні наслідки курсу держави на позаблоковість:*

- позаблоковий статус означає, насамперед, досягнення і підтримку такого рівня обороноздатності країни, який дозволяє їй самостійно забезпечити недоторканність своїх кордонів і територій, що пов'язано із додатковими бюджетними витратами та обмеженням соціально-економічних програм (приклад Швеції: оборонний бюджет майже утричі більший за оборонний бюджет України, витрати на одного військовослужбовця у Швеції на рік становлять 230 000 доларів, а в Україні – 6 800 доларів, зарплата контрактника у Швеції 1500-1700 доларів, а в Україні – близько 110 доларів);

- Україна як позаблокова країна вимушена самотужки вирішувати цілий спектр питань, пов'язаних не тільки з безпекою, а й проблемами торгівлі, міграції людей, охорони довкілля тощо;

- проголошення позаблокового статусу не є гарантією того, що «боротьба за Україну» з боку провідних світових акторів припиниться. Наша держава і надалі буде залишатися буферною зоною та ареною геополітичного протистояння, а надії на внутрішню консолідацію українського суспільства можуть залишитися нереалізованими;

- крім чинника НАТО, у внутрішньому житті України існує багато інших суперечливих моментів, пов'язаних із реалізацією мовної політики, різними підходами до оцінки історичних подій тощо;

- проголошення позаблокового статусу України суперечить провідним тенденціям сучасного світового політичного процесу, сутність яких полягає в глобалізації і регіоналізації міжнародного життя. Україна може залишитися поза межами магістрального шляху розвитку цивілізованих країн, адже у сучасній світовій політиці провідне місце займають не тільки національні держави, а й їх об'єднання (союзи) [13].

Отже, доцільність позаблокового статусу держави у кожному конкретному випадку визначається чисельною кількістю зовнішніх і внутрішніх чинників, вага яких змінюється в часі, та істотно залежить від політичної мудрості, далекоглядності і таланту стратегічного мислення та планування вищого керівництва держави.

Варто було більш уважно дослухатись до думок представників політичного реалізму, які, попри критику альянсів і блоків, наголошують на важливості й незамінності цих утворень як інструментів підтримки балансу сил, а відтак і стабільності міжнародних систем.

М. Сунгуровський так пояснює і коментує причини і наслідки рішення вищого керівництва України щодо запровадження позаблоковості: «З одного боку, зміни у зовнішньополітичному курсі України 2010 р.

виглядають начебто виправданими – набором обставин, що склалися на той час всередині країни і в її оточенні:

- небезпечна (і штучно підбурювана) поляризація суспільства з питань вступу України в НАТО;

- жорсткий опір Росії щодо виходу зі сфери її впливу пострадянських країн, зокрема вступу в НАТО України, – з використанням усіх можливих важелів тиску;

- нестача зовнішніх гарантій безпеки України, у тому числі внаслідок відмінностей у позиціях країн НАТО та ЄС щодо Росії, яка, на відміну від України, залишається головним об'єктом уваги Заходу на пострадянському просторі;

- гальмування євроатлантичної інтеграції України як результат її власної недостатньо конструктивної політики, а також неготовності самого Альянсу надати членство Україні та його втома від нездатності України виконати «домашнє завдання» з підготовки до членства.

У цій ситуації, на думку українського політичного керівництва (принаймні, на декларативному рівні), проголошення позаблокового статусу (разом з укладеними напередодні Харківськими угодами з Росією) повинно було сприяти вирішенню відразу декількох питань:

- отримання знижок на ціну російського газу;

- зниження напруженості у відносинах з Росією;

- усунення політичної поляризації всередині країни;

- економічне зближення з Росією в розрахунку на отримання преференцій;

- забезпечення простору для маневру в майбутніх відносинах у трикутнику НАТО – Україна – Росія.

З іншого боку, результати реалізації позаблокової політики протягом останніх років виявилися далекими від очікуваних:

- «знижки» на газ вилилися в таке навантаження для економіки, внаслідок якого український уряд змушений шукати альтернативні джерела його придбання;

- замість потепління відносин з Росією Україна отримала з її боку посилення тиску з питання інтеграції в Митний союз, Єдиний економічний простір і Євразійській союз – з відповідною зміною полюсів поляризації українського суспільства;

- запропоновані проекти україно-російського економічного зближення загальмувалися в міру усвідомлення українським керівництвом та економічними групами дійсних намірів російської сторони – отримати доступ до критично важливих активів, ресурсів і через економічну кооперацію назавжди прив'язати Україну до Росії, позбавивши її політичної незалежності;

- внаслідок неефективної політики українська влада позбавила себе маневру, опинившись під тиском: як економічним (вимог МВФ, протестних акцій у суспільстві з приводу податків і пільг), так і політичним (вимог з боку Заходу і Росії – визначитися щодо інтеграційних планів, дотримуватися принципу верховенства права, припинити переслідування опозиційних лідерів і т. п.) [36].

Таким чином:

1. 3 липня 2010 р. Україна набула статусу позаблокової держави. Позаблоковість України сприяла певному пом'якшенню напруженості україно-російських відносин. У тактичному плані це відповідало інтересам

України. У стратегічному ж аспекті, оцінюючи стандарти життя, темпи розвитку, стан дотримання прав і свобод людини, розуміємо, що євроатлантичний вектор означає для України шлях уперед, до Європи, російський – назад, до Радянського Союзу.

2. Головний позитив позаблокового статусу: можливість як прийняти, так і переглянути цей статус в односторонньому порядку, якщо виявиться загроза національній безпеці та держава неспроможна буде подолати її самотужки.

3. Коли виявиться загроза національній безпеці – країна відмовляється від позаблокового статусу і шукає партнерів-гарантів або здобуває підтримку через набуття членства відповідного альянсу. Це й зроблено депутатами новообраної Верховної Ради України.

4. Закон «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», по суті, закріпив ситуацію невизначеності у сфері національної безпеки, залишивши Україну в «сірій» зоні як без можливостей самостійного забезпечення захисту власної незалежності та територіальної цілісності, так і без надійних зовнішніх гарантій безпеки.

5. Погодившись розмістити на своїй території військові бази Російської Федерації, Україна позбавила себе, відповідно до міжнародних документів, зокрема матеріалів Гаазьких конвенцій, можливості набутти статусу постійно нейтральної країни. Більш того, наявність російських військових у Криму виявилась головним чинником, що спричинив анексію півострова Росією.

6. Аналіз нинішньої ситуації показує, що Росія бажала не стільки позаблокового статусу України, скільки включення її у сферу свого геополітичного впливу, а НАТО, зі свого боку, – не стільки приєднання України до Альянсу, скільки недопущення її вступу до ОДКБ.

7. Ми переконалися, що понад 20 років позаблоковості призвели до небоєздатності української армії, яка деградувала дуже швидкими темпами. Витрати на фінансування української армії весь час були занадто малими у порівнянні з державами, що належать до різних військово-політичних альянсів. Унаслідок цього наша армія виявилась нездатною у нинішньому своєму вигляді гарантувати безпеку і територіальну цілісність держави.

8. Позаблоковість – дороге задоволення, оскільки гарантувати безпеку самотужки завжди складніше, аніж спільно із союзниками.

9. Сучасні політичні реалії однозначно визначають силу, і в першу чергу – силу військову, як основний засіб відстоювання своїх національних інтересів і підтримання необхідного рівня національної безпеки.

10. Насамперед альянси, блоки та союзи дозволяють сьогодні підвищити рівень національної безпеки, ефективно протидіяти загрозам і сприяти підтримці балансу сил у міжнародному навколишньому середовищі.

Завдання державної влади щодо створення надійного безпекового стану України. Усі позитиви й ускладнення, котрі з'явилися для України внаслідок рішення про її позаблоковість, необхідно докладно проаналізувати. Йдеться про необхідність розпочати новий процес обговорення і розробки оборонної та

безпекової політики, до якого мають долучитися представники різних центральних органів виконавчої влади, неурядових аналітичних центрів, Національного інституту стратегічних досліджень [40].

Як було зазначено вище, однією з головних причин зміни зовнішньополітичного курсу у сфері безпеки та запровадження позаблокового статусу України був низький рівень суспільної підтримки курсу на євроатлантичну інтеграцію через брак і недоліки інформаційної політики держави.

На думку М. Сунгуровського, для України альтернативи забезпечення безпеки виглядають наступним чином:

- відновлення прискореної інтеграції в євроатлантичну систему колективної безпеки;
- забезпечення власними силами та за допомогою партнерів гарантій безпеки та поступова інтеграція в ЄС;
- злиття з Росією у складі відродженої Російської імперії [34].

На переконання автора, в умовах сьогодення оптимальною і найбільш реальною є саме друга альтернатива.

Перша альтернатива є більш привабливою і надійною з точки зору гарантій безпеки, але це стратегічне завдання нашої внутрішньої і зовнішньої політики, розв'язання якого потребує чимало часу і зусиль. Важливий крок на цьому шляху – відміна позаблокового статусу України – зроблено: ВР України конституційною більшістю 23 грудня 2014 р. ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості». Відтепер у статті 11 Закону зазначено:

- «Україна як європейська держава здійснює відкриту зовнішню політику і прагне рівноправного взаємовигідного співробітництва з усіма заінтересованими партнерами, виходячи насамперед з необхідності гарантування безпеки, суверенітету та захисту територіальної цілісності України»;

- «...поглиблення співпраці з Організацією Північноатлантичного договору з метою досягнення критеріїв, необхідних для набуття членства у цій організації» [26].

Відміна позаблокового статусу – це важливий, відповідальний, мужній, цілком природний і логічний крок влади. Він продиктований сьогоdnішніми реаліями.

Однак виникає питання: чи всі можливі наслідки ухвали Закону були прораховані? Чи була спрогнозована реакція у внутрішньому і зовнішньому середовищі України?

Наведемо деякі міркування і застереження фахівців.

Микола Сунгуровський: «Ухвалення закону про позаблоковість зовсім не означає миттєвого вступу України до НАТО: ми просто не хочемо бути нейтральними. На найближчу перспективу Україна залишається країною, яка наодинці вирішує свої питання безпеки. Але не можна рухатися економічно в один бік, у бік Європи, а у сфері безпеки – в інший... Якщо Україна і стане членом Альянсу, то не раніше, ніж через 5 років» [35].

Олексій Мельник: «Як тільки Верховна Рада прийняла рішення про відмову України від

позаблокового статусу, відразу ж з'явилися перші сигнали від глави російського уряду Д. Медведєва про те, що ми стали «потенційним військовим противником». Фактично, це вкотре підтверджує: на поліпшення наших стосунків з Росією в осяжному майбутньому розраховувати не варто. ... Скасування позаблокового статусу, безсумнівно, було необхідне. Ось тільки виникають питання до того, як це було зроблено, і до того, який ажітаж створювався довкола цього рішення. ... Зараз абсолютно не той час, аби приділяти так багато уваги питанню майбутнього референдуму про вступ до НАТО. Це перспектива п'яти або десяти років. Краще б увагу звернули на практичні аспекти співпраці з Альянсом і виконання зобов'язань, які Україна вже на себе взяла. Потрібно спершу навчитися використовувати вже наявні можливості і по-справжньому продемонструвати НАТО, що Україна – надійний партнер, слова якого не розходяться зі справами» [19].

«Після заяви Д. Медведєва про те, що після скасування позаблокового статусу Україна стане потенційним військовим противником Росії, від Москви можна чекати чого завгодно... може бути широкомасштабна агресія, може бути бомбардування окремих об'єктів українських міст... Може, малося на увазі нанесення якихось обмежених ядерних ударів. ... Проте... не зрозуміло, навіщо було на всіх рівнях і всім політичним силам наголошувати саме на відмові України від позаблоковості. Це мало явно провокаційний характер. До того ж Росія не потребує яких-небудь провокацій – Кремль може сам створювати провокації і реагувати на них. ... Якщо розібратися в суті цього закону, то він не передбачає жодних негайних наслідків для зміцнення безпеки України і не становить жодної загрози безпеці Російської Федерації. Всім цілком зрозуміло, що це поки що лише зміни на папері, і жодного швидкого вступу України до НАТО просто не може бути» [21].

Виктор Замятін: «Про приєднання до НАТО сьогодні або завтра не йдеться. Але Україні ніхто не заважає сьогодні укладати двосторонні чи

тресторонні договори про різні речі – про постачання озброєння, про навчання військових, про протистояння збройній агресії...

Перед вступом до НАТО треба спочатку підготуватися. Є дуже багато моментів, які треба вирішити політично, причому засобами внутрішньої політики. Є дуже багато моментів, де необхідно привести у відповідність до якихось загальних норм і принципів і свою внутрішню політику, і свою інформаційну політику, і свою політику безпеки. Окрім цього, НАТО, як і Європейський Союз, наполягає на верховенстві права і демократичних стандартах у політиці» [16].

Віктор Небоженко: «Відмова від позаблокового статусу свідчить, що Україна, врешті-решт, повернулася в бік Заходу і Росія відреагує негайно... це потужний удар по честолобству В. Путіна, який відверто оголосив Україну «зоною національних інтересів» Росії.

У даному випадку – це різке погіршення стосунків з Росією, дуже різке. Скоріше за все, Росія відповідно відреагує і, вочевидь, перш за все припинить постачання до України енергоносіїв» [23].

Отже, з питанням євроатлантичної інтеграції сьогодні не варто бути занадто категоричними. Доцільніше було б вести мову про можливості, перспективи та право України брати участь у системі колективної безпеки в рамках НАТО, оскільки сьогодні зарано говорити про вступ у НАТО: до цього не готові ні Україна, ні Альянс.

З іншого боку, громадська думка населення України щодо альтернатив забезпечення національної безпеки сьогодні неоднозначна і ця неоднозначність має загрозові ознаки.

Ставлення українських громадян до проблем національної безпеки досліджується протягом усіх років незалежності багатьма потужними й авторитетними соціологічними службами.

Результати опитувань громадської думки протягом останніх 5 років щодо вступу в НАТО наведені в табл. 1 [4; 5; 8; 9; 15; 22; 31].

Таблиця 1

Ставлення населення України до вступу в НАТО
(за даними загальноукраїнських опитувань громадської думки), %

Дата	«За»	«Проти»	Дослідницька організація
Листопад 2009 р.	20	48	НАН України
Квітень 2011 р.	25	60	IFAK Ukraine
Квітень 2012 р.	15	62	Фонд «Демократичні ініціативи»
Серпень 2012 р.	12	66	Центр Разумкова
Жовтень 2012 р.	19	66	Соціологічна група «Рейтинг»
Травень 2013 р.	25	43	Інститут Горшеніна
Жовтень 2013 р.	20	66	Соціологічна група «Рейтинг»
Березень 2014 р.	40	41	Центр Разумкова
Квітень 2014 р.	36	48	Центр Разумкова і Соціологічна група «Рейтинг»
Травень 2014 р.	37	42	Центр Разумкова
Червень 2014 р.	41	40	Центр Разумкова
Червень 2014 р.	47	36	Інститут Горшеніна
Жовтень 2014 р.	53	34	Інститут Горшеніна

Наявне збільшення рівня підтримки інтеграції в НАТО, особливо протягом 2014 р.

Соціологічне опитування, проведене Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» спільно з Київським міжнародним інститутом соціології 12-21 вересня 2014 р., також показує зміну пріоритетів

громадян щодо питань національної безпеки протягом 30 останніх місяців (табл. 2) [38].

Але ми повинні звернути увагу на достатньо високий рівень підтримки позаблокового статусу України та на той факт, що кожен 5-й громадянин не в змозі визначитися з цього важливого і складного для пересічного громадянина питання.

Таблиця 2

Який варіант забезпечення безпеки був би, на Вашу думку, найкращим для України?
(Вересень 2014 р.), %

Варіант забезпечення безпеки України		Березень 2012 р.	Вересень 2014 р.
1	Вступ до НАТО	13	44
2	Військовий союз з Росією та країнами СНД (ОДКБ)	26	15
3	Позаблоковий статус України	42	22
4	Важко сказати	19	19

Ще більше занепокоєння викликає аналіз регіонального розподілу думок щодо євроатлантичної інтеграції нашої країни (табл. 3) [38].

Важливе уточнення: опитування проводилося в 110 населених пунктах у всіх областях України, окрім Автономної Республіки Крим та Луганської області.

В період опитування у Луганській області йшли інтенсивні військові дії, тому за рахунок Луганської області було, відповідно, збільшено квоту Донецької області, яка за багатьма параметрами мало відрізняється від населення Луганської області.

Таблиця 3

Який варіант забезпечення безпеки був би, на Вашу думку, найкращим для України?
(Вересень 2014 р.), %

Варіант забезпечення безпеки України		Захід	Центр	Південь	Схід	Донбас
1	Вступ до НАТО	78,3	52,7	24,8	32,4	5,7
2	Військовий союз з Росією та країнами СНД (ОДКБ)	1,4	3,2	14,8	23,9	45,5
3	Позаблоковий статус України	6,9	17,9	36,7	23,7	39,8
4	Важко сказати	13,4	26,1	21,9	19,4	8,7

Якщо вибір населення Заходу і Центру на користь НАТО є очікуваним і зрозумілим, то відмінності у міркуваннях мешканців Півдня і Сходу щодо варіантів забезпечення безпеки України, які раніше певною мірою співпадали, потребують пояснень. На думку автора, населення Півдня (Одеська, Миколаївська та Херсонська області) знаходиться на більшій відстані від зони АТО, відчуття небезпеки не є таким гострим, як у населення Дніпропетровської, Запорізької та Харківської областей. Тому Південь більшою мірою схиляється до збереження позаблокового статусу, а Схід – до євроатлантичної інтеграції України.

Думку населення Донбасу можна умовно сформулювати наступним чином: «Краще – союз з Росією, принаймні – позаблоковий статус, але тільки не НАТО!»

Важлива деталь: на Донбасі найменший відсоток громадян, які не визначилися з вибором.

Експерти та аналітики доводять, що низький рівень підтримки членства України у НАТО зумовлений такими головними факторами:

- стійким уявленням про ворога;
- наявністю російського фактора, який присутній в інформаційному полі;
- відсутністю достатньої інформації про діяльність НАТО.

Усе це призвело до формування у громадян певних міфів, стереотипів та упереджень. Міфи, як і будь-які інші ідеологічні конструкції, час від часу потребують підживлення, тому виникають історії про мілітаристський характер Альянсу, невідповідність вступу в НАТО Конституції України, безперспективність цієї організації тощо [11].

Такі висновки підтверджуються даними результатів опитування (табл. 4) [38].

Таблиця 4

Чому Ви вважаєте, що вступ до НАТО не є найкращим варіантом для України?
Оберіть три основні відповіді (% до тих, хто не підтримує членства в НАТО)

Варіанти відповідей		Захід	Центр	Південь	Схід	Донбас
1	НАТО є агресивним імперіалістичним блоком	20,9	19,0	56,6	35,3	49,1
2	Це потребує значних додаткових коштів	11,0	13,4	20,5	12,0	13,4
3	Це зіпсує відносини з Росією	10,8	22,9	19,1	14,8	35,7
4	Це може спровокувати Росію на пряму військову агресію	33,2	30,2	25,6	12,6	13,4
5	Це може втягнути Україну у військові дії НАТО	32,6	40,8	33,6	23,8	51,9
6	Україна в принципі має бути позаблоковою державою	66,2	26,6	33,1	15,9	27,1
7	В Україні почнуть хазайнувати іноземці	0,0	15,1	17,3	38,5	19,9
8	В Україні поширюватиметься західна культура та мораль	3,1	3,6	9,1	14,7	11,2
9	Важко сказати	6,8	4,5	1,5	1,1	1,2

Певний інтерес викликає питання, наскільки корелюється вибір того чи іншого варіанта забезпечення безпеки України пересічними громадянами з обраним респондентом інтеграційним напрямом нашої країни (табл. 5) [32].

Отже, існують суттєві регіональні відмінності у підтримці членства України в різних міжнародних

організаціях. Так, підтримка приєднання до ЄС (і, відповідно, вступ до НАТО, табл. 3) об'єднує жителів Західного і Центрального регіонів.

Думки населення Півдня розподілилися майже порівну між трьома варіантами напряму інтеграції, тому практично 40% – за позаблоковість (табл. 3).

Таблиця 5

Яким інтеграційним напрямом має йти Україна?

(Травень, 2014 р.), %

Напрямок інтеграції		Україна	Захід	Центр	Південь	Схід	Донбас
1	Вступ до ЄС	50,5	87,7	64,0	28,0	30,5	13,1
2	Вступ до Митного союзу Росії, Білорусі, Казахстану	21,4	1,0	6,9	25,1	29,5	67,8
3	Неприєднання ні до ЄС, ні до Митного союзу	17,4	4,8	18,1	28,4	32,2	8,1
4	Важко відповісти	10,6	6,5	11,0	18,5	7,8	10,9

Донбас є єдиним регіоном, де більшість населення підтримує членство України в Митному союзі та військовий союз із Росією та іншими країнами СНД (табл. 3).

Таким чином, відміна позаблокового статусу України ніяким чином не сприятиме зменшенню напруженості у відносинах між владою України і населенням Донбасу. Скоріше навпаки. А сьогодні це найважливіше завдання внутрішньої політики і найскладніша проблема.

Певний інтерес являє ґрунтовне опитування мешканців міста Миколаєва (Південний регіон), проведене 3–4 жовтня 2014 р. ЦВГД «Наваль-Експерт». Було опитано 1200 осіб [41].

Результати опитування свідчать: щодо інтеграційного напряму, то вибір на користь ЄС значно вищий, ніж у цілому на Півдні (табл. 6).

Таблиця 6

Як Ви вважаєте, до якого союзу повинна вступати Україна – Європейського чи Митного?

Європейський союз	Митний союз	Нікуди не вступати	Важко відповісти
44,1%	19,3%	28,4%	8,2%

З іншого боку, майже кожен другий середньостатистичний миколаївець каже: «Ми

повинні вступати в ЄС, але не хочемо в НАТО!» (табл. 7).

Таблиця 7

Як Ви вважаєте, Україна повинна чи не повинна бути в НАТО?

Вона повинна бути в НАТО	Вона не повинна бути в НАТО	Важко відповісти
37,3%	47,4%	15,3%

Чи свідомі мої земляки, що всі країни Східної Європи та колишнього СРСР, які сьогодні є членами ЄС, спочатку стали членами НАТО?

Професор В. Ваганов: «... приєднатися до Євросоюзу, оминаючи НАТО, сьогодні практично неможливо. Членство України в Альянсі для Європи виглядало б як гарантована участь України в підтриманні безпеки та оборони Європи.

Членство України в НАТО – необхідна, хоча й недостатня умова вступу України до ЄС, що б там

офіційно не казали про необов'язковість цього європейські державні діячі та політики.

Ми ж бо не Швеція чи Фінляндія – не маємо того рівня розвитку й надійності. Тому, якщо хочемо бути в Євросоюзі, маємо вступати до Альянсу» [7, с. 109].

Більше того, таке рішення («Вона не повинна бути в НАТО» – 47,4%) виглядає дивним, оскільки понад 50% миколаївців «те, що відбувається на сході України», вважають війною Росії з Україною (табл. 8).

Таблиця 8

Як Ви вважаєте: те, що відбувається на Сході України, – це громадянська (внутрішня українська) війна чи війна Росії з Україною?

Громадянська війна	Війна Росії з Україною	І те й інше разом	Важко відповісти
19,6 %	51,7 %	21,0 %	7,7 %

Отже, населення не пов'язує припинення війни з Росією (або гарантію неможливості війни з Росією у майбутньому) зі вступом до НАТО?..

Таким чином, «в українському суспільстві з часу набуття країною незалежності й до сьогодні, попри те,

що зовнішня та внутрішня політика незалежної Української держави у сфері національної безпеки від самого початку її існування мала євроатлантичні пріоритети, немає громадського консенсусу стосовно складного, цивілізаційного вибору одного з двох

принципів побудови системи підтримання воєнної безпеки України, а саме: збереження позаблокового статусу держави чи приєднання до євроатлантичної колективної системи безпеки у формі вступу до НАТО» [7, с. 114].

Тому уряд держави, який відповідає за пояснення громадянам національної політики в галузі оборони і безпеки, має здійснювати інформування та консультацію з громадськістю.

Влада повинна визнавати демократичне право громадян отримувати інформацію про діяльність міжнародних структур, які підтримують національну безпеку, зокрема НАТО та ОДКБ, а також усвідомлювати важливість забезпечення розуміння і підтримки урядової політики безпеки з боку громадськості.

Висновки

1. Сутність позаблокового статусу держави визначається як її невходження до міжнародних структур колективної безпеки та оборони. Позаблокова країна у міжнародних відносинах розраховує виключно на власні сили, розбудовує свою безпекову політику на основі принципу оборонної достатності та відповідно до норм міжнародного права.

2. Головний позитив позаблокового статусу: можливість як прийняти, так і переглянути цей статус в односторонньому порядку, якщо виявиться загроза національній безпеці та держава неспроможна буде подолати її самотужки.

3. Під нейтралітетом у міжнародному праві традиційно розуміють зовнішньополітичний курс країни, який характеризується неучастю цієї країни у війні між іншими державами, відмовою від військової допомоги сторонам, що перебувають у стані конфлікту, а також невходженням у військові блоки у мирний час.

4. Більшість європейських країн, котрі називають себе нейтральними (Швеція, Ірландія, Австрія), проводять політику, що докорінно відрізняється від класичних взірців нейтралітету. Їхня зовнішня політика орієнтована на тісну співпрацю з НАТО.

5. Політика нейтралітету і позаблоковості була правильним і єдино можливим вибором України в 1991 р. Сьогодні вона вже не може розглядатися як доцільна й раціональна, оскільки Україна, знаходячись між двома конкуруючими цивілізаційними системами, як позаблокова держава історично й об'єктивно приречена на втрату свого статусу – або добровільно, або примусово.

6. Сучасні політичні реалії однозначно визначають силу, і в першу чергу – силу військову, як основний засіб відстоювання своїх національних інтересів і підтримання необхідного рівня національної безпеки.

7. Насамперед альянси, блоки та союзи дозволяють у наші часи підвищити рівень національної безпеки,

ефективно протидіяти загрозам і сприяти підтримці балансу сил у міжнародному навколишньому середовищі.

8. Політика безпеки України характеризується мінливістю та непослідовністю. Україна відчуває дефіцит безпеки через неможливість забезпечення належного рівня оборони власними силами і брак надійних зовнішніх гарантій. Політика позаблоковості не надала гарантій безпеки Україні та не убезпечила її від потрапляння до сфери впливу Росії.

9. Всередині країни нема єдиної думки щодо вступу України до блоків безпеки. Членство в НАТО підтримує 44% громадян, 15% – за оборонний союз із Росією, а 22% вважає, що Україна не повинна перебувати ні в тому, ні в іншому блоці. Тобто щодо вибору блоків безпеки суспільство значною мірою поляризоване.

10. Вибір зовнішньополітичного статусу України має відповідати корінним інтересам усіх громадян. Нова зовнішня політика має об'єднувати, а не роз'єднувати суспільство. Тому вкрай важливим і необхідним є суспільний дискурс про довгострокові цілі, орієнтацію, цінності й інтереси України. На всіх рівнях політики слід визнати і практично застосувати компетентність громадян, їх сприяння й практичний досвід.

11. ЗМІ повинні стати форумом для обговорення питань щодо перспектив розвитку нашого суспільства, ґрунтовно і творчо інформувати громадян про важкі теми, розширюючи тим самим громадське розуміння питань безпеки. Вони повинні сприяти демократичній дискусії, насправді вести пошук кращих відповідей на питання майбутнього і дійти консенсусу.

12. Щодо визначення на законодавчому рівні системи колективної безпеки, до якої варто приєднатися Україні, – владі необхідно бути толерантною відносно громадської думки різних верств громадян з усіх регіонів України. На жаль, цього, як і 12 років тому, коли вперше було оголошено про рішення РНБО щодо євроатлантичної інтеграції України, не відбулося.

13. З часом громадська думка стосовно приєднання до НАТО зміниться на краще з таких обставин:

– об'єктивні – природне зменшення чисельності тих, хто сьогодні найбільш завзято виступає проти НАТО – людей похилого віку;

– суб'єктивні – реформування держави, спрямоване на досягнення критеріїв членства в НАТО та ЄС, і подальша реалізація інформаційної політики держави з питань євроатлантичної інтеграції України.

14. Сьогодні немає нагальної потреби форсувати процес приєднання до Альянсу: подавати заявку на вступ до НАТО, проводити референдум із цього питання та ін. Доцільно сконцентрувати зусилля держави на досягненні критеріїв членства і послідовного формування позитивної громадської думки, перш за все – на Півдні і Сході України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бадрак В. Позаблоковість – це дорого і... несучасно / В. Бадрак // Дзеркало тижня. – 2010. – № 12 (792). – 27 березня. – С. 1, 4.
2. Барановський Ф. В. Роль громадських організацій та наукового сектору у виборі моделі безпеки громадян України / Ф. В. Барановський // Економічний часопис – XXI. – 2011. – № 1–2. – С. 3–5.
3. Бараш Ю. Н. Європейський нейтралітет і невизначеність України : [монографія] / Ю. Н. Бараш, О. І. Їжак, Г. І. Мерніков. – Дніпропетровськ : ДФ НІСД, 2002. – 166 с.
4. Більшість українців «за» вступ до НАТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tvi.ua/new/2014/09/29/bilshist_ukrayinciv_zh_vstup_do_nato_socopytuvannya.

5. Большинство украинцев видят свою страну в НАТО [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://zn.ua/UKRAINE/bolshinstvo-ukraincev-vidyat-svoyu-stranu-v-nato-159317_.html.
6. Будапештський меморандум // Голос України. – 2014. – № 39 (1 березня). – (Спецвипуск).
7. Вагапов В. Б. Від задекларованого нейтралітету до вимушеної позаблоковості : наукове видання / В. Б. Вагапов. – К. : ВД «Стилос», 2012. – 152 с.
8. Відносини Україна – НАТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D1%96%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8%D0%BD%D0%B8_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0_%E2%80%94%D0%9D%D0%90%D0%A2%D0%9E#cite_note-7.
9. Вперше противників НАТО стало менше 50 % [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://censor.net.ua/forum/504103/vpershe_protivnikv_nato_stalo_menshe_50_.
10. Гончаренко О. Позаблоковість України: можливі втрати і здобутки / О. Гончаренко, Е. Лисицин // Економічний часопис. – XXI. – 2002. – № 1.
11. Громадська думка щодо НАТО в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D1%96%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D0%B8%D0%BD%D0%B8_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0_%E2%80%94%D0%9D%D0%90%D0%A2%D0%9E.
12. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
13. Деменко О. Позаблоковий статус України: реалії та перспективи / О. Деменко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К. : Український центр політичного менеджменту, 2010. – Вип. 20. – С. 310–315.
14. Джердж С. Позаблоковість як певне безпекове сирітство / С. Джердж // День. – 2012. – 21 лютого.
15. «Електоральні настрої виборців напередодні виборів до Верховної Ради 2014» / Всеукраїнське соціологічне дослідження Інституту Горшеніна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://institute.gorshenin.ua/researches/132_elektoralni_nastroi_vibortsiv.html.
16. Замятін В. Головна загроза України знаходиться всередині самої держави [Електронний ресурс] / В. Замятін. – Режим доступу : http://razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=1189.
17. Зленко А. Нейтралітет чи позаблоковість: чи це в інтересах України? / А. Зленко // Віче. – 2009. – № 8 (квітень).
18. Іжак О. Про позаблоковість без ілюзій / О. Іжак // Дзеркало тижня. – 2010. – № 17 (797). – 30 квітня. – С. 5.
19. Мельник О. Зараз не на часі порушувати питання про вступ України до НАТО / О. Мельник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=5340.
20. Мельник О. Звідки візьмуться гроші на оплату позаблокового статусу України? / О. Мельник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=2149.
21. Мельник О. Скасування позаблоковості не передбачає негайного зміцнення безпеки України [Електронний ресурс] / О. Мельник. – Режим доступу : <http://razumkov.org.ua/ukr/expert.php?newsid=5339>.
22. Настрої українців стосовно ЄС, НАТО, Росії та нового уряду України / Дослідницька компанія «ГФК Юкрейн» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tsn.ua/politika/bilshist-ukrayinciv-hoche-v-nato-zasudzhuye-putina-ta-radi-ugodi-z-yes-opitivannya-341267.html>.
23. Небоженко В. Украина нанесла сильный удар по честолубию Путина [Електронний ресурс] / В. Небоженко. – Режим доступу : <http://from-ua.com/news/334535-politolog-ukraina-nanesla-silnii-udar-po-chestolyubiyu-putina.html>.
24. Позаблоковість [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%BE%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C>.
25. Політичний енциклопедичний словник. – К., 1997. – С. 224.
26. Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості : Закон України від 23 грудня 2014 року № 35-VIII // Голос України. – 2014. – № 253 (31 грудня).
27. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 160 (1 вересня).
28. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 травня 2002 р. «Про Стратегію України щодо Організації Північноатлантичного договору (НАТО)» [Текст не для друку] : Указ Президента України від 8 липня 2002 р. № 627/2002.
29. Руденко І. Позаблокові та незахищені / Українська правда. – 2012. – 23 березня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravda.com.ua/columns/2012/03/23/6961294/view_print/?attempt=1.
30. Соскін О. Національна безпека України: вибір оптимальної моделі / О. Соскін // Економічний часопис – XXI. – 2010. – № 7–8. – С. 45–47.
31. Ставлення громадян до вступу в НАТО й інших питань безпеки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dif.org.ua/ua/polls/2014_polls/stavlen-bezpeki-.htm.
32. Ставлення громадян до зовнішньополітичного вектору України: регіональний розріз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dif.org.ua/ua/polls/2014_polls/stavlenija-gromadjan-do-zovnishnopolitichnogo-vektoru-ukraini-regionalnii-rozriz_1412015523.htm.
33. Сунгуровський М. Нейтральний статус не допоможе Україні уникнути агресії Росії / М. Сунгуровський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=4905.
34. Сунгуровський М. Подолати дефіцит безпеки / М. Сунгуровський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=768.
35. Сунгуровский Николай. Имея, не ценим, а потерявши – плачем. К вопросу о НАТО / Николай Сунгуровский [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.uceps.org/upload/sungurovskiy_NATO_V-2012.pdf.
36. Чалий В. Загрози позаблоковості / В. Чалий // День. – 2010. – 29 липня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://razumkov.org.ua/ukr/print.php?lng=UKR&news_id=798&address=article.
37. Чалий О. Дії влади у сфері зовнішньої політики: позиції фахівців / О. Чалий // Центр Разумкова / Національна безпека і оборона. – 2011. – № 3. – С. 39.
38. Чи хочуть українці вступу до НАТО : загальнонаціональне опитування (вересень) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dif.org.ua/ua/polls/2014_polls/chi-hochut-ukn.htm.

39. Чумак В. Українська позаблоковість: більше запитань, ніж відповідей / В. Чумак, І. Пресняков // Дзеркало тижня. Україна. – 2010. – № 33 (10 вересня).
40. Электоральные настроения николаевцев накануне выборов / ЦИОМ «Наваль-Эксперт» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mukola.net/news.php?id=65121&arhiv=1>.
41. Holsti K. International Politics / K. Holsti // Englewood Cliff. – 1995. – P. 102.

В. Т. Шатун,

*Черноморский государственный университет имени Петра Могилы,
г. Николаев, Украина*

НЕПРИСОЕДИНЕНИЕ ГОСУДАРСТВА И УКРАИНСКИЕ РЕАЛИИ

Вопрос поиска наиболее эффективных и надежных способов обеспечения национальной безопасности Украины с первых дней объявления независимости и до настоящего времени является предметом дискуссии среди политиков, правительственных чиновников, ученых и простых граждан нашей страны. В зависимости от внутренней и внешней политической конъюнктуры несколько раз радикально изменялась стратегия национальной безопасности.

Цель этой статьи заключается в анализе понятия и содержания нейтралитета и неприсоединения, генезиса возникновения и трансформации вопроса о статусе Украины как неприсоединившегося государства, позитивных и негативных аспектов этого статуса и его отмены в нынешних условиях, а также задач органов государственной власти по созданию надежной системы безопасности Украины.

Статус неприсоединившегося государства определяется как его неучастие в международных структурах коллективной безопасности и обороны. Неприсоединившаяся страна в международных отношениях рассчитывает исключительно на собственные силы, разрабатывает свою политику безопасности на основе принципа оборонной достаточности и в соответствии с нормами международного права.

Под нейтралитетом в международном праве традиционно понимают внешнеполитический курс страны, которая характеризуется неучастием ее в войне между другими государствами, отказом от военной помощи сторонам, которые находятся в состоянии конфликта, а также невхождение в военные блоки в мирное время.

Политика нейтралитета и неприсоединения была правильным и единственно возможным выбором Украины в 1991 году. Сегодня она больше не рассматривается как целесообразная и рациональная, потому что Украина, расположенная между двумя конкурирующими системами как неприсоединившееся государство, объективно и исторически обречена потерять свой статус – добровольно или принудительно.

В стране нет консенсуса относительно присоединения к существующим системам безопасности. Членство в НАТО поддерживает 44 % граждан, 15 % – оборонительный союз с Россией, а 22 % считают, что Украина не должна быть ни в одном, ни в другой блоке. То есть по отношению к выбору блоков безопасности общество во многом поляризовано.

Выбор внешнеполитического статуса Украины должен отвечать коренным интересам всех граждан. Новая внешняя политика должна объединять, а не разделять общество. Поэтому чрезвычайно важным и необходимым является общественный дискурс о долгосрочных целях, ориентации, ценностях и интересах Украины. На всех уровнях политики следует признать и применить на практике поддержку и практический опыт граждан.

Сегодня нет срочной необходимости форсировать процесс интеграции в Альянс: подавать заявку на вступление в НАТО, проводить референдум по этому вопросу и пр. Целесообразно сосредоточить усилия государства на достижении критериев членства и последовательно формировать позитивное общественное мнение, прежде всего – на Юге и Востоке Украины.

Ключевые слова: агрессия; безопасность; война; военная сила; внутренняя политика; общественное мнение; Европейский Союз; внешняя политика; интеграция; информационная политика; НАТО; нейтралитет; неприсоединение; Россия; система коллективной безопасности; Украина.

V. Shatoon,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine

NON-ALIGNED STATUS OF STATE AND UKRAINIAN REALITIES

The question of finding the most effective and reliable means of ensuring the national security of Ukraine since the early days of the declaration of independence and to present is the subject of debate among politicians, government officials, scientists and ordinary citizens. Depending on the internal and external political situation national security strategy changed radically several times.

The aim of the article is to analyze the concept and content of non-alignment and neutrality, genesis of origin and transformation issues of Ukraine's non-aligned status, the positive and negative aspects of the non-aligned status of the state and its abolition in modern conditions and tasks of the government for creating a stable security situation in Ukraine.

The essence of the non-aligned status is defined as a state's non-participation in the international structures of collective security and defense. Non-aligned country in international relations relies solely on its own strength, builds its security policy based on the principle of sufficient defense and in accordance with international law.

Under neutrality in international law we traditionally understand foreign policy of the country, which is characterized by non-participation of this country in a war between other states, non-military assistance to sides of conflict and abstaining in military units in peacetime.

The policy of neutrality and non-alignment was correct and the only possible choice for Ukraine in 1991. Today, it can't be regarded as appropriate and rational, as Ukraine, being between two competing systems of civilization, as non-aligned state historically and objectively is destined for the loss of its status – either voluntarily or forcibly.

Domestically, there is no consensus on the accession of Ukraine to the security units. Membership in NATO support 44 % of the population, 15 % – for a defensive alliance with Russia, and 22 % think that Ukraine should not be either in one or another block. In such way, at the choice of security units society is largely polarized.

Choice of Ukraine's foreign status must meet the fundamental interests of all citizens. New foreign policy should unite, not divide society. Therefore, there is importance and necessity of public discourse about the long-term objectives, orientation, values and interests of Ukraine. At all levels of policy the competency of citizens, their assistance and experience should be recognized and practically applied.

Today there is no urgent need to speed up the process of joining the Alliance: to apply for NATO membership, to hold a referendum on this issue and others. It is advisable to concentrate the efforts of the state on achieving membership criteria and the consistent formation of positive public opinion, especially - in the South and East of Ukraine.

Key words: aggression; security; war; military power; internal politics; public opinion; the European Union; foreign policy; integration; information policy; NATO; neutrality; non-alignment; Russia; the system of collective security; Ukraine.

Штиршов О. М.,
доцент кафедри місцевого самоврядування регіонального розвитку
та політичної аналітики,
Інститут державного управління
Чорноморського державного університету
ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна;
Степаненко С. В.,
магістрант Інституту державного управління
Чорноморського державного університету
ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ЕЛЕМЕНТІВ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Поряд із проблемами економічної неспроможності більшості територіальних громад, неналежного виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень на особливу увагу заслуговує проблема низької ефективності місцевого самоврядування, яка набула системного характеру. Діяльність органів місцевого самоврядування дестабілізують як зовнішні, так і внутрішні інституційні конфлікти, зокрема конфлікти між сільськими, селищними, міськими головами та депутатами відповідних рад, що також знижує ефективність управління на місцевому рівні, підриває довіру виборців до представницької демократії.

У статті зосередимо увагу на особливостях взаємодії елементів місцевого самоврядування оскільки саме в територіальній громаді місцеве самоврядування є відносно самостійним і відокремленим від державного управління інститутом публічної влади, цілісною системою. Чинне законодавство не визнає існування районних і обласних територіальних громад, а представницькі органи місцевого самоврядування – районні та обласні ради позбавлені власних виконавчих органів, тому лише самоврядні системи сіл, селищ, міст можливо відокремити від зовнішнього середовища за територіальною й функціональною ознакою. Місцеве самоврядування є самостійною формою публічної влади в суспільстві й займає особливе місце в політичній системі країни. Водночас, будь-яка політична система є динамічним механізмом, що перетворює імпульси, які йдуть від оточення і самих політичних структур в політичні рішення, що формують політичну поведінку та інші громадські позиції, а сутність системного аналізу політичного життя, за сучасного розуміння, полягає у дослідженні способів підтримання його рівноваги, особливостей взаємодії із зовнішнім середовищем

Ключові слова: *місцеве самоврядування; територіальна громада; система місцевого самоврядування; органи місцевого самоврядування; органи самоорганізації населення.*

Модернізація і розбудова вітчизняної системи місцевого самоврядування на основі європейських стандартів належного врядування та відповідно до національних традицій і потреб українського народу є стратегічними завданнями сучасної державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Науковці й практики місцевого самоврядування постійно привертають увагу до негативних чинників, які відчутно стримують процес розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні. Поряд із проблемами економічної неспроможності більшості територіальних громад, неналежного виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень на особливу увагу заслуговує проблема низької ефективності місцевого самоврядування, яка набула

системного характеру. Діяльність органів місцевого самоврядування дестабілізують як зовнішні, так і внутрішні інституційні конфлікти, зокрема конфлікти між сільськими, селищними, міськими головами та депутатами відповідних рад, що також знижує ефективність управління на місцевому рівні, підриває довіру виборців до представницької демократії.

Актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю виявлення нових чинників підвищення ефективності місцевого самоврядування та нагальною суспільною потребою в прискоренні процесів становлення дієздатних територіальних громад. Проведення комплексного наукового дослідження, присвяченого питанням удосконалення організації взаємодії елементів системи місцевого самоврядування,

забезпечить належне теоретичне і методичне підґрунтя для розв'язання низки проблем, які виникають у діяльності окремих елементів цієї системи на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування.

Головні аспекти, та загальні засади взаємодії елементів системи місцевого самоврядування та утвердження територіальної громади як основоположного елемента системи місцевого самоврядування дослідили українські та російські науковці: М. Баймуратов, О. Батанова, В. Князев, В. Куйбіда, О. Лазор, О. Лебединська, М. Орлатий, В. Погорілко, М. Пухтинський, В. Толкованов.

Метою статті є дослідити особливості сучасної системи місцевого самоврядування в Україні, які визначають специфіку взаємовідносин елементів цієї системи та розкривають проблеми у взаємодії між ними.

Система місцевого самоврядування територіальної громади є цілісною, надскладною, відкритою, соціально-територіальною системою, що поєднує в собі як органічні елементи, так і неорганічні частини та заснована на взаємодії організованої сукупності елементів, при цьому, невід'ємним і основоположним елементом є територіальна громада. Крім того, система місцевого самоврядування базового рівня є поліфункціональними та координаційно-ієрархічними, тобто об'єднують рівноправні й нерівноправні елементи. Визначальною рисою будь-яких розвинених систем є самодостатність. Оскільки переважна більшість вітчизняних система місцевого самоврядування базового рівня економічно не самодостатні, то можна дійти висновку, що вони знаходяться у стадії становлення.

Взаємодія елементів система місцевого самоврядування територіальної громади відбувається у певному часовому й територіальному просторі на основі різноманітних зв'язків: правових, соціальних, політичних, економічних, організаційних; просторових; зовнішніх і внутрішніх; управлінських; тимчасових і довготривалих; безпосередніх і опосередкованих. Зазвичай виділяють два види управлінських зв'язків, які становлять основу взаємодії в соціальних системах – субординаційні та координаційні. Виявом субординаційного впливу територіальної громади на діяльність інших елементів системи місцевого самоврядування є дострокове припинення повноважень виборних органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Прикладом координаційної взаємодії на основі горизонтальних зв'язків – міжмуніципальна співпраця. Проявом вертикальної координації є вплив міської ради на діяльність районних у місті рад.

Феномен взаємодії в системі місцевого самоврядування, з одного боку, є багатоаспектним явищем, станом взаємної активності елементів цієї системи, з іншого – динамічним процесом безперервного обміну взаємозумовленими діями та впливами між елементами системи місцевого самоврядування, який спричиняє інтеграцію чи дезінтеграцію цих елементів, сприяє виявленню та узгодженню інтересів усіх учасників місцевого розвитку, подоланню внутрішніх протиріч у самоврядній системі та забезпечує вирішення питань місцевого значення. У структурному представленні, окреслений процес є сукупністю змінних, у множині яких виділяємо: 1) учасників взаємодії та зв'язки між ними; 2) спільну мету діяльності –

забезпечення сталого розвитку певної території і добробуту її жителів із дотриманням законодавчо визначених принципів місцевого самоврядування; 3) механізми взаємодії елементів системи місцевого самоврядування; 4) дії та впливи кожного із учасників, а також зворотні реакції іншого учасника (учасників) взаємодії на ці зміни – відгук; 5) зміни, які відбуваються у функціональному середовищі системі місцевого самоврядування внаслідок цієї взаємодії (результати й наслідки); 6) функціональне середовище взаємодії – внутрішні й зовнішні чинники, які визначають її особливості; 7) закономірності взаємодії в системі місцевого самоврядування [1].

Під закономірностями взаємодії в системі місцевого самоврядування розуміємо очікувані й повторювані реакції елемента цієї системи на певні дії, впливи іншого елемента, які характеризують усталену практику вирішення питань місцевого значення та визначають стан відносин між територіальною громадою, органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Ці закономірності формуються під впливом історичних, географічних, політичних, правових, економічних, соціокультурних та інших, зовнішніх і внутрішніх чинників. Існують такі види взаємодії в системі місцевого самоврядування: сприяння, координація, кооперація, співпраця, партнерство (інтегруючий вплив на елементи системи місцевого самоврядування), а також конфлікт, конкуренція, взаємна протидія, антагонізм (регулюючий або дезінтегруючий вплив на елементи самоврядної системи).

Сприяння – це створення умов для ефективної діяльності іншого елемента системи місцевого самоврядування, надання організаційної, матеріально-технічної, економічної, інформаційної, правової, кадрової, іншої підтримки (наприклад, сприяння розвитку мережі ОСН з боку міської ради або матеріально-технічне, інформаційне та організаційне забезпечення роботи місцевих рад, яке здійснює виконавчий апарат цих рад).

Співпраця є різновидом взаємодії, що реалізується на основі як горизонтальних, так і вертикальних зв'язків, тобто відбувається не лише між подібними, а й різними за правовим статусом елементами системи місцевого самоврядування: територіальною громадою, представницькими й виконавчими органами місцевого самоврядування, комітетами самоорганізації населення, районними у місті радами та ін.

Кооперація – це об'єднання зусиль і ресурсів елементів системи місцевого самоврядування на тривалий період з метою виконання певної суспільної функції на засадах розподілу, розмежування обов'язків чи повноважень, що зумовлює високий ступінь взаємозалежності (наприклад, спільне надання транспортних послуг територіальними громадами на засадах міжмуніципальної співпраці).

Координація – це узгодження за місцем і часом окремих дій, заходів, напрямів діяльності з огляду на спільні інтереси чи предмети відання. Прикладом вертикальної координації є регулювання діяльності ОСН, а також районних в місті рад, яку здійснює міська рада; горизонтальною координацію можна вважати узгодження діяльності ОСН з профілактики адміністративних правопорушень.

Партнерство, на наш погляд, є найвищим ступенем співпраці на основі горизонтальних зв'язків, за якого подібні за правовим статусом (компетенцією) елементи системи місцевого самоврядування взаємодіють на рівних засадах (партнерство громад).

В діяльності елементів системи місцевого самоврядування можуть виникати протиріччя, які проявляються в таких видах взаємодії як конфлікт, протидія, що може призвести до найвищого ступеню протистояння – антагонізму. Прикладом є антагоністична взаємодія органів місцевого самоврядування і громади, зумовлена свідомим, злісним ігноруванням потреб місцевих жителів при наданні підприємницьким структурам дозволів на забудову певної території, без урахування громадської думки, обговорення містобудівної документації. Подібні дії місцевої влади викликають зворотну реакцію – протидію з боку територіальної громади, яка реалізується через різні методи й важелі впливу: організаційні – акції протесту, пікети, інші форми протестної демократії; інформаційні – звернення громадян зі скаргами на дії органів місцевого самоврядування, розповсюдження відомостей про місцеві події в засобах масової інформації; правові – ініціювання місцевого референдуму з питання дострокового припинення повноважень міського голови; політичні – залучення до розв'язання конфліктної ситуації учасників політичного процесу.

Форми взаємодії можуть бути як безпосередніми (зустріч міського голови з виборцями, публічне громадське обговорення певних проблем міста; головування міського голови на пленарному засіданні міської ради, спілкування з депутатами цієї ради та ухвалення спільних рішень), так і опосередкованими (інформування громадськості про діяльність органів місцевого самоврядування через комунальні друковані засоби масової інформації та вивчення громадської думки щодо діяльності міської влади; затвердження положення про порядок реалізації місцевих ініціатив у місті). Крім того, виділяємо інституціолізовані (такі, що відображають певні суспільні інститути) та не інституціолізовані форми взаємодії.

Інституціолізованими є форми взаємодії, реалізація яких регулюється актами законодавства й актами органів і посадових осіб місцевого самоврядування. До не інституціолізованих належать форми взаємодії, які не знайшли відображення в чинному законодавстві, але потенційно можуть використовуватись в місцевому самоврядуванні або вже запроваджені в діяльність його органів (наприклад, такий масовий захід у громаді, як «толока», «дитячий омбудсмен», «нижні палати» місцевих рад).

Форми взаємодії елементів система місцевого самоврядування можна класифікувати й за іншими критеріями. За часом виділяємо стратегічні (довготермінові), тактичні (середньотермінові) та ситуативні форми взаємодії (оперативне реагування на певну дію або подію). Наприклад, створення консультативно-дорадчого органу при міській раді, що діє на постійній основі, вважаємо стратегічною формою співпраці територіальної громади з органами місцевого самоврядування, а утворення фокус-групи для з'ясування потреб і проблем міської молоді із залученням активістів громади, представників молодіжних рухів, працівників виконавчого

комітету міської ради, керівників ОСН, розроблення річної програми підтримки молодіжних ініціатив – тактичними; проведення зборів громадян за місцем проживання, наприклад, з питань підготовки колективного звернення до міської ради щодо перенесення транспортної зупинки, внесення пропозицій до порядку денного засідань ради, інших – ситуативними. За простором розрізняємо: 1) транскордонні форми взаємодії, які сприяють налагодженню зв'язків українських громад з міжнародними територіальними спільнотами (наприклад, обмін досвідом між муніципалітетами на міжнародному форумі, візит міського голови до муніципалітету міста-побратима); 2) регіональні – це форми взаємодії територіальних громад, які реалізуються за межами систем місцевого самоврядування сіл, селищ, міст в Україні та забезпечують партнерство територіальних громад, управління спільним комунальним майном, реалізацію спільних проєктів (надання транспортних послуг за програмою «шкільний автобус» для школярів двох суміжних сіл; утворення кількох територіальних громадами спільного комунального підприємства з переробки сміття); 3) місцеві форми взаємодії реалізуються в межах територіальної громади (проведення місцевого референдуму з питання приватизації об'єктів комунальної власності); 4) локальні форми взаємодії, які спрямовані на вирішення проблем, що стосуються частини території населеного пункту або окремої групи його жителів (нарада керівників комітетів самоорганізації населення певного району в місті).

В залежності від об'єктів взаємодії, тобто сфер життєдіяльності територіальної громади, можна виділити форми взаємодії у сфері охорони навколишнього середовища, житлового будівництва, благоустрою, форми спільного надання транспортних, медичних, соціальних, освітніх, інших послуг. В залежності від типу зв'язків, які становлять основу взаємодії – форми вертикальної координації (програмування розвитку системи комітетів самоорганізації населення міською радою), горизонтальної координації (обмін досвідом виконавчих комітетів районних в місті рад, створення асоціацій ОСН), форми діагональної взаємодії (консультації з громадськістю), субординації (дострокове припинення повноважень головної посадової особи місцевого самоврядування, реордінації (місцева ініціатива). Залежно від кількості залучених учасників – індивідуальні форми взаємодії, індивідуально-групові, міжгрупові. За характером (видами) взаємодії: 1) форми взаємодії, які забезпечують інтеграцію елементів система місцевого самоврядування (партнерство, співпраця, координація, сприяння); 2) форми взаємодії, що зумовлюють дезінтеграцію елементів система місцевого самоврядування (протидія, конфлікт, конкуренція). Залежно від отриманого ефекту виділяємо правові, економічні, фінансові, політичні, інформаційні, організаційні, ціннісно-орієнтовні форми взаємодії, а також похідні (наприклад, організаційно-кадрові, адміністративно-правові) та комплексні, які утворюються через поєднання означених видів (організаційно-правові, політико-правові) [5].

Організаційні форми взаємодії забезпечують співпрацю та координацію дій, узгодження певних заходів щодо вирішення проблем місцевого розвитку та характеризують структурний компонент спільної

діяльності. Зазвичай, передбачається створення відповідального за взаємодію органу (координаційної ради, робочої групи, громадської колегії, спільного центру з надання адміністративних послуг, представницького органу, «нижньої палати» місцевої ради як організаційно-інституційної форми взаємодії з громадськістю) або запровадження посади, за якою закріплене коло обов'язків із забезпечення спільної діяльності. Так, омбудсмен забезпечує взаємодію місцевих жителів з органами місцевого самоврядування, пильнує дотримання прав і свобод людини в діяльності цих органів.

Правові форми взаємодії передбачають прийняття спільного рішення у формі правового акту або участь в його розробленні; внесення змін до чинних правових актів з метою встановлення або скасування норм, які регулюють правові засади діяльності та взаємовідносини територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування; виявлення правотворчої ініціативи.

Реалізація фінансово-економічних форм взаємодії зумовлює виникнення економічного ефекту та впливає на фінансово-економічні відносини між суб'єктами місцевого самоврядування. Зокрема, економічною формою взаємодії територіальних громад є створення спільних комунальних підприємств. Останнім часом набуває популярності така форма взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю як спільне фінансування міні-проектів місцевого розвитку: частину видатків на розв'язання певної проблеми компенсують органи місцевого самоврядування за рахунок місцевого бюджету, а решту залучає ініціативна група місцевих жителів, відповідальних за міні-проект.

Політичними формами взаємодії в місцевому самоврядуванні є політична конкуренція (зокрема, під час місцевих виборів) або політична співпраця. Інформаційно-комунікативні форми взаємодії елементів системи місцевого самоврядування передбачають обмін інформацією як безпосередньо, під час комунікативних заходів (семінарів, з'їздів; громадських слухань; зустрічей з виборцями; публічних акцій протесту), так і опосередковано (листування, звернення). Опосередкована взаємодія відбувається, коли один із суб'єктів місцевого самоврядування виступає ініціатором впливу, а зворотна реакція іншого суб'єкта підтримує процес взаємодії. Наприклад, інформування населення про діяльність органів місцевого самоврядування, поширення відомостей про успішний досвід інших територіальних громад щодо розв'язання місцевих проблем заохочує місцевих жителів до співпраці з органами місцевого самоврядування, вияву місцевої ініціативи. Листування органів місцевого самоврядування забезпечує управлінський процес. Письмові колективні звернення місцевих жителів про бездіяльність, неналежні дії посадових, виборних осіб місцевого самоврядування спонукають органи місцевого самоврядування до певної реакції (звільнення, дострокове припинення повноважень тощо) [3].

Під методами впливу як складовою механізму взаємодії елементів системи місцевого самоврядування

розуміємо практичні способи та певні прийоми, які свідомо застосовуються певним елементом системи місцевого самоврядування для здійснення впливу на діяльність іншого елемента з урахуванням зворотної реакції (відгуку). Виділяємо такі основні групи методів: організаційні (та похідні від них – організаційно-кадрові, організаційно-координаційні) і правові (та похідні від них, адміністративно-правові методи), ціннісно-орієнтовні методи. Наприклад, у відносинах місцевої ради з комітетами самоорганізації населення реалізуються: 1) організаційно-кадрові методи впливу, спрямовані на просвіту й підготовку активістів територіальних громад – проведення навчальних семінарів і тренінгів; 2) організаційно-координаційні методи впливу, наприклад, проведення міським головою наради з головами районних у місті з метою координації їх діяльності щодо прибирання й озелення території напередодні свят; координацію дій комітетів самоорганізації населення, що діють на суміжних територіях.

Прикладом реалізації правових методів впливу територіальної громади на діяльність органів місцевого самоврядування є громадська експертиза проектів актів і чинних актів місцевого самоврядування, прийняття рішень на місцевому референдумі, виявлення правотворчої ініціативи громадян. У свою чергу, правовими методами впливу на діяльність членів територіальної громади з боку місцевої ради є затвердження положень про реалізацію форм прямої демократії.

Адміністративно-правові методи та важелі впливу можуть бути виділені в окрему групу, оскільки стосуються питань розподілу та делегування повноважень між елементами системи місцевого самоврядування. Зокрема, міська рада делегує окремі повноваження органам самоорганізації населення і встановлює повноваження районних в місті рад.

Отже можемо констатувати що необхідними умовами налагодження ефективної взаємодії в місцевому самоврядуванні вважаємо: наявність визначених законодавчо, актами місцевого самоврядування механізмів реалізації взаємодії; бажання зробити внесок у колективне вирішення проблеми, реалізацію певного проекту, програми, заходу, тобто витратити на це часові, інтелектуальні, фінансові, матеріальні ресурси, що є у розпорядженні; готовність та уміння діяти спільно заради загального добробуту. На сьогодні існують п'ять груп типових проблем у взаємодії елементів системи місцевого самоврядування, серед яких найбільшої уваги потребують саме проблеми становлення дієздатних територіальних громад, пов'язані із соціальною пасивністю і безініціативністю місцевих жителів; правового забезпечення взаємодії місцевих жителів з органами та посадовими особами місцевого самоврядування; розмежування функцій і повноважень елементів системи місцевого самоврядування, неузгодженість яких призводить до компетенційних суперечок, дестабілізації системи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Механізми професіоналізації органів місцевого самоврядування в контексті забезпечення сталого розвитку територіальної громади : наук. розробка / О. І. Сушинський, А. О. Каляєв, І. О. Дробот, О. Г. Сидорчук ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Упр. орг. фундамент. та приклад. дослідж., Львів. регіон. ін-т держ. упр. – К. : НАДУ, 2009. – 61 с.
2. Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право : [навч. посіб. для вищ. навч. закл.] / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний // [ГО «Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі»]. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
3. Сергієнко Є. В. Структура та класифікація механізмів взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування / Є. В. Сергієнко // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. праць. – К. : [б. в.], 2012. – Вип. 2. – С. 278–290. – (Серія “Управління”).
4. Сергієнко Є. В. Удосконалення правових засад взаємодії елементів системи місцевого самоврядування / Є. В. Сергієнко // Завдання державного, регіонального та муніципального управління в контексті нових реалій національного розвитку : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 6 квіт. 2012 р. / За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової. – К. : Видав.-поліграф. центр Академії муніципального управління : у 2 ч. – 2012. – Ч. 1. – 356 с. – С. 146–150.
5. Територіальна громада : знаннєвість, дієвість : [монографія] / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, І. О. Дегтярьова [та ін.] ; за заг. ред. Ю. О. Куца ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Х. : Віровець А. П. : Апостроф, 2011. – 339 с.
6. Територіальна організація влади в Україні : [навчальний посібник] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, А. О. Чемерис. – К. : ДаКор, 2007. – 576 с.

А. Н. Штырев,

*Институт государственного управления Черноморского
государственного университета им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина.*

С. В. Степаненко,

*Институт государственного управления Черноморского государственного университета
им. Петра Могилы, г. Николаев, Украина*

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЭЛЕМЕНТОВ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ НА УРОВНЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ**

Наряду с проблемами экономической несостоятельности большинства территориальных общин, ненадлежащего исполнения органами местного самоуправления собственных и делегированных полномочий особого внимания заслуживает проблема низкой эффективности местного самоуправления, которая приобрела системный характер. Деятельность органов местного самоуправления дестабилизируют как внешние, так и внутренние институциональные конфликты, в частности конфликты между сельскими, поселковыми, городскими головами и депутатами соответствующих советов, что также снижает эффективность управления на местном уровне, подрывает доверие избирателей к представительной демократии.

В статье сосредоточим внимание на особенностях взаимодействия элементов местного самоуправления поскольку именно в территориальной общине местное самоуправление является относительно самостоятельным и обособленным от государственного управления институтом публичной власти, целостной системой. Действующее законодательство не признает существования районных и областных территориальных общин, а представительные органы местного самоуправления - районные и областные советы лишены собственных исполнительных органов, поэтому только самоуправляющиеся системы сел, поселков, городов возможно отделить от внешней среды по территориальному и функциональному признаку. Местное самоуправление является самостоятельной формой публичной власти в обществе и занимает особое место в политической системе страны. В то же время, любая политическая система является динамическим механизмом, преобразует импульсы, идущие от окружения и самих политических структур в политические решения, формируют политическое поведение и другие общественные позиции, а сущность системного анализа политической жизни, по современному пониманию, заключается в исследовании способов поддержания его равновесия, особенностей взаимодействия с внешней средой

Ключевые слова: *местное самоуправление; территориальная община; система местного самоуправления; органы местного самоуправления; органы самоорганизации населения.*

A. Shtyrov,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine

S. Stepanenko,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine

SOME ASPECTS OF THE INTERACTION OF ELEMENTS OF THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT TO THE COMMUNITY

Along with the problems of economic failure of the majority of local communities, improper performance of local governments own and delegated powers deserves special attention the problem of low efficiency of local government, which has become systemic. Activities of local governments destabilize both external and internal institutional conflicts, in particular conflicts between village, town and city mayors and deputies of the respective councils, which also reduces the effectiveness of governance at the local level, undermining the confidence of voters to representative democracy. This article will focus on the features of the interaction of elements of local government as it is in a territorial community of local government is relatively independent and separate from the Institute of Public Administration of public power, integrated system. Current legislation does not recognize the existence of the district and regional territorial communities and representative bodies of local self-government – the district and regional councils are deprived of their own executive bodies, so the only self-governing system of villages, towns, cities can be separated from the external environment on the territorial and functional basis. Local self-government is an independent form of public power in society and has a special place in the political system of the country. At the same time, any political system is a dynamic mechanism that converts the impulses coming from the environment and themselves political structures in political decisions, form political behavior and other social position, and the essence of systems analysis of political life, in modern usage, is to study ways to maintain his balance, especially the interaction with the external environment

Key words: local government; territorial community; the system of local government; local authorities; bodies of self-organization of the population.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ СІМ'Ї В УКРАЇНІ

У статті розкриваються основні напрями удосконалення механізмів державного регулювання розвитку інституту сім'ї в Україні. Невід'ємною складовою державного регулювання розвитку інституту сім'ї є механізм правового забезпечення. Відзначимо, що одним із складових елементів механізму державного управління є політика. Тому державна сімейна політика має бути одним із пріоритетних напрямків діяльності урядів. Вона повинна бути спрямована на створення оптимальних умов функціонування та розвитку українських родин та адаптована до потреб сьогодення. Також неузгодженим залишається державне регулювання сфери сімейних відносин з політикою держави щодо зайнятості населення, регулювання ринку праці, захисту населення від безробіття, а також пенсійною та податковою політикою. Як свідчить практика, оптимальне функціонування та розвиток інституту сім'ї не можливе без вирішення його проблем розвитку. Не менш важливо для цього є розбудова системи органів влади, відповідальних за формування та реалізацію державного регулювання розвитку інституту сім'ї та налагодження міжвідомчої координації з окремих питань державної сімейної політики між різними відомствами та суспільними інституціями. Зокрема, в Україні сформовано організаційний механізм реалізації державного регулювання розвитку інституту сім'ї. Здійснено аналіз стану державного регулювання сфери сімейних відносин та розкрито поняття механізму регулювання розвитку сім'ї та його види.

Ключові слова: інститут сім'ї; механізм регулювання розвитку сім'ї; державне управління.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах політичної нестабільності держави, погіршення соціально-економічного становища країни спостерігається негативна тенденція щодо розвитку інституту сім'ї в Україні, адже державні інституції не в повній мірі виконують покладені на них функції та завдання в частині реалізації державної сімейної політики. Крім того, має місце задовільне становище українських родин та чимало проблем, а як відомо сім'я є своєрідним індикатором стабільності та благополуччя в країні. З огляду на це, з метою підвищення ефективності державного управління та його системи державних органів доцільно звернути увагу на актуальну проблему галузі державно-управлінських наук, зокрема на удосконалення системи механізмів державного регулювання розвитку інституту сім'ї.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Питанням державного регулювання розвитку інституту сім'ї присвячено праці як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців та учених. Серед них варто згадати про: Т. Кондратюк, І. Чеховську, К. Арабаджи, В. Дерету, О. Кулик, О. Михайленко, О. Аверіна, М. Ганслі Теренса, Д. Ван де Каа та ін. Пошуку

шляхів вдосконалення механізмів державного регулювання розвитку інституту сім'ї присвятили свої наукові праці та статті Л. Мельничук, Л. Пасека та ін. Ці вчені у своїх роботах торкалися проблеми удосконалення механізмів державного управління у сфері сімейних відносин. У той же час дослідженню основних шляхів удосконалення механізмів державного регулювання розвитку інституту сім'ї приділено недостатню увагу.

Формулювання мети статті. Метою статті є аналіз стану державного регулювання розвитку інституту сім'ї в Україні та надання пропозицій щодо напрямів удосконалення його механізмів.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. На сьогоднішній день інститут сім'ї переживає не найкращі часи і має чимало проблем, які потрібно негайно вирішувати, зокрема задовільне соціально-економічне становище українських родин, безвідповідальне ставлення батьків до виховання дітей, зменшення кількості новонароджених, збільшення бездітних та неповних сімей, пріоритет «громадянського шлюбу» тощо. Низка цих невирішених проблем свідчить про недостатню увагу з боку уряду щодо їх вирішення, не розуміння важливості інституту сім'ї

для держави. Існує мабуть думка протє, що інститут сім'ї в Україні здатен саморегулюватися або вирішувати свої проблеми власноруч, а тому держава спрямовує свої зусилля на окремі аспекти, а не систему в цілому. Відзначимо, що одним із складових елементів механізму державного управління є політика. Тому державна сімейна політика має бути одним із пріоритетних напрямків діяльності урядів. Вона повинна бути спрямована на створення оптимальних умов функціонування та розвитку українських родин та адаптована до потреб сьогодення.

Невід'ємною складовою державного регулювання розвитку інституту сім'ї є механізм правового забезпечення. Його основу складає Конституція України, яка містить статті, що конкретизують зміст державної сімейної політики. Це, зокрема ст. 32, яка визначає пріоритет сім'ї та невтручання в особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією, ст. 48 – право на достатній життєвий рівень для своєї сім'ї та себе, ст. 51 – шлюб ґрунтується на вільній згоді жінки і чоловіка. Кожен із подружжя має рівні права і обов'язки у шлюбі та сім'ї. Батьки зобов'язані утримувати дітей до їх повноліття. Повнолітні діти зобов'язані піклуватися про своїх непрацездатних батьків. Сім'я, дитинство, материнство і батьківство: охороняються державою [3]. Відповідно до цих норм, як підкреслює Л. Пасєка визначаються основні соціальні права та гарантії сім'ї, які забезпечуються як нормативно-правовою базою, так і механізмами державного управління [7].

Найважливіші питання функціонування інституту сім'ї закріплені у Сімейному кодексі, ухваленому 10.01.2002 р. Серед основних положень варто зазначити: зміцнення інституту сім'ї, рівність перед законом членів подружжя, захист прав матері й батька, забезпечення кожної дитини сімейним вихованням. Однак Сімейний кодекс не регулює відносини інституту сім'ї з державою, а тільки всередині сім'ї [21].

Основи політики держави щодо сім'ї, закладені у Концепції державної сімейної політики, затвердженій Постановою Верховної Ради України від 17 вересня 1999 року № 1063-XIV [12]. Вона є першим документом, який торкнувся питання інституту сім'ї в незалежній Україні. Концепція визначає загальну стратегію і пріоритетні напрями державної сімейної політики, передбачає здійснення цілісної системи заходів, маючи на меті підвищення ролі сім'ї як основи суспільства, створення правових, суспільно-політичних та соціально-економічних умов для всебічного розвитку сім'ї та її членів, найповнішої реалізації сім'єю своїх функцій і поліпшення її життєвого рівня [7; 24]. Разом з тим, концепція не містить визначення основних понять у сфері державного регулювання розвитку інституту сім'ї, зокрема таких: «сімейна політика», «категорія сім'ї», «державна сімейна політика», що призводить до різного тлумачення цих понять і потребує доопрацювання.

Відзначимо, що механізмом виконання цієї концепції є державні та регіональні програми підтримки сім'ї. Так, першою такою державною програмою була програма «Українська родина» на 2001-2005 рр. Вона не мала успіху на практиці. На зміну їй була

затверджена нова програма, зокрема Державна програма підтримки сім'ї на період до 2010 р. [24]. Метою даної Програми: створення правових, соціальних, економічних умов для належного функціонування та розвитку сім'ї, утвердження духовно і фізично здорової, матеріально та соціально благополучної сім'ї, забезпечення виконання сім'єю основних її функцій. Однак, незважаючи на певні позитивні тенденції внаслідок реалізації Державної Програми, очікуваних результатів уже вдруге досягнуто не було.

Першопричиною цього є недостатнє фінансування, його обмеженість, а також виконання інших нормативно-правових актів, що регулюють питання розвитку інституту сім'ї та шлюбу в державі, які на практиці не мають достатньо ресурсів для виконання завдань Програми.

Окрім цього, незважаючи на низку проблем у сфері сімейного регулювання спостерігаються позитивні зрушення в частині збільшення показників народжуваності за рахунок механізму державних адресних виплат. Щороку з державного бюджету України здійснюється безліч виплат: допомога при народженні дитини, при усиновленні, з вагітності і пологів, з догляду за дитиною до досягнення нею 3 років, на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням, самотнім матерям, малозабезпеченим сім'ям, тимчасова допомога, якщо хтось із батьків не сплачує аліменти, тощо [24]. Найбільш суттєвою частиною державної допомоги сім'ї з дітьми стало збільшення одноразової матеріальної допомоги при народженні дитини. Наприклад, з січня 2005 року вона становила 1500 грн, з квітня – 8497 грн. У 2009 року була схвалена загальнодержавна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 рр. [25]. Механізм її реалізації викликає багато питань, зокрема щодо визначення потенційних отримувачів такого житла і контролю за цими процесами з боку громадськості та державних інституцій.

Варто зазначити, що збільшення виплат не сприяли вирішенню всіх соціально-побутових проблем домогосподарств з дітьми [25, с. 102].

Отже, аналіз правового механізму державного регулювання розвитку інституту сім'ї потребує перегляду та удосконалення до потреб сьогодення.

Особливістю державного регулювання розвитку інституту сім'ї, як зазначає Ю. Сизенко, колишній заступник міністра у справах сім'ї, молоді та спорту і ми з ним погоджуємося, є те, що: «Сама державна сімейна політика розглядається як система заходів, спрямованих на усунення наслідків, а не причин, що перешкоджають повноцінному функціонуванню інституту сім'ї. Крім того, сім'я розглядається як соціальний інститут, не здатний до самостійного повноцінного функціонування. Внаслідок цього держава сприймає сім'ю як суспільну проблему, з якою потрібно боротися, а не надавати їй підтримку для самостійного функціонування» [2].

Також неузгодженим залишається державне регулювання сфери сімейних відносин з політикою держави щодо зайнятості населення, регулювання ринку праці, захисту населення від безробіття, а також

пенсійною та податковою політикою. Як свідчить практика, оптимальне функціонування та розвиток інституту сім'ї не можливе без вирішення його проблем розвитку.

Не менш важливо для цього є розбудова системи органів влади, відповідальних за формування та реалізацію державного регулювання розвитку інституту сім'ї та налагодження міжвідомчої координації з окремих питань державної сімейної політики між різними відомствами та суспільними інституціями. Зокрема, в Україні сформований організаційний механізм реалізації державного регулювання розвитку інституту сім'ї.

Провідне місце у системі займає профільне міністерство, яке відповідає за формування та реалізацію сімейної політики держави. Зазначимо, що протягом періоду розбудови української державності профільне міністерство зазнало реорганізації близько 7 разів. Так, спочатку в 1995 р. було створено Комітет у справах жінок, материнства і дитинства [11]. У 1996 р. створено Міністерство України у справах сім'ї та молоді [18]; у 1999 р. Міністерство реорганізовано у Державний комітет України у справах сім'ї та молоді [17]; в 2000 р. – у Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України [10]; в 2002 р. – у Державний комітет України у справах сім'ї та молоді [19]; в 2004 р. створюється Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді [13]; у 2005 р. перейменовано у Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту [16]; в 2011 р. функції щодо реалізації державної політики у сферах сім'ї, дітей, а також забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків передано Міністерству соціальної політики України [8].

Як наслідок, ці процеси сприяли лише порушенню злагодженої роботи цього механізму, втраті фахівців та напрацювань у цій царині, витраченню значної кількості грошей. Відзначимо також, що крім перейменування відомства мало місце і зміни у функціональному забезпеченні уповноваженого органу у сфері сімейних відносин, а це в свою чергу свідчить про те, що відсутня чітка стратегія держави щодо інституту сім'ї та розуміння держави його специфічних потреб.

Окресливши коротко стан державного регулювання розвитку інституту сім'ї в Україні, перейдемо до визначення шляхів удосконалення механізмів державного регулювання розвитку інституту сім'ї. Розглянемо дефініцію «механізм державного регулювання розвитку інституту сім'ї».

Сам термін «механізм» досить широко вживаний у науковій літературі і використовується у різних сферах життєдіяльності. Це і «механізми державного регулювання», «механізми державного управління», «організаційні», «правові» та «адміністративні» механізми тощо. Зазначимо, що механізм управління є складною управлінською категорією. Існує безліч його визначень, однак серед науковців немає однозначного розуміння його сутності. Наприклад, М. Круглов трактує механізм державного управління як сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління на діяльність об'єктів, що забезпечує узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного управління. Науковець стверджує, що, оскільки фактори

державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, то і комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних та правових механізмів [22].

Г. Атаманчук визначає його як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління; він є «інструментом» реалізації виконавчої влади держави [22].

Н. Нижник під механізмом державного управління розуміє складову частину системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [22].

Аналізуючи теоретичних напрацювання у галузі науки державного управління, зокрема [1; 4; 23], на фактори, від яких залежить результат функціонування та розвитку регульованого об'єкта, впливають механізми державного регулювання. Відповідно до природи вказаних факторів, обирають і різні за природою механізми, а також методи впливу, тобто сукупність способів, прийомів та засобів (інструментів) впливу держави на поведінку й суспільну діяльність керованого об'єкта.

Отже, механізми державного регулювання розвитку сім'ї – це та складова системи регулювання, що впливає на фактори зміни моделей, зразків сімейної поведінки. Кожен із цих механізмів, у свою у свою чергу, ґрунтується на використанні низки методів (способів, прийомів, інструментів) регулювання й сукупності необхідних ресурсів [6, с. 78].

У літературі з державного управління серед науковців існують різні підходи щодо видів та класифікацій механізмів державного управління. Як підкреслює Н. Брюховецька, що «від переваги акцентів на ті чи інші сфери управління механізм управління буде мати свою назву». Залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька самостійних механізмів.

Зокрема, Л. Мельничук залежно від природи факторів та способів впливу на діяльність суб'єктів регулювання і сімейну поведінку населення виділяє такі складові механізму державного регулювання розвитку сім'ї:

- політичний (вироблена та законодавчо закріплена державна сімейна політика, а також узгоджені з її цілями основні напрями соціально-економічної політики в цілому);
- організаційний (сукупність конкретних організаційних елементів, покликаних організовувати процес регулювання розвитку сім'ї відповідно до цілей, завдань сімейної політики, забезпечити діяльність та взаємодію її суб'єктів);
- правовий (сукупність правових норм, що покликані здійснювати регулювання сімейних правовідносин, відносин сім'ї та інших інститутів, нормативне визначення компетенції суб'єктів регулювання, зв'язків між ними);
- соціально-економічний (система методів, засобів та інструментів, за допомогою яких забезпечується створення економічних передумов для вибору особою способу сімейного життя);
- мотиваційний (набір мотивуютьоруючих важелів, під впливом яких виникають потреби особи, сім'ї у виборі суспільно бажаних зразків сімейної поведінки);

– соціально-психологічний (система методів та інструментів, що забезпечують вирішення внутрішньо-сімейних проблем, задоволення потреб особи, сім'ї в соціальних послугах);

– медико-соціальний (сукупність засобів, спрямованих на охорону репродуктивного здоров'я, материнства та дитинства) [5].

Підвищення результативності та ефективності державної сімейної політики в Україні вимагає удосконалення її вищезазначених механізмів. Перш за все, з метою реалізації цілей, мети, пріоритетів та завдань стратегії розвитку моделі державного регулювання розвитку інституту сім'ї необхідно здійснити комплекс тактичних заходів, спрямованих на зміну політики держави від державної підтримки соціально незахищених категорій сімей до політики розвитку інституту сім'ї, враховуючи політичні, організаційні, матеріальні і фінансові можливості держави. Крім того, державне регулювання розвитку інституту сім'ї має бути спрямоване на задоволення потреб сім'ї, осіб та суспільства в першу чергу, на створення умов для оптимального функціонування та розвитку сім'ї в Україні.

На нашу думку, доцільно удосконалити законодавчу базу державного регулювання сфери сімейних відносин, зокрема розробити і прийняти нормативно-правовий акт, який би визначав основні правові, організаційні та економічні засади державної сімейної політики, а саме: її мету, принципи, основні напрями, організаційний механізм впровадження, а також систему органів влади усіх рівнів, на які покладається здійснення державної сімейної політики, їх завдання, функції та повноваження тощо.

Окрім цього, варто розробити і запровадити державну програму розвитку сім'ї на довгострокову перспективу, законопроект щодо посилення відповідальності за неналежне виховання дітей, розробити місцеві програми розвитку сім'ї. Необхідним є узгодження між собою системи санкцій сімейної, адміністративної та інших видів відповідальності; розробка й нормативне визначення механізму проведення соціально-реабілітаційної і соціально-корекційної роботи з батьками, які не виконують чи виконують не належним чином своїх батьківських обов'язків; поліпшення процедури застосування санкцій сімейної відповідальності, запровадження соціальної експертизи в судах щодо визначення рівня неналежного виховання батьками своїх дітей [20, с. 233].

Також потребує вдосконалення система інструментів регулювання як зайнятості осіб з сімейними обов'язками, так і доходів сім'ї. Цей інструмент передбачає насамперед, посилення правового захисту громадян від дискримінації на основі сімейного стану чи сімейних обов'язків; встановлення додаткових гарантій працевлаштування, можливостей вибору умов та режимів праці з урахуванням гендерного компонента, що в цілому сприятиме гармонізації професійного та сімейного життя. Зазначене можливе шляхом ухвалення Трудового кодексу України з доповненням його нормами, що регулюють умови та режими праці чоловіків, які мають дітей. Перш за все, необхідним є визначення гарантій надання оплачуваних відпусток чоловікам при народженні дитини (одночасно з

жінками), що широко використовується у міжнародній практиці та сприяє гармонізації професійного й сімейного життя як жінок, так і чоловіків. Разом із тим, доцільно розробити та впровадити механізми стимулювання роботодавців, які сприяють виконанню членами родин як професійних, так і сімейних обов'язків, розширити інфраструктуру підтримки сімей із дітьми, переглянути процедуру державних виплат на родину з урахування її доходу, кількості дітей, запровадити пільги, податкові знижки, кредити і т. ін. [20].

Не менш важливо розширити і поліпшити якість роботи центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, надання соціальних послуг, збільшити кількість центрів планування сім'ї, удосконалити систему профілактичної роботи з питань збереження репродуктивного здоров'я, насамперед попередження поширення соціально небезпечних хвороб та ін.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

Отже, враховуючи викладене вище, основними напрями удосконалення механізмів державного впливу на розвиток інституту сім'ї вважаємо є:

– зміна змісту та чітке законодавче закріплення державної сімейної політики, переорієнтація політики від державної підтримки соціально незахищених категорій сімей на політику створення умов для оптимального розвитку сім'ї як соціального інституту;

– оптимізація організаційно-функціонального забезпечення державного регулювання розвитку інституту сім'ї шляхом законодавчого визначення завдань і функцій органів управління всіх рівнів, удосконалення структури спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань сімейної політики, поліпшення діяльності міжвідомчих структур, організації виконання їх рішень тощо;

– вироблення єдиної державної стратегії виховання підростаючого покоління, розширення інфраструктури підтримки сімей з дітьми, покращення якості надання соціальних послуг, залучення приватного сектору до надання цих послуг;

– посилення правових засобів впливу на сімейну поведінку шляхом удосконалення та узгодження між собою системи санкцій сімейної, адміністративної та інших видів відповідальності за неналежне виховання або безвідповідальне ставлення до дітей;

– узгодження сімейної політики із політикою регулювання зайнятості осіб шляхом посилення гарантій зручних умов та гнучких режимів праці, розширення можливостей самозайнятості;

– поліпшення системи економічних важелів впливу на сімейну поведінку шляхом поглиблення диференційованого підходу до визначення розмірів податкових пільг, розширення підстав надання податкових кредитів; реформування системи фінансових трансферів сім'ям з дітьми;

– розвиток мережі закладів та служб, які забезпечують догляд за дітьми, на гнучкій основі та з урахуванням потреб дітей різного віку, створення системи стимулів для надання таких послуг окремими особами й закладами приватних форм власності, удосконалення системи контролю за якістю таких послуг;

– удосконалення системи профілактичної роботи з питань збереження репродуктивного здоров'я, запобігання

негативним наслідком неупорядкованих статевих відносин шляхом розвитку мережі центрів та кабінетів планування сім'ї, застосування у їх практиці ефективних соціальних технологій.

Для успішної реалізації державного регулювання розвитку інституту сім'ї необхідним є збалансоване поєднання представлених вище механізмів здійснення державних заходів у сфері сімейних відносин,

комплексне застосування яких сприяє максимальному досягненню цілей сімейної політики. На нашу думку, запропоновані напрями вдосконалення механізмів державного регулювання розвитку інституту сім'ї не є вичерпними, однак їх запровадження сприятиме формуванню цілісної, дієвої сімейної політики і досягненню її основної мети – зміцнення та розвитку інституту сім'ї в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Державне управління: основи теорії, історія і практика [Текст] : [навч. посіб.] / Бакуменко В. Д., Надолішній П. І., Іжа М. М., Арабаджи Г. І. ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – О. : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.
2. Інститут сім'ї в Україні: стан, проблеми та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс]: парламентські слухання 21 вересня 2011 р. – Режим доступу : http://static.rada.gov.ua/zakon/skl6/11session/par_sl/sl2109111.htm. – Заголовок з екрану.
3. Конституція України [Текст] : Закон України: від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР.– Х.: ПП, «ІГВІНІ», 2007.– 64 с.
4. Мельник А. Ф. Державне управління [Текст] : [підруч.] / Мельник А.Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю.; за ред. Мельник А. Ф. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
5. Мельничук Л. М. Державне регулювання розвитку соціального інституту сім'ї в Україні [Електронний ресурс] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Л. М. Мельничук; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2009. – 20 с. – Режим доступу : <https://www.google.com.ua/url?sa=t&rc=tj&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved> – Заголовок з екрану.
6. Мельничук Л. М. Проблеми формування мотиваційного механізму державного регулювання розвитку сім'ї в Україні [Текст] / Л. М. Мельничук // Статистика України. – 2013. – № 2. – С. 76–80.
7. Пасєка Л. Нормативно-правове забезпечення механізмів державного управління у сфері сімейної політики [Текст] / Л. Пасєка // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. – Вип. 31 ; за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – С. 191–198.
8. Положення про Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 389/2011. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389/2011>. – Заголовок з екрану.
9. Положення про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. № 1573. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1573-2006-%D0%BF>. – Заголовок з екрану.
10. Про Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 31 травня 2000 року № 740/2000. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/lavvs/show/740/2000>. – Заголовок з екрану.
11. Про Комітет у справах жінок, материнства і дитинства [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 8 квітня 1995 року № 287/95. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/95>.
12. Про Концепцію державної сімейної політики [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 1063-14 від 17.09.1999 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1063-14>. – Заголовок з екрану.
13. Про Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 06.02.2004 р. № 166/2004. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/166/2004>. – Заголовок з екрану.
14. Про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 18.08.2005 р. № 1176/2005. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1176/2005>. – Заголовок з екрану.

Т. М. Щибрик,

*Інститут государственного управления
Черноморского государственного университета им. Петра Могилы,
г. Николаев, Украина*

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА СЕМЬИ В УКРАИНЕ

В статье раскрываются основные направления совершенствования механизмов государственного регулирования развития института семьи в Украине. Неотъемлемой составляющей государственного регулирования развития института семьи механизм правового обеспечения. Отметим, что одним из составляющих элементов механизма государственного управления является политика. Поэтому государственная семейная политика должна быть одним из приоритетных направлений деятельности правительства. Она должна быть направлена на создание оптимальных условий функционирования и развития украинских семей и адаптирована к потребностям сегодняшнего дня. Также несогласованным остается государственное регулирование сферы семейных отношений с политикой государства по занятости населения, регулирования рынка труда, защиты населения от безработицы, а также пенсионной и налоговой политикой. Как показывает практика, оптимальное функционирование и развитие института семьи невозможно без решения его проблем развития.

Не менее важно для этого является развитие системы органов власти, ответственных за формирование и реализацию государственного регулирования развития института семьи и налаживания межведомственной координации по отдельным вопросам государственной семейной политики между различными ведомствами и общественными институтами. В частности, в Украине сформирован организационный механизм реализации государственного регулирования развития института семьи. Осуществлен анализ государственного регулирования сферы семейных отношений и раскрыто понятие механизма регулирования развития семьи и его виды.

Ключевые слова: институт семьи; механизм регулирования развития семьи; государственное управление.

T. M. Shibrik,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolaiv, Ukraine

THE MAIN DIRECTIONS OF IMPROVING THE MECHANISMS OF STATE REGULATION OF THE FAMILY INSTITUTION IN UKRAINE

The article describes the main directions of improving the mechanisms of state regulation of the family institution in Ukraine. An integral part of state regulation of the family institution mechanism of legal support. Note that one of the constituent elements of the machinery of government is politics. Therefore, the state family policy should be one of the priorities of the government. It should be aimed at creating optimal conditions for the functioning and development of Ukrainian families and adapted to the needs of today. Also remains inconsistent state regulation of family relations with the state policy on employment, labor market regulation, protection of the population against unemployment, as well as pension and tax policy. Practice shows that the optimal functioning and development of the institution of the family is impossible without solving its development problems. It is equally important for this is the development of the authorities responsible for the development and implementation of state regulation of the family institution and establishing inter-agency coordination on specific issues of state family policy between different ministries and public institutions. In particular, in Ukraine formed an organizational mechanism for implementing state regulation of the institution of family. The analysis of state regulation of family relationships and reveals the concept of the mechanism of regulation of the family and its types.

© Щибрик Т. М., 2014

Дата надходження статті до редколегії 10.10.2014

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

Наукове видання

НАУКОВІ ПРАЦІ

Науково-методичний журнал

Серія «Державне управління»

Випуск 237

Том 249

Редактор *О. Авраменко*.
Технічний редактор, комп'ютерна верстка *М. Тельних*.
Друк, фальцювально-палітурні роботи *С. Волинець*.

Підп. до друку 12.12.2014 р.
Формат 60х84^{1/8}. Папір офсет.
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.
Ум. друк. арк. 18,6. Обл.-вид. арк. 17,2.
Тираж 300 пр. Зам. № 4521.

Видавець і виготовлювач: ЧДУ ім. Петра Могили.
54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10.
Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: rector@chdu.edu.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009