

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/330500560>

# Інститут індивідуальної парламентської відповідальності уряду в країнах Європейського Союзу: досвід для України

Article · January 2011

CITATIONS

0

READS

24

1 author:



**Svitlana Soroka**

Petro Mohyla Black Sea National University

42 PUBLICATIONS 0 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



“EU GOVERNANCE AND POLITICS OF EUROPEAN INTEGRATION” [View project](#)



Cooperation Mechanisms between Parliament and Government [View project](#)

# Наукові праці

Видається з грудня 2001 року

Науково-методичний журнал



Серія

**«ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»**

Випуск 145, 2011

Том 157

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

(Бюлетень ВАК України. – 2011. – № 2)

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

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

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

Рекомендовано до друку  
рішенням вченої ради  
Чорноморського державного  
університету ім. Петра Могили  
(протокол № 8 від 17.02.2011 р.)

## РЕДАКЦІЙНО-ВИДАВНИЧА РАДА:

**Клименко Леонід Павлович**

голова редакційно-видавничої ради, головний редактор, доктор технічних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки, ректор Чорноморського державного університету імені Петра Могили;

**Мещанінов Олександр Павлович**

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

**Багмет Михайло Олександрович**

голова редколегії серії «Політологія», доктор історичних наук, професор, проректор з науково-педагогічної роботи та питань розвитку Чорноморського державного університету імені Петра Могили;

**Горлачук Валерій Васильович**

голова редколегії серії «Економіка», доктор економічних наук, професор Чорноморського державного університету імені Петра Могили;

**Грабак Наум Харитонович**

голова редколегії серії «Екологія», доктор сільськогосподарських наук, професор, старший науковий співробітник Чорноморського державного університету імені Петра Могили;

**Дубова Олена Анатоліївна**

голова редколегії серії «Філологія. Мовознавство», доктор філологічних наук, професор Чорноморського державного університету імені Петра Могили;

**Клименко Леонід Павлович**

голова редколегії серії «Державне управління», «Техногенна безпека», доктор технічних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки, ректор Чорноморського державного університету імені Петра Могили;

**Мещанінов Олександр Павлович**

голова редколегії серії «Педагогіка», доктор педагогічних наук, професор Чорноморського державного університету імені Петра Могили;

**Михальченко Микола Іванович**

голова редакційної колегії видання «Сучасна українська політика», член-кореспондент НАН України, доктор філософських наук, професор, президент Академії політичних наук України, провідний науковий співробітник Інституту політичних та етнопольових досліджень НАН України;

**Науменко Анатолій Максимович**

голова редколегії серії «Новітня філологія», доктор філологічних наук, професор Чорноморського державного університету імені Петра Могили;

**Пронкевич Олександр Вікторович**

голова редколегії серії «Філологія. Літературознавство», доктор філологічних наук, професор Чорноморського державного університету імені Петра Могили;

**Тригуб Петро Микитович**

голова редколегії серії «Історія», доктор історичних наук, професор Чорноморського державного університету імені Петра Могили, академік УАН;

**Фісун Микола Тихонович**

голова редколегії серії «Комп'ютерна технологія», доктор технічних наук, професор, старший науковий співробітник Чорноморського державного університету імені Петра Могили, дійсний член УАН;

**Андрєєв Вячеслав Іванович**

відповідальний секретар, кандидат технічних наук, в.о. доцента Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

## Наукові праці: Науково-методичний журнал. – Вип. 145. Т. 157. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. – 152 с.

№ 34

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

### РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ СЕРІЇ:

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

Статті публікуються в авторській редакції

ISSN 1609-7742

© Чорноморський державний університет ім. Петра Могили, 2011

### АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

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

**Випуск присвячений  
15-річчю заснування магістратур  
з державного управління**

**ШАНОВНІ КОЛЕГИ!**

У травні 2011 року виповнюється 15 років з часу заснування магістратур, які здійснюють підготовку державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за освітньо-кваліфікаційним рівнем «Магістр» напряму підготовки «Державне управління».

Головне управління державної служби щиро вітає викладачів та студентів із ювілеєм. Ваша відданість справі – це вагомий внесок в адміністративну реформу та європейську інтеграцію нашої країни. Формування команди адміністративної еліти, здатної мобільно реагувати на запити суспільства, підготовка висококваліфікованих управлінців, які є взірцем професіоналізму, порядності та патріотизму, є важливою складовою у справі реалізації реформ, ініційованих Президентом України.

Випускники магістратур напряму «Державне управління» здатні втілити в життя реальні амбітні плани соціального та економічного розвитку, які перед собою сьогодні ставить Україна.

В умовах відкритої конкуренції Вам, науковцям і молодим управлінцям, належить втілювати в життя відповідальні завдання захисту інтересів та прав громадян.

Віriamo, що разом зуміємо сформувати потужний, не обтяжений стереотипами минулого людський кадровий ресурс, спроможний взяти на себе відповідальність за долю держави і суспільства.

Від усього серця зичу доброго здоров'я, нових ідей та досягнень у нашій спільній справі!

**Начальник  
Головдержслужби України**

**Тимофій Мотренко**

# ЗМІСТ

## Розділ 1. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ..... 6

Тертишина О. А. Інституційне формування адміністративної еліти в процесі професіоналізації державної служби .....	7
Кобець А. С. Розроблення єдиних критеріїв і стандартів у галузі освіти та науки.....	10
Лопушинський І. П. Національно-культурна автономія як спеціальна форма самоорганізації та самоврядування громадян України.....	15
Євтушенко О. Н. Головні напрямки реформування державної влади і місцевого самоврядування у вітчизняній системі публічної влади .....	20
Некряч А. І. Перезавантаження місцевої влади в контексті адміністративної реформи .....	26
Кальниш Ю. Г. Місцеві державні адміністрації як об'єкт наукових досліджень в Україні .....	33
Верба С. М. Деякі аспекти кадрового забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування в Миколаївській області.....	39
Ємельянов В. М., Малахов А. А. Нормативно-правові засади забезпечення участі громадськості у процесі формування та реалізації державної політики в Україні.....	46
Сорока С. В. Інститут індивідуальної парламентської відповідальності уряду в країнах Європейського Союзу: досвід для України .....	51
Палагнюк Ю. В. Підготовка Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: проблеми та перспективи .....	58
Шубін С. П. Функції моделі політичної маркетингової організації та її підрозділів у державному управлінні України .....	63
Коваль Г. В. Законодавче забезпечення реалізації молодіжної політики України.....	69

## Розділ 2. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ ..... 74

Ємельянов В. М. Гармонізація інтересів держави і бізнесу в аспекті соціально-економічного розвитку регіону .....	75
Козлова Л. В. Проблеми співвідношення лібералізації та протекціонізму у світовій торгівлі .....	80
Алейнікова О. В. Пріоритет ринкових регуляторів у державному регулюванні агропродовольчої сфери.....	86
Антонов А. В. Відсутність раціональної аграрної політики у системному процесі розвитку сільських територій .....	93
Міщенко Д. А. Роль державного регулювання аграрного сектору економіки України в сучасних умовах господарювання.....	97
Шклярська І. Ю. Зміна підходів до пенсійного забезпечення населення України .....	102
Литвин Ю. О. Роль регіонального продовольчого ринку в продуктозабезпеченні населення держави.....	107
Лисов І. В. Концептуальні основи вдосконалення державної політики як інструменту стимулювання розвитку житлового будівництва .....	112
Мусієнко І. І. Державний процес впровадження інновацій на основі сучасних інформаційних технологій.....	116
Биркович Т. І. Становлення системи державного регулювання енергетики в Україні .....	121
Величко В. В. Моніторинг та оцінка регіональної депресивності .....	125

<b>Лісв О. С.</b> Державне регулювання сталого розвитку регіону в контексті екологічної надійності та безпеки.....	130
<b>Ремезов Д. А.</b> Деякі аспекти формування стратегії державного регулювання економічного розвитку в Україні в часи реформ .....	134
<b>Корецький О. М.</b> Еволюційний розвиток державної податкової служби України .....	138
<b>Близнюк В. В.</b> Система комплексного державного управління банківською сферою в ризикових умовах .....	141
<b>Шаповалова І. О.</b> Свобода адміністративного договору.....	145
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ .....</b>	<b>149</b>

## Розділ 1

---

# **СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

---

## ІНСТИТУЦІЙНЕ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЕЛІТИ В ПРОЦЕСІ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

*У статті проаналізовані основні аспекти формування нової генерації управлінських кадрів в процесі професіоналізації державної служби. Особлива увага приділена особливостям оптимізації державної кадрової політики та моделюванню сучасної системи пошуку та відбору управлінських кадрів в органах влади.*

**Ключові слова:** адміністративна еліта, державна служба, управлінські кадри.

*В статье проанализированы основные аспекты формирования новой генерации управленческих кадров в процессе профессионализации государственной службы. Особенное внимание уделено особенностям оптимизации государственной кадровой политики и моделированию современной системы отбора кадров в органах государственной власти.*

**Ключевые слова:** административная элита, государственная служба, управленческие кадры.

*In article the basic aspects of formation the new generation of administrative staffs in the course of public service professionalizing are analysed. The especial attention is given features of optimization the state personnel selection and modelling of modern system of selection the staff in public authorities.*

**Key words:** administrative elite, public service, administrative staff.

В Україні сьогодні започатковані широко-масштабні трансформації практично всіх сторін суспільного життя. Пріоритетним напрямом державної кадрової політики є підвищення професіоналізму, найбільш повне використання знань і можливостей державних службовців, розвиток кадрового потенціалу як найважливішого інтелектуального й професійного ресурсу в системі державного управління. Саме високопрофесійні кадри можуть забезпечити соціально-економічний розвиток країни, її конкурентоспроможність на міжнародному рівні й підвищення ефективності в діяльності адміністративної еліти в Україні.

Особливо гостро постає питання формування якісно нової генерації управлінських кадрів – державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, свідомо орієнтація та фаховий рівень яких відповідали б потребам часу, прагненням, сподіванням і вимогам українських громадян до системи адміністративного забезпечення державного управління.

Адміністративна еліта є центральною ланкою державного управління. Від її діяльності та адміністративної поведінки в значній мірі залежить напрям і хід інституційного формування адміністративного розвитку, функціонування держави в цілому.

Для українського суспільства необхідність оптимізації державної кадрової політики, моделювання сучасної системи пошуку та відбору управлінських кадрів в органах влади зумовлена низкою чинників, які трансформують зміст, характер, методи, тенденції розвитку кадрової системи та її ресурсного забезпечення. Перш за все, важливо подолати недостатність професійної підготовки державних службовців вищого рівня, підвищити рівень їх психологічної готовності до роботи в євроінтеграційних умовах. Потребує зміцнення кадрово-інституційна спроможність нашої держави в процесах запровадження державно-управлінських рішень щодо інтеграції в європейській простір.

Тому, на сьогодні є актуальним дослідження різних підходів до визначення управлінських еліт та сучасних перспектив формування адміністративної еліти в Україні, а саме: необхідності формування якісно нової генерації управлінських кадрів – державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Категорією «еліта» позначають провідні верстви суспільства, які здійснюють керівництво у певних галузях суспільного життя. Залежно від функцій, які виконує еліта у суспільстві, її поділяють на управлінську, економічну, господарську, духовно-інтелектуальну, політичну, військову, наукову

тощо. Адміністративна еліта є привілейованою групою, оскільки посідає керівні посади у владних структурах і безпосередньо бере участь у прийнятті важливіших рішень, пов'язаних з використанням влади.

Формуючи адміністративну еліту, треба враховувати, що до еліти традиційно є два підходи. Перший розглядає еліту як вибрану соціальну меншість, другий – як певну духовну якість. Перший підхід вирізняється акцентом на спадковість, родові традиції, тому приналежність до еліти, насамперед, аристократії, стає призначенням, долею. Це родова елітарність, а не особистісна. Таким чином, формується родова гордість. У духовній аристократії елітарність є особистою, тобто ознакою певних власних заслуг і якісних ознак особи. Соціальна еліта спирається, насамперед, на нагромаджені, успадковані багатства. Тому вона поступово стає слугою не лише власності, а й стану, касти. Вона передає сучасним елітам певні аристократичні заповіді. Аналізуючи критерії добору номенклатури, на перше місце слід поставити знання справи, сумлінність у праці та адміністративні здібності.

Особливості формування адміністративної еліти в Україні зумовлені складними історичними обставинами. Можна стверджувати, що кожна історична доба мала свою еліту, а тому важко простежити історичну спадковість української еліти з давнини до наших днів. Тим більше, що через втрату державності спостерігається відсутність існування її упродовж значного часу.

Звичайно, адміністративна еліта існує в будь-якій країні, де існує соціальна ієрархія, спеціалізація функцій прийняття рішень від імені суспільства. Для України, яка успадкувала основні специфічні риси радянського господарського і соціально-політичного устрою, проблема діяльності і ролі адміністративної еліти в трансформації суспільства є особливо актуальною.

Ефективність еліти у системі державного управління та ступінь її стабільності залежить від безлічі обставин. Їх сукупність досить повно розкривається в трьох визначальних аспектах: стосунки між адміністративною елітою і суспільством, стосунки на елітарному рівні та стосунки в суспільстві. Владно-управлінські функції в суспільстві адміністративна еліта здійснює шляхом прийняття важливих рішень, що вимагає від неї спеціальних знань та вмінь, які відсутні у більшості пересічних громадян. До того ж, адміністративні еліти є представниками групових інтересів у політиці, які створюють оптимальні умови для їх втілення в життя.

Сутність і етапи формування адміністративної еліти на сучасному етапі в Україні чітко збігаються з виборчими циклами. Вибори стали основним механізмом селекції адміністративної еліти. Причому на тенденції трансформації головним чином впливають парламентські вибори, оскільки саме вони формують велику частку складу політичної еліти. Формується верхівка

управлінської еліти, керівники центральних органів виконавчої влади, обласних держадміністрацій, які також входять до складу адміністративної еліти, але складають відносно невеликий її відсоток.

Аналізуючи особливості політичної еліти України можна відзначити необхідність формування таких позитивних характеристик:

- домінування суспільних інтересів над особистими інтересами
- високий рівень професійної підготовки значної частини адміністративної еліти, наявність необхідного справжній еліті стратегічного мислення;
- висока ефективність адміністративної діяльності в цілому і якості схвалюваних політичних рішень зокрема;
- вміння домовлятися, узгоджувати інтереси;
- подолання відчуження адміністративної еліти від суспільства, соціального розриву між її представниками та пересічними громадянами.

Значна увага має бути приділена процедурам відбору еліт, їх демократичності, прозорості, підвищеній вимогливості до професійних і моральних якостей претендентів на виборчі посади, на пости керівників центральних і регіональних органів виконавчої влади; підвищення професіоналізму, розвиток кадрового потенціалу як вамого інтелектуального й професійного ресурсу українського суспільства, що забезпечує соціально-економічний розвиток країни, її конкурентоспроможність на міжнародному рівні й підвищення ефективності державної влади. Від якості еліти і людського потенціалу в цілому залежить безпосередньо якість і темпи економічного зростання, потужність і ефективність державного управління, публічної влади сучасної держави.

Тому постає питання щодо формування якісно нової генерації управлінських кадрів – державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, свідомо орієнтація та фаховий рівень яких відповідали б потребам часу, прагненням, сподіванням і вимогам українського народу до системи адміністративного забезпечення державного управління.

У Посланні Президента України до українського народу від 03.06.2010 р. перед країною поставлені чіткі завдання: «входження у 2020 році в число провідної «двадцятки» світу, як сучасної держави з конкурентною економікою XXI століття». Зважаючи на це, головною метою кадрової політики, як зазначено в проекті Стратегії державної кадрової політики, яка розглядалася у вересні 2010 р. на Рішельєвських слуханнях у м. Одесі, є «побудова професійної, політично нейтральної державної служби, служби в органах місцевого самоврядування європейського зразка, які здатні утримувати кваліфіковані кадри та відповідатимуть потребам суспільства, ефективно надаватимуть послуги населенню».

У зв'язку з цим першочергове завдання державної кадрової політики – це інституціоналізація та розвиток вищого корпусу державної служби, що є передумовою для успішного впровадження реформ у системі державного управління.

Інституціоналізація вищого корпусу державної служби вимагає визначення переліку посад вищого корпусу державної служби, врегулювання їх правового статусу; запровадження спеціальних підходів управління персоналом та порядку проходження державної служби, у тому числі програм просування по службі державних службовців нижчих категорій посад з урахуванням їх кваліфікації, ділових та моральних якостей, професійних досягнень, а також володіння практичними навичками, необхідними для роботи на вищих керівних посадах.

Ефективність вищого корпусу державної служби передбачає посилення ролі кадрового резерву на керівні посади державних службовців, більш ефективної роботи з особами, зарахованими до такого резерву, розроблення спеціальних програм підготовки вищого корпусу державної служби із визначенням їх взаємозв'язку із розвитком кар'єри; встановлення спеціальних умов звільнення з державної служби для забезпечення достатніх гарантій, збереження та раціонального використання потенціалу державних службовців вищого корпусу.

В Стратегії приділено увагу інституціоналізації вищого корпусу державної служби, що передбачає:

- затвердження профілів компетенцій лідерства для державних службовців вищого корпусу та розроблення нових принципів

формування резерву на посади вищого корпусу та управління ним;

- розроблення методик оцінки професійних компетенцій кандидатів на посади вищого корпусу державної служби.
- утворення Національного центру оцінювання та розвитку персоналу державної служби при Кабінеті Міністрів України, що проводитиме оцінку психологічних, ділових і моральних якостей кандидатів та надаватиме підтримку у плануванні індивідуального розвитку державних службовців вищого корпусу на основі профілів компетенцій лідерства;
- прийняття та введення в дію рішення Кабінету Міністрів України щодо нових підходів до управління персоналом вищого корпусу державної служби з подальшим прийняттям Закону України «Про вищий корпус державної служби», що інституційно закріпить формування професійного, політично нейтрального та відповідального корпусу державних службовців.

Активізувалась необхідність у формуванні адміністративної еліти у процесі професіоналізації державної служби, що мають глибокі знання в галузі політології, права, економіки, менеджменту, державного управління. Становлення демократичних владних інститутів вимагає істотного зростання політичної культури управлінських кадрів. Виникла нагальна необхідність в адаптації державних управлінських кадрів до потреб нової соціально-економічної і політико-правової ситуації в Україні, європейському і світовому співтоваристві.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року // Голос України. – 1994. – 5 січня.
2. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – 86 с.
3. Проект Стратегії державної кадрової політики від 20.09.2010 р. // [www.guds.gov.ua](http://www.guds.gov.ua).
4. Указ Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 28.12.2010 р. // [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

Рецензенти: Бакуменко В. Д. – д.держ.упр., професор;  
Мотренко Т. В. – д.філос.н., професор

© Тертишина О. А., 2011

Стаття надійшла до редколегії 11.01.2011 р.

## РОЗРОБЛЕННЯ ЄДИНИХ КРИТЕРІЇВ І СТАНДАРТІВ У ГАЛУЗІ ОСВІТИ ТА НАУКИ

*Досліджено завдання вищої школи як соціального інституту. Визначено систему наукових ступенів та структуру наукових спеціальностей в Україні яка б відповідала загальноєвропейській.*

**Ключові слова:** Вища освіта, державна політика, людський капітал, процес євроінтеграції, фундаментальне завдання.

*Исследовано задание высшей школы как социального института. Определено систему научных степеней и структуру научных специальностей в Украине которая бы отвечала общеевропейской.*

**Ключевые слова:** Высшее образование, государственная политика, человеческий капитал, процесс евроинтеграции, фундаментальное задание.

*The task of high school is explored as social institute. The system of scientific degrees and structure of scientific specialities in Ukraine is certain which answered European.*

**Key words:** Higher education, state policy, human capital, process of eurointegration, fundamental task.

**Вступ.** Вирішення соціальних та економічних проблем, що стоять перед вищою освітою, буде залежати від того, чи вдасться забезпечити максимальну мобілізацію можливостей і реалізацію здібностей кожної людини як суб'єкта діяльності. У цьому контексті вирішальним у боротьбі за якість продукції вищої освіти як сектора економіки держави стає людський капітал. Людський капітал визначається як сукупність якостей людини, що ґрунтуються на таких поняттях як здоров'я, природні здібності, освіта, професіоналізм і мобільність. Кожен член суспільства повинен бути оптимально пристосований до професійної діяльності за рахунок максимального використання індивідуальних здібностей. Для досягнення цієї мети необхідно забезпечити інвестиції у вищу освіту і підвищення кваліфікації людей, а також домогтися прискорення прогресу у вирішенні фундаментального завдання модернізації національної системи освіти, для того, щоб кожна людина могла отримати нові знання, навички та компетенції, які їй будуть потрібні в процесі навчання впродовж життя

### **Аналіз останніх наукових досліджень.**

Управлінню інноваційною діяльністю в закладах освіти Л. І. Даниленко та інноваційними процесами в освіті Л. М. Ващенко, розвитку педагогічної освіти в Україні В. І. Луговий, В. М. Мадзігон, В. В. Олійник, О. Я. Савченко.

### **Постановка завдання:**

- дослідити завдання вищої школи як соціального інституту;

- визначити систему наукових ступенів та структуру наукових спеціальностей в Україні яка б відповідала загальноєвропейській.

**Результати.** Завдання вищої школи як соціального інституту полягає в тому, щоб сприяти професійній самореалізації індивіда, навчаючи його професійно спрямованій взаємодії з навколишнім природним і соціальним середовищем.

Україна має один із найвищих у світі індексів освіченості (98 %) і величезний людський інтелектуальний потенціал (індекс освіченості – це кількість письменних громадян України у відсотках). Виклики сьогодення вимагали певного реформування освіти, і ще 1991 року було прийнято Закон «Про освіту», яким вперше було введено ступені бакалавра та магістра. Фактично Україна запровадила ступеневу освіту раніше багатьох країн Європи, але при цьому не вирішила важливі структурні проблеми, які залишилися від минулої централізованої економіки, і ті, що виникли за час незалежності держави у зв'язку з особливостями перехідного періоду.

Серед них варто зазначити такі:

- в Україні є надлишкова і недостатньо збалансована з потребами суспільства та ринку праці кількість напрямів (76) і спеціальностей (584), за якими готують фахівців з вищою освітою. У кращих же світових системах вищої освіти їх як мінімум удвічі менше, вони укрупнені й більш універсальні;
- має місце недостатнє визнання у суспільстві рівня «бакалавр» як кваліфікаційного рівня;

- не зменшується розрив між освітянами і роботодавцями, між сферою освіти і ринком праці;
- має місце недостатнє розуміння рівнів спеціаліста і магістра. З одного боку, програми підготовки спеціаліста і магістра близькі, вони вважаються еквівалентними за освітньо-кваліфікаційним статусом, а з іншого, їх акредитують за різними рівнями, відповідно за третім і четвертим;
- сектор вищої освіти не бере на себе роль лідера у проведенні передових наукових досліджень у закладах освіти, які є основою елітної університетської підготовки;
- система наукових ступенів і структура наукових спеціальностей в Україні не відповідає загальноєвропейській;
- неадекватно до потреб суспільства у фахівцях з вищою освітою діє така розповсюджена ланка освіти, як технікуми, коледжі і вищі професійно-технічні училища, які на початку незалежності України штучно було віднесено до системи вищої освіти;
- ще не відбулося реформування для умов ринкової економіки системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів, що не дозволяє реалізувати повною мірою принцип «освіта через усе життя»;
- рівень автономії вищих навчальних закладів значно нижчий від середньоєвропейського, зокрема, у питаннях фінансової самостійності, структури і обсягів підготовки фахівців із вищою освітою.

Ці та інші перешкоди погіршують розпізнавання нашої системи вищої освіти зовнішнім світом, погіршують мобільність наших студентів, викладачів і науковців у межах європейського освітнього простору і ринку праці.

Зараз Міністерство освіти і науки України напружено працює над структурним реформуванням й адаптацією вищої освіти України відповідно до вимог Болонського процесу.

Перепис населення 2001 року зафіксував абсолютно неприйнятну динаміку: уперше за всі повоєнні часи питома вага осіб з вищою освітою у складі населення віком від двадцяти п'яти до тридцяти п'яти років зменшилась. Така ситуація склалася попри збільшення на 60 % обсягів підготовки фахівців з вищою освітою, люди виїхали з України. Це означає, що наше уперте небажання перейти на іншу модель обертається тим, що мільйони бюджетних коштів, які ми вкладаємо у вищу освіту, потім дають поштовх зростанню ефективності економіки інших країн, але не України.

Процес євроінтеграції передбачає створення загальноєвропейського освітнього і наукового простору на основі розроблення єдиних критеріїв і стандартів у галузі освіти та науки з метою визнання періодів та термінів підготовки фахівців з вищою освітою, що сприятиме співробітництву

між вищими навчальними закладами Європи, мобільності викладацького складу та студентів.

У рамках Болонського процесу формується Європейський простір вищої освіти (далі – ЄПВО), що визначений географічними та інституційними нормами Європейської культурної конвенції. Болонський процес передбачає структурне реформування національних систем вищої освіти країн Європи, зміну освітніх програм і проведення необхідних інституційних перетворень у вищих навчальних закладах Європи. Проте він не передбачає уніфікації змісту освіти. Навпаки, у багатьох документах Болонського процесу зазначається, що кожна країна-учасниця повинна зберегти національну палітру, самобутність та надбання у змісті освіти і підготовці фахівців з вищою освітою, а далі запровадити інноваційні прогресивні підходи до організації вищої освіти, які є властивими ЄПВО.

На всіх етапах Болонського процесу було проголошено, що цей процес добровільний, полісуб'єктний; такий, що ґрунтується на цінностях європейської освіти і культури; такий, що не нівелює національні особливості освітніх систем різних країн Європи; багатоваріантний, гнучкий, відкритий, поступовий.

Кінцевою метою процесу є забезпечення відповідної суспільним, особистісним та виробничим потребам якості вищої освіти, що продукуватиме конкурентоспроможного фахівця, здатного легко адаптуватися в економічному просторі європейських країн.

Україна приєдналася до Болонського процесу на Конференції міністрів європейських країн у травні 2005 року в Бергені. Це є незаперечним фактом міжнародного визнання вітчизняної системи вищої освіти. Як учасниця Болонського процесу, Україна повинна вирішити ряд першорядних ключових завдань, що передбачають запровадження до 2012 року стандартів, рекомендацій та основних інструментів ЄПВО: Національної рамки кваліфікацій, інноваційної Європейської кредитно-трансферної системи, Додатку до диплома європейського зразка.

Основні принципи Болонського процесу щодо узгодження архітектури систем вищої освіти європейських країн було закладено у Сорбонській Декларації, яку підписали міністри Франції, Німеччини, Італії і Великої Британії у травні 1998 року. Вона була сфокусована на:

- покращенні міжнародної прозорості навчальних програм (курсів) і визнанні кваліфікацій шляхом поступового узгодження циклів підготовки (навчання) та наближення до рамки кваліфікацій ЄПВО;
- сприянні мобільності студентів, викладачів та наукових працівників;
- розробленні загальної системи ступенів – першого циклу (ступінь бакалавра) та другого циклу (ступінь магістра).

Болонська декларація, яка підписана міністрами 29 європейських країн у червні 1999 року, стала основним документом, що використовується для встановлення загальної рамки з модернізації і реформування європейської вищої освіти. З часу підписання декларації, проведення реформ у вищій освіті називають Болонським процесом. У декларації було визначено такі основні цілі із розвитку ЄПВО:

- прийняти систему зрозумілих і порівнянних ступенів;
- запровадити систему вищої освіти, яка ґрунтується на двох циклах;
- запровадити систему кредитів ЄКТС;
- сприяти мобільності студентів, викладачів і науковців;
- сприяти європейській співпраці із забезпечення якості;
- сприяти європейському виміру у вищій освіті.

Запропонований Радою Європи проект реформи європейської вищої освіти передбачається реалізовувати в кілька етапів.

На першому етапі вирішуватиметься питання щодо формування готовності суспільства і кожної людини, зокрема до викликів сучасного світу.

Надалі має визначитися тип адекватної проблематичності світового розвитку структури вищої освіти. Сучасна освіта повинна забезпечувати виконання низки завдань, зокрема, економічний успіх, політичну стабільність, сталий розвиток суспільства тощо. Ці завдання реалізуються через таку організацію підготовки фахівців, яка повністю відповідає запитам ринку праці та здатна прогнозувати його розвиток, підготовку до життя активних громадян демократичного суспільства, їх особистісний розвиток, виокремлення таких наукових та освітніх пріоритетів, що забезпечать якісну підготовку фахівців.

Процесу реалізації положень Болонської декларації в Україні присвячено чимало праць [3, с. 64; 4, с. 82; 5, с. 44; 6, с. 78]. В цілому слід погодитись зі спільною тезою, що стратегія розвитку вищої освіти України в умовах Болонського процесу призведе до створення такої інфраструктури, яка дозволить вищим навчальним закладам максимально реалізувати свій індивідуальний потенціал в плані задоволення високих вимог Європейської системи знань та адаптувати систему вищої освіти України до принципів, норм, стандартів і основних положень європейського простору вищої освіти, прийнятних і ефективних для нашої держави і суспільства.

Гармонізація вищої освіти України відповідно до вимог ЄПВО, її розвиток здійснюватиметься за певними принципами. Насамперед, пріоритетне запровадження інноваційних досягнень освіти і науки. Адже відомо, що саме інноваційний шлях розвитку суспільства можна забезпечити, сформувавши покоління людей, які мислять та працюють по-новому. Як наслідок основна увага приділятиметься загальному розвитку особистості, її культурологічній і комунікативній підготовленості,

здатності самостійно здобувати і розвивати знання, формувати інформаційні та соціальні навички [1, с. 20; 7, с. 157]. Важливо також забезпечити соціальний контекст вищої освіти, що дасть можливість випускникам вищих навчальних закладів формувати успішну професійну кар'єру на принципах соціальної справедливості, відповідальності, загальнолюдських цінностей.

Проблемі якості освіти приділено увагу в наукових працях [7, с. 121; 8, с. 91]. Ніколи ще проблема якості вищої освіти в Україні не мала такого важливого ідеологічного, соціального, економічного значення, як сьогодні. Висунення проблеми якості на перший план визначається низкою об'єктивних чинників:

по-перше, від якості людських ресурсів залежить рівень розвитку країни та її глобальної економічної конкурентоспроможності;

по-друге, якість освіти набуває все більшого значення в забезпеченні конкурентоспроможності випускників вищої школи на ринку праці.

Завдяки реформам систем вищої освіти у ЄПВО до 2009 року досягнуто більшої сумісності і порівнянності кваліфікацій (ступенів) на національному і міжнародному рівнях. З огляду на це, важливим викликом є розроблення профілів і змісту кваліфікацій. Основні інструменти ЄПВО – Європейська кредитно-трансферна система (ЄКТС-ECTS), Додаток до диплома (ДД-DS), Національні рамки кваліфікацій (НРК-NQF) стали загальноприйнятими у ЄПВО.

Нова трициклова структура (система) (бакалавр – магістр – доктор філософії (PhD) активно запроваджується у вищих навчальних закладах Європи. Проте, у деяких європейських країнах такі напрями освіти як медицина, ветеринарія, архітектура, педагогіка, теологія, право, ядерна енергетика, інженерія, охорона навколишнього середовища, безпека людини і держави залишаються осторонь цих нових структур.

Виразно спостерігається подібність моделей двох циклів. На бакалаврських програмах першого циклу модель у 180 кредитів ЄКТС (3 роки) переважає у 17 країнах, а в 11 країнах – перевага надається її альтернативі – моделі у 240 кредитів ЄКТС (4 роки). Одночасно, у магістерських програмах другого циклу модель у 120 кредитів (2 роки) є більш поширеною і тепер переважає у 29 країнах.

Загальноприйнятою моделлю циклової підготовки у ЄПВО є комбінація програм першого та другого циклів у співвідношенні – 180 + 120 кредитів ЄКТС (3 + 2 роки).

Реформи і конвергенція структур ступенів активно здійснюються впродовж останньої декади. Проте, звісно, йдеться не про конвергенцію, що неминуче призводить до одноманітності систем вищої освіти в Європі, навіть в термінах ступеневих структур. Зараз створено основні зразки структур кваліфікацій, і ключовим викликом залишається розроблення профілів різних кваліфікацій з метою кращого розуміння результатів

навчання на різних Болонських циклах та розвитку ЄПВО як відкритого, гнучкого у просторі та часі.

У більшості країн-учасниць Болонського процесу запровадження ЄКТС ґрунтується на законодавстві і нормативних положеннях. Країни-учасниці Болонського процесу і вищі навчальні заклади зосередили увагу на актуальному запровадженні системи ЄКТС. Обмежена кількість країн досягла того, що більшість вищих навчальних закладів і програм використовують ЄКТС у її повному обсязі із кредитами, що ґрунтуються на результатах навчання та навчальному навантаженні. У багатьох випадках результати навчання ще є не загальнозрозумілими і не досить широко використовуються, а навчальне навантаження також є важким поняттям у застосуванні на практиці. Кредити продовжують визначати по-різному – на основі контактних годин або різноманітних комбінацій, що включають контактні години і абстрактне навантаження студентів. Як наслідок, вищим навчальним закладам потрібна допомога і мотивація для забезпечення належного запровадження ЄКТС на основі результатів навчання і реального навантаження студентів.

Після Конференції міністрів європейських держав у Лондоні в системі вищої освіти України зроблено наступні кроки із реалізації положень Болонського процесу:

- затверджено «План дій щодо забезпечення якості вищої освіти України та її інтеграції в європейське і світове освітнє співтовариство на період до 2012 року»;
- підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» із врахуванням стандартів і рекомендацій Болонського процесу»;
- Україна стала повноправним урядовим членом Європейського реєстру забезпечення якості (EQAR) (квітень, 2008 рік);
- запроваджено систему ранжування вищих навчальних закладів відповідно до Берлінських принципів;
- Українська асоціація студентського самоврядування стала членом Європейського студентського союзу ESU (European Student's Union) (грудень, 2007 рік);
- створено робочу групу Міністерства освіти і науки України із розробки національної рамки кваліфікацій системи вищої освіти;
- підготовлено «Національний звіт – 2007-2009» до конференції міністрів європейських країн у Лувені (квітень, 2009 рік).

На сучасному етапі реформа вищої освіти України здійснюється у двох площинах:

- національної стратегії соціально-економічного розвитку;
- співпраці та інтеграції в європейський і світовий освітній простір.

Запровадження основних положень Болонського процесу передбачає врахування національних підходів до організації навчання, змісту освіти, традицій у підготовці майбутніх фахівців з

вищою освітою. У багатьох керівних європейських документах, щодо розвитку вищої освіти зазначається, що університети в значній мірі повинні зберігати свої власні традиції, надбання, досвід. Тому мова не йде про пряме запровадження закордонного досвіду в навчальний процес українських університетів або так званої «Болонської системи організації навчального процесу», якої, в природі, не існує.

Інтеграція системи вищої освіти України в ЄПВО сприятиме:

- забезпеченню якості вищої освіти;
- визнанню періодів і термінів підготовки у ЄПВО та інших регіонах світу;
- мобільності студентів, викладачів, наукових працівників;
- забезпеченню справедливого доступу до вищої освіти;
- зміцненню позицій українських університетів на національному, європейському і світовому ринку праці та ринку освітніх послуг.

З метою підвищення рівня усвідомленості та загального розуміння принципів і завдань Болонського процесу з ініціативи МОН проведено низку конференцій, семінарів, засідань різного рівня для вищих навчальних закладів, які підпорядковуються МОН та галузевих, а також інших зацікавлених сторін. Найбільш актуальними на даних заходах були питання щодо забезпечення якості вищої освіти, запровадження трьохциклової системи освіти та визнання термінів і періодів підготовки фахівців з вищою освітою в ЄПВО.

На сьогодні передбачається реалізація пріоритетних завдань з модернізації структури вищої освіти України, які є надзвичайно важливими для її подальшого розвитку. Найголовнішим із них є забезпечення якості вищої освіти України, гармонійний розвиток особистості студента, формування не тільки компетентних фахівців, а й високодуховних молодих людей, патріотів України.

Зрозуміло, що всі наші дії щодо модернізації вищої освіти можуть бути позитивними, якщо будуть знаходитись у правовому полі. Зрозуміло і те, що наша законодавча база – Закон України «Про вищу освіту» починає поступово відставати від потреб вищої освіти, економіки та суспільства і рано чи пізно почне уповільнювати самі освітні реформи.

Тому модернізація структури вищої освіти України вимагає змін у системі законодавчого і нормативно-правового регулювання вищої освіти з урахуванням вимог європейської системи стандартів та сертифікації, які сприятимуть розвитку національних культурних цінностей, демократії і гуманізму як основних чинників функціонування громадянського суспільства.

**Висновки.** Таким чином, на державному рівні варто змінити зовнішні критерії оцінки якості діяльності вищого навчального закладу. Адже поки діє принцип «більше студентів – більше грошей» – страждає якість освіти. У зв'язку з цим,

доцільно розробити комплексні критерії оцінки якості освітнього процесу, які включають: оцінювання змісту та технологій навчання, що застосовуються під час навчання; оцінювання отриманих студентом знань; вимоги до організації та кон-

тролю за здійсненням навчального процесу; сучасні вимоги до компетентності викладачів та студентів; чітку і прозору процедуру самообстеження вищого навчального закладу як підґрунтя системи забезпечення якості.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Болюбаш Я. Контури проблем гармонізації національних та міжнародних стандартів вищої освіти / Я. Болюбаш // Моделі гармонізації національних міжнародних стандартів освіти у контексті Болонського процесу : матеріали міжнародного семінару, 27-28 травня 2004 р. – Львів, 2004. – С. 19–21.
2. Борисова Е. Качество образования и место высшей школы в обществе / Е. Борисова // Альма Матер (Вестник высшей школы). – 2003. – №11. – С. 9–14.
3. Бурлакова О. Розвиток ступеневої освіти у відповідності до вимог Болонської конвенції / О. Бурлакова // Наука і освіта. – 2006. – № 1-2. – С. 63–65.
4. Голубенко О. Далівський університет: кроки до інтеграції в європейський простір / О. Голубенко // Вища освіта України. – 2005. – № 4. – С. 80–83.
5. Гребенюк В. Болонський процес і традиції української освіти / В. Гребенюк, Є. Євсєєв // Новий колегіум. – 2009. – № 3. – С. 43-48.
6. Кузнецов Г. Науково-методичні та соціально-педагогічні аспекти безперервної освіти в контексті Болонського процесу / Г. Кузнецов, Т. Калюжна // Вища освіта України. – 2006. – № 1. – С. 75–79.
7. Ніколаєнко С. М. Стратегія розвитку освіти України : початок ХХІ століття / С. М. Ніколаєнко. – К. : Знання, 2006. – 253 с.
8. Проблеми вищої освіти у контексті європейської інтеграції / В. І. Носков, О. В. Мірошніченко, А. В. Ковальєв // Гуманітарні науки. – 2003. – № 2. – С. 90–93.

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

© Кобець А. С., 2011

*Стаття надійшла до редакції 09.01.2011 р.*

## НАЦІОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНА АВТОНОМІЯ ЯК СПЕЦІАЛЬНА ФОРМА САМООРГАНІЗАЦІЇ ТА САМОВРЯДУВАННЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

*Останні два десятиліття в багатьох країнах світу, включаючи й Україну, характеризуються різко збільшеним значенням різних (зокрема екстремістських) форм самосвідомості народів – релігійної, етнічної та ін. З'явилося значне число громадських об'єднань, що активно порушують питання правового забезпечення національного розвитку груп етносів, що проживають дисперсно, і кожного окремого громадянина, який належить до цього етносу. Саме тому реальністю стає згуртованість, поєднання індивідуальних прав людини і громадянина та колективних прав етносу, що з будь-яких причин не має умов для створення територіальних форм автономії. Найбільш ефективним інститутом реалізації цих запитів постає національно-культурна автономія, що є екстериторіальною формою національної самоорганізації.*

**Ключові слова:** національні меншини, екстериторіальна самоорганізація та самоврядування громадян, національно-культурна автономія.

*Последние два десятилетия во многих странах мира, включая и Украину, характеризуются резко увеличенным значением разных (в частности экстремистских) форм самосознания народов – религиозной, этнической и др. Появилось значительное число общественных объединений, которые активно затрагивают вопрос правового обеспечения национального развития групп этносов, которые проживают дисперсно, и каждого отдельного гражданина, который принадлежит к этому этносу. Именно поэтому реальностью становится сплоченность, сочетание индивидуальных прав человека и гражданина и коллективных прав этноса, что из любых причин не имеет условия для создания территориальных форм автономии. Наиболее эффективным институтом реализации этих запросов есть национально-культурная автономия, которая является экстерриториальной формой национальной самоорганизации.*

**Ключевые слова:** национальные меньшинства, экстерриториальная самоорганизация и самоуправление граждан, национально-культурная автономия.

*Last two decades in many countries of the world, including Ukraine, characterized the sharply megascopic value of different (in particular extremist) forms of consciousness of people – religious, ethnic but other Good few of public associations, which affect the question of the legal providing of national development of groups of ethnos which live dispersible, and every separate citizen which belongs to this ethnos, actively, appeared. For this reason reality is become by solidarity, combination of individual human and citizen and collective rights for ethnos rights, that from any reasons does not have terms for creation of territorial forms of autonomy. A national and cultural autonomy which is the exterritorial form of national organization of inself appears the most effective institute of realization of these queries.*

**Key words:** national minorities, exterritorial organizatio of inself and self-government of citizens, national and cultural autonomy.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Попри гостру політичну актуальність названої проблеми, рівень її дослідження поки що досить незначний. Хоча сам термін «національно-культурна автономія» з'явився наприкінці XIX століття, теоретична розробка цієї проблеми

практично не велася. У радянський період вона була табуована як прояв «українського буржуазного націоналізму». У СРСР та зарубіжних країнах, за винятком нетривалого періоду першої третини XX століття, ця проблема висвітлювалася лише фрагментарно в межах ширших досліджень

про долі національних меншин. Саме тому в умовах сьогодення України надзвичайної актуальності набуває питання щодо дослідження національно-культурної автономії як ефективного засобу забезпечення національно-культурних і мовних потреб представників національних меншин України, що в своїй масі проживають дисперсно.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематику регулювання національно-культурної автономії серед учених України досліджували О. М. Биков, В. П. Колісник, О. Л. Копиленко, В. О. Нікітюк, Л. І. Рябошапко, М. М. Товт та інші. Вагомий внесок у розкриття проблематики регулювання національно-культурної автономії здійснили російські учені А. Х. Абашидзе, Т. Я. Хабрієва, С. С. Юр'єв. Серед інших зарубіжних авторів, які розглядали питання регулювання національно-культурної автономії, слід визначити й Ф. Гекмана, Ф. Ермакору, Ф. Капоторті, А. Хонора, Г. К. Шеу.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Разом з тим у публікаціях цих та інших науковців по суті не віддзеркалено перебігу останніх досліджень питання еволюції національно-культурних автономій, особливо на пострадянському просторі.

**Формування цілей статті.** Саме тому метою нашої статті й стало висвітлення проблеми еволюції національно-культурних автономій на пострадянському просторі, зокрема в Україні та Російській Федерації, що сприятиме, на нашу думку, виробленню адекватної державної політики в сучасних умовах демократичного державотворення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Як відомо, національно-культурна автономія – це форма національно-культурного самовизначення громадян, які ідентифікують себе з певною національною меншиною чи етнічною групою на основі їхньої добровільної самоорганізації задля самостійного вирішення питань збереження самобутності, мови, освіти, культури.

Національно-культурна автономія реалізується шляхом створення на підставі волевиявлення населення чи з ініціативи окремих громадян, етнокультурних товариств або органів національно-культурної автономії, що опікуються всім спектром етнокультурних потреб та інтересів національних меншин та етнічних груп.

В Україні, на відміну від Російської Федерації, законодавство про національно-культурну автономію по суті не розроблено. Разом з тим стаття 6 Закону України «Про національні меншини в Україні» визначає національно-культурну автономію як право «користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповідування своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яка

інша діяльність, що не суперечить чинному законодавству».

Національно-культурна автономія поширюється на всіх представників даної етнічної групи, а не на конкретну територію, як національно-персональна автономія.

Таким чином, національно-культурна автономія – це добровільне громадське об'єднання, яке діє в державі з багатонаціональним складом населення, що реалізує у взаємодії з державними органами і на основі консолідації зусиль національних суспільних об'єднань право відповідної етнічної спільності (нації, народу, національності) на збереження самобутності і яке створюється на основі участі фізичних осіб і етнічних об'єднань. Ця форма етнічної самоорганізації дозволяє поєднувати єдність держави із зміцненням єдності етносу, його самовираженням, самоорганізацією.

У сучасному світі практично немає одно-етнічних держав. Навпаки, у всіх країнах живуть люди різних національностей. Вони нерідко розселені по території країни, часто не мають стійких зв'язків, не усвідомлюють себе як певний етнічний колектив. Якщо етноси проживають компактно, вони можуть створити суб'єкт федерації у федеральній державі (наприклад, Татарстан в Росії або франкомовна провінція Квебек в Канаді) або територіальну автономію (наприклад, іракський Курдистан або Аландські острови у Фінляндії, де проживають шведи). Якщо ж етнос розрізнений, не складає компактної групи – створення територіальної автономії неможливе, та і в самих територіальних автономіях теж живуть представники різних етносів.

У цих умовах на перший план саме життя висуває проблему національно-культурної автономії, яка, на відміну від територіальної, забезпечує розвиток не тих меншин, що проживають компактно, а етносів, які живуть розрізнено. Це і є організаційна форма етнічної самосвідомості в особливих умовах розселення етносу. Вона знаходить свій вираз у створенні різного рівня громадських об'єднань того або іншого етносу (в унітарних державах – загальнодержавних об'єднань та на тих чи інших рівнях адміністративно-територіального поділу, а також в масштабах декількох адміністративно-територіальних одиниць, у федеральних державах – також у масштабах суб'єктів Федерації та їх груп).

Новітня історія України знаменується певним досвідом впровадження автономії кількох різновидів. Так, 9 січня 1918 р. Українською Центральною Радою було ухвалено Закон про національно-персональну автономію. Згідно з цим законом кожна з етнонаціональних спільнот Української Народної Республіки отримувала «право на самостійне влаштування свого національного життя, що здійснюється через органи Національного союзу, влада якого шириться на всіх його членів незалежно від місця їх поселення в межах Української Народної Республіки». Причому, величоросам, євреям і полякам право на національно-персональну автономію надавалося безпосередньо

згаданим законом. Білоруси, чехи, молдовани, німці, татари, греки та болгары могли скористатися таким правом за умови, якщо до Генерального суду УНР поступить заява, підписана не менш як 10 тисяч громадян, які підтверджують свою належність до цієї нації. Заяви представників усіх інших націй розглядалися вже не Генеральним судом, а парламентом УНР.

Вищим виконавчим органом союзу була Національна рада, обрана демократичним шляхом Національними зборами. Національний союз мав законодавчі права та управлінські інституції, визначав свій бюджет, у тому числі за рахунок як державних коштів, так і за рахунок оподаткування членів союзу, представляв дану етнічну громаду перед державними і громадськими установами. Постанови Національних зборів підлягали затвердженню парламентом УНР.

В умовах Радянської України, коли здійснювалася політика коренізації, що в Україні дістала назву «українізація», етнонаціональні спільноти країни отримали право на національно-територіальну автономію. На кінець 20-х років ХХ століття в УСРР було утворено 25 національних районів (8 – російських, 7 – німецьких, 3 – грецькі, 3 – болгарські, 3 – єврейські, 1 польський), 1084 національні сільські та 59 єврейських, 9 російських і 2 німецькі селищні ради. Органи місцевої влади й управління на територіях цих національних адміністративно-територіальних одиниць у межах законодавства України опікувалися проблемами соціально-економічного, культурно-освітнього й духовного розвитку етнонаціональних спільнот. На жаль, на початку 30-х років і національні утворення, і школи національних меншин як в Україні, так і в Російській Федерації за ініціативою Комуністичної партії було повністю ліквідовано.

В умовах незалежності України статтею 11 Основного Закону держави всім етнічним спільнотам було гарантоване право на збереження і подальший розвиток своєї етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності, а статтею 6 чинного Закону України «Про національні меншини в Україні» їм надається право на національно-культурну автономію. Розроблений в Україні проект Закону «Про національно-культурну автономію національних меншин в Україні», відповідно до міжнародно-правових критеріїв передбачає можливість меншин через екстериторіальні органи національного самоврядування, громадські, релігійні та інші національні організації самостійно вирішувати питання збереження своєї групової ідентичності, розвитку національної культури, мови і традицій, а також представляти свої законні інтереси перед органами державної влади і місцевого самоврядування.

Основою національного самоврядування згідно з проектом названого Закону визначається місцева національна община і створювані нею органи. Через прями вибори національні меншини можуть створювати свої обласні та загальноукраїнські

органи національного самоврядування. Документ визначає організаційно-правову основу національно-культурної автономії та національного самоврядування, їх структуру і механізми утворення, компетенцію, повноваження та взаємовідносини з органами місцевого самоврядування; матеріальну і фінансову основу, форми державної підтримки обштинних бюджетів та контролю держави за їх ефективним витрачанням. Проект закону створює ґрунтовні правові засади для всебічного розвитку національних меншин як окремих етнічних спільнот, водночас органічно інтегрованих у багатокультурне українське суспільство.

Стаття 3 Закону України від 16 червня 1992 року «Про об'єднання громадян» констатує, що «громадською організацією є об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів». Стаття 4 названого Закону закріплює положення про те, що «не підлягають легалізації, а діяльність легалізованих об'єднань громадян забороняється в судовому порядку, коли їх метою є ... розпалювання національної та релігійної ворожнечі».

Організаційно-правовими гарантіями прав і свобод національних меншин в Україні є органи державної влади, інші інститути держави та інститути суспільства, суспільного ладу. До конституційних інститутів серед організаційно-правових гарантій належать також політичні партії і соціально-економічні та соціально-культурні організації.

Істотною новацією в організації і діяльності парламенту нашої держави є запровадження посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Однією із важливих гарантій прав і свобод національних меншин є створена Указом від 02 квітня 2010 року № 469/2010 при Президентові України Громадська гуманітарна рада, завданнями якої, зокрема, є забезпечення збереження громадянської злагоди в суспільстві, формування толерантності в міжнаціональних відносинах, досягнення компромісу і консенсусу у питаннях формування та реалізації мовної політики, збереження історичної та культурної спадщини; забезпечення взаємодії органів державної влади, громадських організацій, підприємств, установ і організацій у питаннях сприяння консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, збереження традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної самобутності національних меншин України; забезпечення виконання зобов'язань України за міжнародними договорами України, зокрема за Європейською хартією регіональних мов або мов меншин та Рамковою конвенцією Ради Європи про захист національних меншин.

У структурі Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади створено державні установи, діяльність яких спрямовано на гарантування прав і свобод національних меншин. Вони поділяються на дві групи. До першої групи

належать органи державної влади, діяльність яких спрямовано на гарантування захисту прав та свобод усіх громадян України. Другу групу становлять спеціалізовані державні установи, діяльність яких спрямовано на забезпечення гарантії захисту прав і свобод національних меншин (Міністерство культури України, на яке державою покладено функції з реалізації державної політики у сферах міжнародних відносин, захисту прав національних меншин України та релігії; Комісія у справах осіб, депортованих за національною ознакою та Міжвідомча координаційна рада з питань етнополітики).

Відразу після проголошення незалежності України було створено понад 400 національних товариств, що мали всеукраїнський, місцевий та міжнародний статус. Станом на 1 січня 2011 року в Україні діяло понад 1200 об'єднань національних меншин, 35 із них мають всеукраїнський статус. Реально визначилися як національні меншини, тобто утворили свої громадські організації, які представляють і відстоюють перед органами державної влади і органами місцевого самоврядування права та інтереси своєї національності 38 етносів.

Громадський рух набуває свого розвитку, поглиблюються процеси відродження етнічної самобутності саме через функціонування національно-культурних товариств. У свою чергу, національно-культурні товариства – це форма національної самоорганізації, здатної сприяти вирішенню національними меншинами питань збереження та розвитку своєї етнічної самобутності. Більшість громадських організацій України беруть активну участь у процесах державотворення, сприяють активній міжетнічній консолідації. Сформувався основні цілі та мета їх діяльності, визначилися лідери. Зросла внутрішня солідарність, згуртованість представників національно-культурних товариств, удосконалюється співпраця цих об'єднань з органами виконавчої влади різних рівнів.

У середовищі таких етнічних груп як росіяни, болгары, греки, німці, поляки, румуни, угорці, молдовани, естонці, вірмени практично завершився період інтенсивного утворення національно-культурних товариств, процеси їхнього етнокультурного відродження відбуваються інтенсивнішими темпами ніж в інших етносів, що дає змогу зберігати і розвивати свою етнічну самобутність та посилювати свій вплив на прийняття управлінських рішень. Ці організації репродукують свою етнічну самобутність, тобто володіють внутрішніми резервами для формування досить стійкої етнічної самосвідомості та збереження етнокультурних цінностей.

Основними видами цих організацій є товариства, спілки, громади. Їх органами є ради, загальні збори, правління. Статuti і програми товариств визначають їх як культурні, просвітницькі, соціальні, економічні та інші. Важливою формою самоорганізації товариств та об'єднань національних меншин в Україні на сучасному етапі є

створення та діяльність на добровільних засадах асоціацій та федерацій національно-культурних і культурно-просвітницьких об'єднань національних меншин.

За сферами діяльності товариств та об'єднань національних меншин виділяються такі їх функції, як політична, соціальна, культурна, мовна, інформаційна, наукова та інші. За способами діяльності розрізняються такі функції, як координаційна, охоронна, захисна, організаційна, забезпечення розвитку тощо. Вивчаючи механізм реалізації політичних, соціальних та економічних прав національних меншин в Україні, дослідники наголошують, що він здійснюється на загальнодержавному, регіональному та територіальному рівнях.

Характерним для товариств та об'єднань національних меншин є створення в їх структурах недільних шкіл, бібліотек, самодіяльних і художніх колективів тощо. Усі товариства національних меншин проводять роботу з вивчення рідної мови. Окремі національно-культурні товариства України мають свої власні друковані засоби масової інформації.

Кожна з країн СНД гарантує всім національностям, які проживають на її території, право вільного національно-культурного розвитку. Загальним для конституцій країн СНД є державне регулювання відносин між національностями на основі принципів рівності перед законом, поваги їхніх прав і інтересів. Наприклад, у Росії національно-культурна автономія національних меншин здійснюється на основі Федерального Закону від 16 червня 1996 року № 74-ФЗ «Про національно-культурну автономію». Відповідно до цього Закону національно-культурна автономія в Російській Федерації – це форма національно-культурного самовизначення, що являє собою об'єднання російських громадян, які відносять себе до певної етнічної спільноти, що перебуває в ситуації національної меншини на відповідній території, на основі їхньої добровільної самоорганізації для самостійного вирішення питань збереження самобутності, розвитку мови, освіти, національної культури. Національно-культурна автономія в РФ є видом громадського об'єднання. Організаційно-правовою формою національно-культурної автономії в Росії є громадська організація.

Федеральну національно-культурну автономію «Українці Росії» було зареєстровано 15 травня 1998 року як громадську організацію, що здійснює благодійну діяльність у сфері культури і мистецтва. Проте Верховний суд Російської Федерації 24 листопада 2010 року ліквідував Федеральну національно-культурну автономію українців Росії (ФНКАУ), виключивши цю громадську організацію з реєстру юридичних осіб. Таким чином суд задовольнив заяву Мініюсту РФ. На думку міністерства, голова ФНКАУ Валерій Семененко нехтував заборонами влади і продовжив участь у громадському житті, виступаючи на радіо і фігуруючи серед організаторів заходів, присвя-

чених пам'яті жертв Голодомору і вбивства українців в 1930-х роках. Крім того, за аналогічними мотивами, накрикінці 2010 року в Москві було заблоковано роботу єдиної на всю Російську Федерацію бібліотеки української літератури.

**Висновки з даного дослідження.** Із здобуттям незалежності України відбулися суттєві позитивні зміни у формуванні правового та організаційного статусу національних меншин. Зокрема, сформована законодавча база для розвитку національних меншин та забезпечення відповідних їх прав, визнано право національних меншин на національно-культурну автономію згідно зі статтею 6 Закону України «Про національні меншини в Україні». В умовах сучасного національного відродження в Україні різних національних спільнот, еволюції концепції національно-культурної автономії, розвитку правового статусу національних меншин, важливе практичне та теоретичне значення набуває дослідження проблематики правового та організаційного регулювання національно-куль-

турної автономії на основі світового та вітчизняного досвіду.

**Перспективи подальших розвідок.** Незважаючи на широке визнання прав та свобод національних меншин, законодавче закріплення в Україні права національних меншин на національно-культурну автономію, проблематика правового та організаційного регулювання національно-культурної автономії на основі світового та вітчизняного досвіду є малодослідженою. Зокрема, у вітчизняній науці конституційного права до останнього часу не існувало фундаментальних досліджень правового регулювання національно-культурної автономії. Науковці досліджують лише певні аспекти та складові проблематики правового регулювання національно-культурної автономії: порядок проведення виборів до органів національно-культурної автономії в окремих зарубіжних країнах та діяльність цих органів. На нашу думку, проблема правового регулювання національно-культурної автономії потребує комплексного наукового дослідження.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Затверджена Верховною Радою України 28 червня 1996 року.
2. Закон України «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 року № 2494-ХІІ.
3. Етнополітика в Україні : Документи та матеріали. – К. : Вид-во УАННН «Фенікс», 1998.
4. Волобуєв В. Етнографія: Малий етнополітичний словник / В.Волобуєв. – К.: МАУП, 2005.
5. Лазур Я. В. Правове регулювання національно-культурної автономії: світовий та вітчизняний досвід: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 [Електронний ресурс] / Я. В. Лазур / Інститут законодавства Верхов. Ради України. – К., 2006.
6. Леонова А. О. Державна етнокультурна політика в Україні на сучасному етапі: механізми формування і реалізації: Автореф. дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.05 / А. О. Леонова / НАН України. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2005.
7. Мала енциклопедія етнодержавознавства / НАН України. Редкол.: Ю. І. Римаренко. – К. : Генеза, 1995.
8. Євтух В. Б. Етносоціологія: терміни та поняття : Навч. посіб. / В. Б. Євтух, В. П. Трощинський, К. Ю. Галушко та ін. / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка; Центр сучасного сіспільства. – К. : Видавництво УАННП «Фенікс», 2003.
9. Курас І. Ф. Етнополітологія: перші кроки становлення / І. Ф. Курас / НАН України: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень. – К. : Генеза, 2004.

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

© Лопушинський І. П., 2011

*Стаття надійшла до редакції 16.01.2011 р.*

## ГОЛОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ВІТЧИЗНЯНІЙ СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

*Розглядається головні напрямки реформування державної влади й місцевого самоврядування в системі публічної влади в Україні. Визначається, що перехід від ідеології «громадяни для держави» до завдання «держава для громадян» можливий лише в умовах реформування публічної влади, на шляху розвитку такого найважливішого соціального й політичного інституту, як місцеве самоврядування.*

**Ключові слова:** публічна влада, державна влада, місцеве самоврядування, громадянське суспільство, територіальна громада, ідеологія, політична система.

*Рассматриваются главные направления реформирования государственной власти и местного самоуправления в системе публичной власти в Украине. Определяется, что переход от идеологии «граждане для государства» к задаче «государство для граждан» может только в условиях реформирования публичной власти, на пути развития такого важнейшего социального и политического института, как местное самоуправление.*

**Ключевые слова:** публичная власть, государственная власть, местное самоуправление, гражданское общество, территориальная община, идеология, политическая система.

*The article discusses mains directions of the reform of state power and local government in the system of public authorities in Ukraine. It's defined that transition from the ideology of «people for state» towards the aim of «state for people» can be performed only in the conditions of the reform of public authorities, when the most important social and political institute, local government, is being developed.*

**Key words:** public authority, state power, local government, civil society, territorial commune, ideology, political system.

Актуальність теми дослідження полягає в тому, що серед багатьох проблем, пов'язаних зі становленням і розвитком системи публічної влади, важливе місце займають такі її конституційні характеристики, як державна влада і місцеве самоврядування, які є самостійними формами реалізації влади народу в рамках єдиної системи народовладдя в Україні. Кожний із рівнів публічної влади організаційно відособлений, тобто самостійний у межах законодавства з формування власної структури органів влади, а також з вирішення питань, законодавчо віднесених до власної компетенції. В той же час у системі взаємовідносин форм публічної влади головну роль відіграє державна влада, яка діє в масштабах усього суспільства та забезпечує як державний, так і місцевий управлінський вплив при реалізації публічної влади. В умовах переходу України від адміністративно-командної системи до громадянського суспільства можливе як зміцнення держав-

ної влади з усіма її галузями, так і розвиток такої форми «народовладдя», як місцеве самоврядування, враховуючи те, що в системі публічної влади місцеве самоврядування являє собою відносно самостійний інститут влади, організаційно відособлений від системи державних органів.

Вивченню даної проблеми присвячено чимало праць українських і зарубіжних науковців, серед яких необхідно виокремити роботи С. Алексєєва [1], О. Заставецької [3], П. Маджола [5], М. Марчука [7], В. Новик [8], М. Пухтинського [11], В. Ребало [12], Л. Терещенко [13], В. Ясюнас [15], та інші.

Мета статті показати, що в Україні потрібне змінити парадигму публічного (державного) управління (його мету й зміст), та перейти від ідеї «громадяни для держави» до завдання «держава для громадян». Але для цього потрібне реформування таких форм публічної влади, як державна влада і місцеве самоврядування, на шляху

розвитку такого найважливішого соціального й політичного інституту, як місцеве самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Визнавши місцеве самоврядування як різновид публічної влади поряд з державною [4], ми отримали змогу демократизувати апарат управління, ефективно вирішувати місцеві питання й забезпечувати врахування інтересів територіальних колективів під час проведення державної політики, оптимально поєднувати інтереси і права людини та інтереси держави.

Що стосується поняття публічна влада, то існує велика кількість його визначення. На думку С. Алексєєва, публічна влада – синонім державної влади, і вони є різновидом політичної влади [1, с. 12]. Ю. Годика, вважає, що хоча між ними і є багато спільного, але вони мають різний склад суб'єктів. Суб'єктами державної влади є її органи, а суб'єктами політичної влади є політичні партії, суб'єкти виборчого процесу [14, с. 45]. Інші отожднюють публічну владу з державною владою [9, с. 7], але всі розуміють що публічна влада в Україні поступово повинна трансформуватися в інститут реалізації суспільних інтересів і потреб, але для цього потрібна нова ідеологія «державна для громадян» (зміна ідеології – це зміна цілей до яких повинне прагнути суспільство), тобто центром владних відносин повинна стати людина, громадянин. Згідно нової ідеології публічна влада, розглядається через взаємодію державної влади і місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання публічних – державних і муніципальних – послуг.

Такий напрямок розвитку публічної влади в суспільстві є не випадковим, а закономірним процесом активізації всіх верств населення і наближення влади в Україні на державному й місцевому рівні до громадян. Він відповідає європейським стандартам, які запроваджує Європейська хартія місцевого самоврядування [10].

Існуюча в Україні модель влади, яка успадкована від попередньої командно-адміністративної системи та набутих за роки незалежності інституцій, нездатна забезпечувати суспільні реформи, надавати якісні управлінські послуги і неспроможна налагодити взаємодію з іншими структурами публічної влади. Це призводить до недовіри до державної влади і втрати державою позитивного іміджу в очах своїх громадян.

Численні соціологічні опитування суспільної думки протягом усього періоду незалежності (показники підтримки українським суспільством вищих органів державної влади не перевищували 30 %, а на деяких етапах дорівнювали 1-2 % [6, с. 58]) постійно фіксують достатньо низку довіри людей до інститутів державного управління.

Згідно опитувань проведених у лютому 2011 року, можна констатувати, що за останні півроку в Україні відбулось падіння рівня громадської довіри до всіх органів влади. Так за період з вересня 2010 року по лютий 2011 року рівень довіри до Верховної Ради України скоротився на 2,7 %, до Уряду – на 6,8 %, до Президента найбільш

суттєво – на 10,3 %. Місцевим радам довіряють 30,4 %, місцевим державним адміністраціям 25,6 %, Уряду 22,9 %, Верховній Верховної Ради України (18,7 %). Серед органів влади більше всього українці довіряють Президенту (31 %) [5].

Демократизація політичної системи України вимагає проведення конституційної й адміністративно-територіальної реформ, які повинні змінити ідеологію функціонування державної влади і місцевого самоврядування, створити раціональний адміністративно-територіальний устрій та забезпечити ефективне публічне управління. Конституція повинна запровадити нову ідеологію функціонування публічної влади (державної влади і місцевого самоврядування) в країні, згідно з якою основна суть органів публічної влади – це їх робота із задоволення запитів своїх споживачів – громадян і організацій.

Відповідно до Конституції України, місцеве самоврядування є одним з елементів політичної системи і у цілому призначене для реалізації принципу народовладдя, який закріплений у ст. 5 Конституції України, де сказано, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ [4]. В конституційній формулі про визнання й гарантування місцевого самоврядування треба зазначити, що місцеве самоврядування – це природне право населення територіальної громади самостійно, за власним правом, а не за правом держави, вирішувати питання місцевого значення. Розвиток місцевого самоврядування в остаточному підсумку і характеризує становлення громадянського суспільства в Україні, тому Конституція, повинна гарантувати недопустимість обмеження прав і належних місцевому самоврядуванню повноважень щодо вирішення питань місцевого значення. З точки зору історичного досвіду, самостійність органів самоврядування більшою мірою залежить «не від теоретичного не включення їх у систему органів державної влади, а від визнання за ними власних владних повноважень, наявності в них відповідної матеріально-фінансової бази» [15, с. 14] для їх виконання.

Отже, місцеве самоврядування як один із суб'єктів владних відносин у політичній системі суспільства є самостійним рівнем публічної влади народу відповідної території (територіальної громади), в межах визначених державою, її правовими актами вирішувати всі питання місцевого значення, тому органи місцевого самоврядування не є складовою частиною державного механізму і не входять до системи органів державної влади.

В Україні потрібна адміністративно-територіальна реформа для створення раціонального адміністративно-територіального устрою та забезпечення ефективного публічного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях управління.

На даний час в Україні існує адміністративно-територіальний устрій, що склався ще за часів командно-адміністративної моделі управління, майже 70 років тому. Основним його принципом

було «наближення апарату управління та партійного керівництва безпосередньо до населення і суб'єктів господарювання» [8, с. 3]. Зрозуміло, що він не відповідає сучасним реаліям. В зв'язку з тим, що «масштаби і структура території суттєво впливають на організацію державної та іншої публічної влади, її форми» [12, с. 69], реформа адміністративно-територіального устрою держави повинна відбуватися в тісному взаємозв'язку з системою організації влади в державі, тобто реформа повинна передбачати зміну обох цих складових: і системи територіального устрою, і системи територіальної організації влади в державі.

Оскільки публічне управління реалізується в рамках певних територій, тому питання про співвідношення територіальних одиниць державного управління й місцевого самоврядування, механізмів взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування, потрібне не тільки для усунення наявного в цей час дублювання в їхній роботі, але й для задоволення потреб населення [3, с. 10], покращення якості суспільних послуг.

Для проведення територіальної реформи, треба визнати, яка модель територіального устрою (дворівнева, трирівнева і т. д.) відповідає сучасним вимогам і потрібна Україні. Визначитись зі статусом адміністративно-територіальних одиниць, розробкою їх єдиної класифікації та порядку віднесення їх до відповідної категорії. Крім того, значна частина самоврядних територіальних одиниць (зокрема сіл, селищ, міст районного значення) сьогодні позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів, а – це не дає їм змогу надавати повноцінні громадські послуги. На субрегіональному і регіональному рівнях одночасно функціонують два центри публічної влади: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, повноваження яких не достатньо чітко визначені.

Крім того, існують різні підходи щодо адміністративно-територіального поділу України і створення дієздатної, ефективної системи державного управління з визначення територіальної організації місцевого самоврядування, які спираються на національний досвід і світову, насамперед європейську, практику. Існує досвід створення північноєвропейської моделі (балтійські країни, які відмовилися від злиття адміністративно-територіальних одиниць) в якій функціонує сильний муніципальний сектор, який сам відповідає за виконання зобов'язань щодо забезпечення добробуту громадян, а держава – за виконання таких завдань, як зовнішня та внутрішня безпека, забезпечення національних стандартів.

Є досвід південно-європейської моделі, за якої на базовому рівні гарантується автономія, але в той же час на регіональному рівні здійснюється державний контроль. Цікавим є досвід Польщі, де була використана модель, у рамках якої одночасно відбулася помірна інтеграція й були створені органи влади середньої ланки [7, с. 3]. Аналіз

цього досвіду показує, що основні відмінності відзначаються в основному у структурі й у меншому ступені в обраних моделях.

Після невдалої спроби адміністративно-територіальної реформи в Україні (1998-2010 рр.), існуючі сьогодні пропозиції щодо реформування територіальної організації влади «свідчать про те, що у політикуму відсутнє стратегічне бачення розвитку країни, трансформації системи публічної влади загалом і місцевого самоврядування зокрема» [11]. Більшість проектів намагаються зберегти нинішній статус районних та обласних рад, створивши при них виконавчі органи, але зі зміною статусу відповідних місцевих державних адміністрацій щодо виконання ними переважно контрольно-наглядових функцій.

Місцеве самоврядування повинно мати відповідні владні повноваження, право приймати загально-обов'язкові рішення, забезпечувати функціонування комунального господарства, створюючи сприятливі умови для проживання жителів певної територіальної громади. Саме в чіткій, реальнодіючій системі місцевого самоврядування зосереджується конструктивний потенціал, здатний за умов адміністративно-територіального реформування створити самоврядні інститути, які можуть слугувати джерелом формування в Україні громадянського суспільства та правової держави. Сама природа державної влади й місцевого самоврядування (муніципальної влади), організаційні й компетенційні основи їх побудови й функціонування багато в чому обумовлені територіальним устроєм країни, що і знаходить свій прояв у перерозподілі предметів ведення й повноважень між центральними, регіональними органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

На рівні держави законами повинні бути встановлені предмети ведення, визначені і розподілені ресурси (границі територій), визначені права й відповідальність органів місцевого самоврядування (муніципалітетів) і територіальних громад (місцевих співтовариств) за якість життя громадян, межі повноважень органів місцевого самоврядування, тобто законодавчо обмежити процес делегування повноважень органів місцевого самоврядування органам державної влади щодо вирішення питань місцевого значення, тому що це не відповідає природі місцевого самоврядування. Надані органам місцевого самоврядування повноваження як органам влади, найбільш наближених до громадян, повинні бути, по можливості, повними й винятковими, виходячи з того, що принципом формування компетенції кожного рівня влади є найбільша ефективність виконання на відповідному рівні певних функцій і завдань. Для цього необхідно законодавчо визначити суть повноважень органів місцевого самоврядування й державної влади, через запровадження на регіональному рівні й рівні територіальної громади алгоритму компетенції, який включає визначення обсягу компетенції кожного рівня влади залежно

від а) ресурсного потенціалу території, б) джерел формування бюджетів (податкові надходження, доходи від комунальної власності, міжбюджетні трансферти тощо), в) законодавчо закріплених правових підстав делегування повноважень, як органам державної влади так і органам місцевого самоврядування (їх зміст, порядок передачі і фінансове забезпечення), г) права територіальних громад ініціювати розгляд будь-якого питання (через громадські слухання, зустрічі з депутатами, посадовими особами). Його впровадження дозволяє проводити дійсно ефективну загальнодержавну і регіональну політику, тому що всі питання обслуговування населення будуть вирішуватися на місцевому рівні.

Органи місцевого самоврядування мають право на володіння достатніми власними фінансовими коштами, якими вони можуть вільно розпоряджатися при здійсненні своїх функцій. Фінансові кошти органів місцевого самоврядування повинні відповідати повноваженням, наданим їм конституцією або законом. Частина фінансових коштів органів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких органи місцевого самоврядування вправі встановлювати самі в межах, визначених певним законом. Для захисту більш слабких у фінансовому плані органів місцевого самоврядування законодавством потрібно встановити процедури фінансового вирівнювання, однак такі міри не повинні обмежувати діяльність органів місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції.

Для забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування на власні доходи в Конституції України треба визнати, що органи місцевого самоврядування можуть стягувати власні податки: поземельні податки на власність громадян і підприємств на землю й промислові податки на промислово-підприємницький дохід підприємств, податки на споживання напоїв і на утримання собак. Крім того, місцевому самоврядуванню повинна належати певна частка податку на прибуток, що відраховують громадяни, і частка податку з обігу, а також право стягувати зі своїх громадян і підприємств цільові збори й внески.

Обов'язково потрібен Закон України «Про територіальний устрій України», прийняття якого, вважає Л. Терещенко, буде сприяти кращому розвитку регіонів [13, с. 98]. Необхідно буде створити нові закони, які будуть регулювати нові відносини, що виникнуть у результаті проведення суттєвих змін: «Про місцеві податки і збори», «Про право комунальної власності», «Про територіальну громаду» тощо.

Також необхідно істотно змінити саму систему роботи державних інститутів, зорієнтувати їх діяльність на клієнта, сформуванню установку на те, що держава призначена для надання різноманітних послуг громадянам. Основою системи державного управління є якість надання державних послуг споживачам (громадянам). Ключовими завданнями реформи публічного управління є зниження

державних витрат, поліпшення виконання державою своїх функцій і системи надання публічних послуг громадянам та організаціям, зміцнення довіри до влади з боку приватного сектора й суспільства. Без зміни наших уявлень щодо функцій органів державної влади відповідно до принципу «держава для людини», а «не людина для держави», без підпорядкування діяльності органів державної влади потребам реалізації та захисту прав і свобод людини-громадянина, які зафіксовані у Конституції, й надалі залишатимуться здебільшого якщо не декоративними, то декларативними [2, с. 33].

Згідно з Конституцією України (ст. 5), держава владі й місцеве самоврядування – це дві форми публічної влади в механізмі публічного управління країною, які взаємодіють, урівноважують, доповнюють один одного. Зрозуміло, що в системі публічного управління центральні органи влади завжди будуть займати привілейоване положення, за рахунок того, що вони представляють територію держави, а місцеве самоврядування створюється – з відповідними обмеженнями – державою. Закріплення за органами самоврядування певних повноважень на практиці є лише результатом розмежування компетенції між центром й адміністративно-територіальними одиницями в рамках єдиного механізму публічного управління.

Вирішення проблеми ефективності влади, поперше, можливе лише в рамках конституційного положення, яке регулює питання здійснення двох форм народовладдя державної влади й місцевого самоврядування. По-друге, залежно від розподілу повноважень між рівнями публічної влади повинно формуватися відповідне теоретичне обґрунтування і практична модель системи влади. Враховуючи, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування – різні форми реалізації влади народу, місцеве самоврядування треба розглядати як самостійну форму реалізації народом своєї влади, а не тільки як спосіб децентралізації державної влади і управління.

По-третє, створення ефективної системи державної влади й місцевого самоврядування значною мірою залежить від удосконалення адміністративно-територіальної організації країни, від чітко окресленої та закріпленої територіальної основи органів державної влади і місцевого самоврядування.

Реформування адміністративно-територіальної організації країни є одним з найактуальніших питань у сучасних умовах розвитку української державності. Перспективи її розв'язання безпосередньо пов'язані з формуванням ефективної публічної влади в нашій країні, встановленням справжнього народовладдя. Раціональна просторова організація публічної влади важлива для забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій.

По-четверте, в зв'язку з тим, що структура адміністративно-територіального поділу країн континентальної Європи й України припускає, що місцеве самоврядування є невід'ємною частиною єдиного державного устрою країни, розподіл повноважень між органами державної влади й місцевого самоврядування може формуватися на основі трьох підходів, які будуються на відповідних концепціях системи державної влади.

Згідно з першим підходом місцеве самоврядування включено в систему державного управління. Визнання отримує державницька теорія місцевого самоврядування. Відповідно до цієї теорії, місцеве самоврядування має своїм джерелом державну владу, тому органи місцевого самоврядування є органами державного управління, агентами центральної влади, що роблять послуги населенню відповідно до загальнонаціональних стандартів і під загальнонаціональним керівництвом. Місцеве самоврядування стає керованим і контрольованим державною владою, тобто відбувається процес одержавлення місцевого самоврядування, який є серйозною загрозою для перспектив формування громадянського суспільства (як системи суспільних відносин, що сприяє реалізації природних прав людини на основі самоорганізації й самоврядування) та інтеграції України до європейських економічних і політичних структур та європейського правового простору. На думку автора, це може призвести до втрати органами місцевого самоврядування їхньої самоврядної сутності. В такій ситуації державний елемент просто поглинає суспільний елемент, тобто місцеве самоврядування перетворюється в місцеве управління.

Другий підхід базується на громадській теорії місцевого самоврядування, яка протиставляє інтереси місцевого суспільства державним та вимагає, щоб суспільство й держава відали тільки своїми власними інтересами. Відповідно до громадської теорії, справи поділяються на місцеві й державні, тобто місцеве самоврядування самостійно займається місцевими справами господарського характеру, які повинні виконуватися громадою без втручання держави.

Однак, на практиці важко розділити місцеві справи на справи місцевого значення і державні. Враховуючи це й була запропонована так звана громадсько-державницька (громадсько-державницька) концепція. Згідно з нею, місцеві органи влади є незалежними від держави лише в суто громадських справах, які не належать до сфери державних інтересів. Що ж до політичної сфери, то тут вони виступають як органи держави, що виконують її функції й наділені її повноваженнями.

В сучасних умовах ця теорія більш ефективна: по-перше, тому що держава приймає відповідні закони, встановлює відповідні норми та контролює їх виконання органами місцевого самоврядування. По-друге, місцеве самоврядування, як влада територіальних громад, залишається самостійним видом влади в системі «народовладдя – місцева

(муніципальна) влада територіальної громади (територіальної спільноти)». По-третє, держава визнає за місцевим самоврядуванням наявність власних владних повноважень і відповідної фінансової бази для їх виконання, обмежуючи діяльність органів місцевого самоврядування питаннями місцевого значення й територією відповідних муніципальних утворень. По-четверте, органи місцевого самоврядування (ради, комітети, мери міст та громад) залишаються органами населення певних адміністративно-територіальних одиниць, а не держави.

В такому підході найбільш повно відображена суть ідеї місцевого самоврядування, яка полягає в тому, що населення має право замість держави саме вирішувати питання місцевого значення. Зрозуміло, що не треба абсолютизувати роль і можливості населення в рішенні питань місцевого значення, тому що навіть надані населенню законодавцем правові можливості через різні форми безпосередньої демократії (референдум, збори, схід, правотворча ініціатива тощо) не завжди використовуються, але це вже інше питання, чому вони не використовуються. Однак зближення населення з муніципальною владою дає йому можливість зрозуміти, що ця влада належить йому, і від нього залежить покращення свого життя. Таке ставлення формує у населення уявлення про певні можливості місцевого самоврядування, робить його більш згуртованим, політично активним.

Що стосується органів державної влади, то їм надаються контрольно-наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування. Контроль, як правило, повинен бути призначений лише для забезпечення дотримання законності за належним виконанням органами місцевого самоврядування законів України.

Впровадження такого підходу дозволяє державі отримати сильне, самостійне й розвинене місцеве самоврядування союзника у вирішенні економічних і політичних питань на місцевому і (суб)регіональному рівнях, послаблюючи тим самим сепаратистські тенденції регіональних еліт, які завжди намагаються відстояти максимум своїх владних повноважень, усіяко мінімізуючи значення місцевого самоврядування як владного інституту. Влада стає ближчою до потреб людини, а тому змінює уявлення населення щодо функцій органів влади, які починають діяти за принципом «держава для людини, а не людина для держави».

Таким чином, підбиваючи підсумки вищевикладеного, треба визначити, що головні напрямки реформування державної влади і місцевого самоврядування в системі публічної влади в умовах модернізації політичної системи напряму залежать:

по-перше, від конституційно-правового закріплення визначених форм публічної влади;

по-друге, – від визначення на конституційному рівні території просторової межі здійснення публічної влади;

по-третє публічне управління повинне будуватися на ідеології «держава для громадян», тому перерозподіл повноважень державної влади на користь розвитку інституту місцевого самоврядування дозволяє оптимально поєднувати інтереси і права людини та держави.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев С. С. Государство и право: начальный курс / С. С. Алексеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юридическая литература, 1996. – 192 с.
2. Євтушенко О. Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг // Наукові праці : [науково-методичний журнал]. – Т. 122. – Вип. 109. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. – Серія «Політологія». – С. 32–37.
3. Заставецька О. В. Географічні засади формування територіальних громад у світлі нового адміністративно-територіального устрою України / О. В. Заставецька, Т. Б. Заставецький // Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету. – Серія «Географія». – Тернопіль, – 2005. – № 2. – С. 10–13.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – Офіц. вид. – К. : М-во юстиції України, 2006. – 126 с.
5. Майдан. Соціологи фіксують загальне зниження довіри українців до влади. <http://maidan.org.ua/static/news/2011/1299774049.html>.
6. Манжола П. Г. Взаємодія влади та громадян: практика легітимації інститутів влади у новітній історії України / П. Г. Манжола // Стратегічні пріоритети. – № 1(2). – 2007. – С. 58–64.
7. Марчук М. І. Територіальний устрій та місцеве самоврядування Республіки Польща (1945-2000 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Конституційне право» / М. І. Марчук. – Харків, 2005. – 20 с.
8. Новик В. П. Адміністративно-територіальний устрій: організаційно-правовий аспект : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. П. Новик. – К., 2008. – 20 с.
9. Петришин О. В. Громадянське суспільство: особливості формування концепції та становлення / О. В. Петришин // Проблеми законності: республ. міжвід. наук. зб. – 2001. – Вип. 50. – С. 6–13.
10. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України № 452-97 ВР (452/97-ВР ) від 15.07.97 // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997. – № 38. – ст. 249.
11. Пухтинський М. Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля [Електронний ресурс] / Микола Пухтинський // Віче. – Режим доступу : <http://www.viche.info>; <http://www.logincee.org/file/15483/library>.
12. Ребкало В. А. Політичні інститути в процесі реформування системи влади / В. А. Ребкало, Л. Є. Шкляр – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 172 с.
13. Терещенко Л. Адміністративно-територіальний устрій України – перспективи реформування / Л. Терещенко // Підприємництво, господарство, право. – 2008. – № 8. – С. 95–98.
14. Тодыка Ю. Н. Проблемы конституционно-правового регулирования политической и государственной властей / Ю. Н. Тодыка, И. В. Бенедик // Проблемы законности. – 1996. – Вып. 31. – С. 43–54.
15. Ясюнас В. Местное самоуправление (комментарии и разъяснения) / В. Ясюнас. – М. : Ось-89, 1997. – 176 с.

Рецензенти: Іванов М. С. – д.політ.н., професор;  
Шкляж Й. М. – д.і.н., професор

© Євтушенко О. Н., 2011

Стаття надійшла до редакції 09.01.2011 р.

## ПЕРЕЗАВАНТАЖЕННЯ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

*В статті розглядаються проблеми розбудови місцевої влади в сучасних умовах державотворення, з'ясовується взаємозв'язок між формуванням дієздатного і дієспроможного місцевого самоврядування і необхідністю проведення адміністративної реформи, запровадження системних підходів в реорганізації влади на всіх щаблях владної піраміди. Зазначається, що самоврядність виступає невід'ємною складовою діалектичного процесу розбудови політичної системи суспільства.*

**Ключові слова:** адміністративна реформа, політична система, місцеве самоврядування, місцева влада, державотворчі процеси, вибори, матриця самоврядування, перезавантаження, місцева демократія, місцева еліта, децентралізація, субсидіарність, громадянське суспільство, європейські стандарти.

*В статье рассматриваются проблемы развития местной власти в современных условиях государственного строительства, устанавливается взаимосвязь между формированием эффективного местного самоуправления и необходимостью проведения административной реформы, внедрения системных подходов в реорганизации власти на всех уровнях властной пирамиды. Акцентируется внимание на том, что самоуправление есть неотъемлемая часть диалектического процесса строительства политической системы общества.*

**Ключевые слова:** административна реформа, политическая система, местное самоуправление, местная власть, государственные процессы, выборы, матрица самоуправления, перезагрузка власти, местная демократия, местная элита, децентрализация, субсидиарность, гражданское общество, европейские стандарты.

*The article deals with the problems of local authority development in contemporary conditions of nation building. The article shows the interrelation between the formation of efficient and competent local government and the necessity of the reform implementing, systematic approach introduction in government reorganization at all levels of the governmental pyramid. It is mentioned that self-government is an integral part of the dialectical process of society political system development.*

**Key words:** administrative reform, political system, local government, local authority, nation building processes, elections, self-government matrix, reboot, local democracy, local elite, decentralization, subsidiarity, civil society, European standards.

Новизна, складність, суперечливість і масштабність розпочатих соціально-економічних реформ в Україні та не завжди зрозумілий механізм їх впровадження, багатовекторність змін, що відбулися в політичній системі, потребують кардинального переосмислення трансформаційного періоду, в якому перебуває українське суспільство, проведення системних перетворень в усіх сферах та актуалізує потребу осмислення одного із важливих інститутів громадянського суспільства – місцевого самоврядування. Ідеться про реальне перезавантаження місцевої влади на усіх її рівнях, здійснення інституційних змін в контексті розпочатої адміністративної реформи.

Аналізу необхідності адміністративної реформи, функціонуванню влади в вітчизняній і зарубіжній практиці присвячена достатньо велика кількість праць українських вчених, дослідників. Серед них можна назвати: Ф. Рудича, М. Михальченка, О. Батанова, Т. Славко, А. Матвієнка, Є. Качмарського, В. Біленко, П. Трачука, В. Куйбіди та інш. фахівців. Однак узагальнення провідних тенденцій трансформації цього інституту в контексті євроінтеграційних прагнень України та розпочатої адміністративної реформи є малодослідженою проблемою.

Автор не претендує на повний аналіз зазначеної теми в рамках однієї статті, а тому метою окреслено висвітлення системних перетворень в

місцевій владі, вивчення її механізмів функціонування та виявлення тенденцій розвитку і сукупності проблем, які ще знайшли свого висвітлення в працях вітчизняних науковців.

Завданнями статті автор окреслив наступне:

- обґрунтувати необхідність проведення адміністративної реформи;
- схарактеризувати основні складові ефективності місцевої влади;
- розкрити сутність нової матриці самоврядування;
- визначити напрями перезавантаження місцевої влади;
- окреслити загальні тенденції, що проявилися в ході місцевих виборів;
- сформулювати висновки.

Отже, спершу зазначимо, що суттєвою ознакою сучасного етапу державотворення є наявність загальних кризових явищ, які охопили політичну і економічну сфери, корумпованість еліти, її закритість від основної частини населення та нездатність управлінських груп ефективно реалізувати суспільні програми, проекти. Саме це і заклало сприятливе підґрунтя для формування регіональних «вотчин», «місцевих князівств», які, більшою мірою, опікуються не спільними інтересами громад, а власними та корпоративними. Це по-перше.

А по-друге, не дивлячись на те, що внутрішні інституції держави стоять перед серйозними викликами, глибинні причини яких знаходяться в суперечливих суспільних перетвореннях, що відбуваються на нинішньому етапі її розвитку, не можна не визнати і той очевидний факт, що українське суспільство вступило в нову фазу свого розвитку, пов'язану із пошуком власної самоідентичності в геополітичному просторі. Історія засвідчує, що в часи кардинальних змін потрібна, як ніколи, суспільна стабільність, широка роз'яснювальна робота серед населення, консенсус політичних сил і, чи не найголовніше, виражена чітка позиція влади, політична воля вітчизняної еліти. Щодо останньої, то складається враження, що вона не до кінця усвідомила вагомість і багатогранність трансформацій, що відбуваються, і позитивні наслідки яких великою мірою залежатимуть від ефективності місцевої влади, яка, в свою чергу, потребує також відповідної модернізації.

Двадцятирічний термін розбудови нашої держави засвідчив, що практично усі науковці, що займаються вивченням інституту місцевого самоврядування, підкреслюють невинуватене затягування пошуку оптимальної моделі місцевої влади. На думку автора причин цьому декілька:

- нестабільність самої політичної системи;
- зниження рівня лояльності з боку населення до влади;
- порушення основоположних принципів місцевого самоврядування;

- не усвідомлення самим населенням територіальної громади своєї вирішальної ролі у самоврядному процесі;
- довготривале протистояння між гілками влади як на рівні центру так і місцевому;
- відсутність професійної регіональної і місцевої еліти, здатної в повному обсязі вирішувати питання територіальних громад, брати на себе відповідальність в умовах нестабільних часів;
- зовнішні чинники, які не завжди виявлялися сприятливими для нашої держави.

Безумовно, економічна, політична і соціальна ситуація, що склалася після минулих президентських виборів, вимагає докорінно нового підходу в системі державного управління. Це, в першу чергу, стосується політичної еліти, яка піднялася на найвищій щабель владної ієрархії і прагне надовго зберегти свої домінуючі позиції в суспільстві і об'єктивно змушена розпочати цілу низку реформ, фундаментальні зміни та визначити нові правила управління державною машиною. В контексті питання адміністративної реформи, з поміж інших напрямів державного будівництва, розглядалося вищими гілками влади як першочергове. Важливим кроком на цьому шляху став Указ Президента України В.Ф. Януковича від 14 грудня 2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», в якому концептуально окреслено напрями адміністративної реформи та інституціональні механізми й організаційні моделі та терміни її впровадження. Звісно, що її досягнення неможливо здійснити без створення відповідного й ефективного інструментарію управління змінами. І тут, застосовуючи спортивну термінологію, слід зауважити, що в такій ситуації важливо не затриматися на старті. Вже з перших кроків не втратити темпів, не дати додаткових аргументів та підстав опозиції для критики. В цьому нас переконує практика проведення подібних реформ в зарубіжних країнах, де державні інституції в обов'язковому порядку враховують психологічні фактори, громадську думку. Там, до речі, реформи відбуваються під постійним контролем інститутів громадянського суспільства, а сама влада постійно моніторить найбільш чутливі і вразливі їх сторони.

Тому, враховуючи зростаюче невдоволення досить великої частини суспільства розпочатими реформами в країні, президент, уряд має все зробити аби мінізувати це невдоволення з тим, щоб воно не набуло масового та не контролюваного характеру. Механізм впровадження має бути максимально прозорим та зрозумілим для населення, особливо на рівні місцевої спільноти. До того ж включення жителів-членів територіальних громад у реформаційний процес, їх активна участь в ньому, налагодження постійного зворотного зв'язку між територіальними громадами і центром дозволить розробникам відстежувати хід реформ та при необхідності вносити в них відповідні корективи.

Вищезазначене виступає додатковим аргументом на користь необхідності суттєвого підвищення ролі місцевого самоврядування, оптимізації його ресурсного потенціалу. Щодо підходів, які на нашу думку, могли б сприяти підвищенню дієвості інституту місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення, то їх можна було б об'єднати в декілька груп.

**Перша** – пов'язана із зміною формату управління і перехід на місцевому та регіональному рівнях від концепції управління громадами до систем «доброго», «належного» або «добросчесного» врядування, яке є загальноновизнаним у європейській практиці.

**Друга** – пов'язана із впровадженням в самоврядну практику принципів децентралізації, деконцентрації та субсидіарності. на засадах яких вибудовується управління в багатьох країнах світу і які сприяють підвищенню ефективності державного управління в цілому.

**Третя** – це формування нової парадигми місцевої влади або її матриці, засадничим принципом якої є наближення управління до потреб громадян.

**Четверта** – передбачає включення в самоврядний процес головних суб'єктів – самого населення територіальних громад.

Проте, реалізувати усі ці підходи неможливо буде без відповідної підтримки місцевого самоврядування з боку держави, а також формування у мешканців територіальних громад нового бачення і розуміння своєї ролі в самоврядному процесі. Сучасні реалії потребують зміни формату взаємовідносин між центром і регіонами, рівнями самоврядування, партійними осередками, представленими у місцевих радах та громадськими об'єднаннями. Ці стосунки мають трансформуватися із засад підлеглості на партнерські, оскільки суб'єкти, що задіяні в самоврядному процесі поділяються на дві категорії: тих, хто забезпечує послуги і хто їх отримує. І чим більша відкритість постачальника послуг перед їх споживачами, тим більше довіри з боку людей до самої влади, до того, що вона робить.

Однак все це потребує досконалого правового механізму врегулювання цих відносин. Доцільно в цій ситуації було б звернути увагу на документи 16-ої сесії Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, яка відбулася 16-17 листопада 2009 року в м. Утрехт (Нідерланди). Ідеться про *Додатковий протокол* до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі громадян у справах місцевої влади та *Протокол №3* до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями. В них, зокрема, зазначаються принципові положення, реалізація яких допомогла б запобігти непродуманості і поспішності у прийнятті рішень, що стосуються місцевої влади і впливу фінансово-економічної кризи на місцеве і регіональне управління та шляхи протистояння і подолання її впливу для територіальних громад, перетворення кризи із

загрози в можливість для розвитку і підвищення на цій основі якості доброго демократичного врядування.

Так, саме **якісні** параметри мають складати основу *нової матриці* місцевого і регіонального управління. В свою чергу це повинно сприяти максимальному розширенню простору для пошуку більш дієвих форм функціонування самоврядування в умовах стабілізації політичної системи, реформування владних її інституцій.

Щодо змісту самої *матриці*, то вона, на нашу думку, включає в себе сукупність двосторонніх, багатосторонніх видимих і невидимих зв'язків, що відбуваються в самоврядному середовищі і які охоплюють як горизонтальний так і вертикальний виміри, різноманітні форми надання послуг, необхідних для населення громади. І чим міцніший і надійніший фундамент цих зв'язків, більша узгодженість між суб'єктами самоврядування, ефективніше діє кожен сегмент її ланки, тим збалансованішими стають самі відносини в самоврядному просторі, і тим більше гарантій отримує населення для задоволення насущних потреб. Саме в такий спосіб матриця спроможна протистояти викликам як внутрішнього так і зовнішнього порядку, максимально мінімувати негативні наслідки для самоврядних структур в ході перехідного етапу та кризового стану.

Наступним важливим кроком в умовах незавершеності реформ, впровадження збалансованого і сталого розвитку територіальних громад – є **перезавантаження** місцевої влади. З нашої точки зору, в узагальненому вигляді воно передбачає пошук компромісу між політичними і громадськими суб'єктами, задіяними в самоврядному процесі, модернізацію наявного самоврядного інструментарію, пошук ефективних підходів за допомогою яких здійснюється самоврядна діяльність.

В цілому перезавантаження, на нашу думку, зводиться до наступного: *по-перше*, зміцнення політико-правових засад та забезпечення ідеологічного та політичного розмаїття в самоврядному процесі. Природні права громадян на участь у місцевому самоврядуванні мають знаходитись вище у владній ієрархії порівняно із владою посадовців, виконавчих структур. А закон має забезпечити усім рівні шанси та можливості для отримання необхідних адміністративних, публічних та комунальних послуг. На жаль, в практиці нерідко можна спостерігати ситуацію, коли місцева еліта, узурпуєчи місцеву владу, сама стає гальмом і перешкодою на шляху демократичних перетворень. Враховуючи, що більшість правових норм нині діючого Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» викладені у формі загальних положень та ті реальні зміни, що відбулися з часу його прийняття (травень 1997 рік), і які ускладнюють самоврядним інституціям виконання своїх повноважень, функцій, породжують безпідставне протистояння між двома місцевими гілками влади, рівнями самоврядування, посадовими особами,

необхідно якомога найшвидше врегулювати весь спектр правових суспільних відносин у самоврядній сфері. Важливо, щоб правове поле було приведене у відповідність не тільки до норм вітчизняного, а й міжнародного законодавства та реальною суспільною практикою, соціально-економічними трансформаціями. Неузгодженість і несистематизованість вітчизняного законодавства щодо місцевого самоврядування об'єктивно потребує прийняття Муніципального кодексу, який об'єднав би усі галузеві та цілу низку інших правових норм, які безпосередньо стосуються місцевого життя, і яких нараховується велика кількість (більше 700 законів та понад 3000 підзаконних актів). Кодекс повинен суттєво зменшити частку делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування, натомість збільшити кількість власних.

Корегування має зазнати Закон «Про місцеві державні адміністрації». Адже дублювання окремих норм із органами самоврядування перешкоджає цьому владному інституту ефективно вирішувати цілу низку проблем на місцевому рівні, спричиняє безпідставне протистояння, конфлікти між гілками влади, обмежує доступ населення до функціонування самої самоврядної системи, реалізації їх права на самоврядування.

В цілому нормативно-правове поле має забезпечити розмежування політичних і адміністративних функцій між центром і регіонами; чіткий порядок делегування повноважень між гілками влади, координації цього процесу, формування ефективно діючої системи стримувань і противаг на місцевому рівні, створення повноцінних умов для виконання самоврядних функцій. Законодавча база має гарантувати кожному рівню місцевого самоврядування як елементу демократичної децентралізованої системи управління стільки людських, правових і фінансових ресурсів, аби їх вистачило для розв'язання усієї сукупності місцевих проблем. Логічно, що при цьому слабкі рівні управління повинні замінюватися на більш спроможніші. Це сприятиме досягненню оптимальної розстановки кадрового потенціалу в регіонах і на місцевому рівні. І що найголовніше, населення з об'єкта впливу місцевої влади стане повноправним її суб'єктом.

Не зайвим буде зауважити, що будь-які структурні зміни, укрупнення, злиття, об'єднання адміністративно-територіальних одиниць, в жодному випадку не повинно позначитись на якості послуг, погіршенні соціального самопочуття населення територіальної громади, підриві віри в доцільність «шокової терапії», спроможної змінити життя людей на краще.

З огляду потреб нинішнього етапу розвитку і становлення інституту місцевого самоврядування нагальним є врегулювання юрисдикції територіальної громади не лише в межах території населеного пункту, а й за його межами, окреслення її прав щодо розпорядження природними ресурсами, механізмами поповнення бюджетів

громад, співробітництва і співпраці з бізнесовими та впливовими фінансовими групами, чия діяльність пов'язана із місцевими самоврядними інституціями.

Подальше осмислення самої ідеї перезавантаження вимагає кардинально відмінних підходів у стосунках між центром і регіонами, місцевими гілками влади, політичними партіями, рівнями самоврядування, елітними групами, банківськими структурами, громадськими об'єднаннями. Побудовані на нових засадах легітимності, ці стосунки мають започаткувати новий формат співжиття, відкритість та наближення влади до потреб громадян.

Структурні реформи об'єктивно вимагають урізноманітнення підходів щодо реалізації основоположних принципів управління. Ідеться про принцип *субсидіарності*, критеріями якого є: а) рішення повинні прийматися на рівні, який найближче знаходиться до населення; б) достатність чи поставлені цілі повною мірою будуть досягнуті на цьому рівні; в) вигода – чи є розв'язання завдань на більш високому рівні більш успішнішим і ефективнішим, і вигіднішим. З політологічної точки зору, ідея принципу субсидіарності передбачає визнання відносної самостійності та самодостатності індивідуума. Дійсно, людину не можна позбавити того, що вона отримує з власної ініціативи або досягає власними зусиллями. Це може відбуватися лише у випадках, коли вона не в змозі сама це забезпечити. І, тоді природно, вона має право розраховувати на відповідну допомогу від того чи іншого рівня управління. В свою чергу, вищі спільноти не повинні привласнювати права нижчих рівнів управління.

Світовою практикою підтверджено, що принцип субсидіарності сприяє розвитку місцевої ініціативи, розвитку особистості, реалізації прав людини, передбачає розподіл компетенції держави та інших соціальних утворень нижчих рівнів.

Саме через децентралізацію багато державницьких функцій передаються на виконання місцевим та регіональним структурам, оскільки самоврядування завжди виступає як добровільний крок з боку держави до самообмеження. У такий спосіб досягається мінізація впливу центрального уряду на щоденну діяльність у всіх сферах державного управління, та і сама держава вже виступає в дещо іншій іпостасі. Вона вже не є єдиною структурою надання адміністративних, публічних послуг, а виступає партнером територіальної громади, гарантом надмірного втручання управлінських структур в безпосереднє їх життя, захисту незалежності людей і організацій. По великому рахунку, у такий спосіб держава отримує можливість зосередити увагу на вирішенні проблем загальнодержавного значення, реалізації своїх геополітичних інтересів.

Наступний принцип, про який варто говорити, це *взаємодоповнюваність*. Його реалізація дає змогу кожному із рівнів влади зберегти свою індивідуальність, незалежність, самостійність, спільно

розподіляти ресурси, узгоджувати позиції, напроцьовувати інституційні механізми й організаційні моделі довіри один до одного. Це допомагає оптимізувати відносини в ієрархічній владній піраміді, сприяє більш гармонійному розподілу спільних повноважень між соціальними утвореннями починаючи із наднаціонального, національного, регіонального, і нарешті – місцевого рівнів. Цей принцип допомагає реалізації ключового завдання – це формування солідарних просторів, які мають межі, об'єкт діяльності, відповідні «предмети ведення», «повноваження», «функції».

Ці самоврядні солідарні простори повинні стимулювати утворення відповідальних громад, здатних ефективно в реальних умовах забезпечувати достойний рівень кожному мешканцю територіальної громади, надавати публічні послуги відповідно до затверджених соціальних стандартів, активізувати залучення громадян до розв'язання проблем свого регіону, міста, села, селища. Подібні середовища мають виступити важливим фактором прискорення формування ефективного і спроможного апарату службовців, який міг би професійно забезпечити керівництво на місцевому рівні і підвищення престижу самоврядних структур.

Місцева влада, як суспільний феномен, представляє собою надзвичайно мобільну інституцію, завдання і функції якої постійно змінюються під впливом потреб самого населення. Тому узгодження, збалансування, гармонізація цих потреб є важливим напрямом діяльності місцевої влади. Насправді ж це велике мистецтво, яке вимагає від тих, хто визначає владні функції уникнути їх перерозподілу на користь зацікавлених груп, осіб, корпоративних об'єднань, кланів. Це досить важливі моменти, які впливають на якісну сторону реформування місцевої влади.

Наступним елементом перезавантаження можна вважати місцеві вибори, що відбулися 31 жовтня 2010 року. Формування місцевих органів за новими правилами, засвідчило з одного боку прагнення центру врахувати зміни, що відбулися в суспільстві за останній час, а з іншого – вони стали своєрідним консенсусом між політичними силами, що знаходяться при владі і опозицією. Звісно, що стратегічним завданням виборів залишалось пошук нового покоління місцевої та регіональної еліти, спроможної розв'язувати назрілі проблеми, готової брати на себе відповідальність за розвиток території, конструктивного лобювання їх інтересів перед центром, створювати рівні умови усім громадянам для отримання гарантованих державою соціальних стандартів незалежно від місця проживання та підвищувати довіру до влади.

Проте, застосована політичними силами практика просування «своїх», «клонів», «тушок» на різні рівні місцевого самоврядування, призвела до включення в політичне життя на місцевому рівні невідповідної частини суспільства. З великою ступінню ймовірності можна передбачити, що безпрецедентне «інвестування» у вибори з боку фінансових та олігархічних груп вже в недалекому

майбутньому може розчарувати самим «інвесторів» та вплинути на якість самої місцевої влади, створивши серйозні перешкоди на шляху розбудови самоврядності як такої.

На жаль, вибори не усунули від влади скомпрометованих осіб, тих, для кого особисте збагачення та накопичення капіталу за рахунок територіальних громад було головним сенсом в їх життя. Слід зазначити, що електорат став свідком використання цілої низки нових політтехнологій, апробацій, маніпуляцій, адмінресурсу. Зрозуміло, що негативні сторони виборчого процесу могли б мінімувати інститути громадянського суспільства. Проте, як завжди, залишаючись в подібній ситуації не досить активними, вони так і не змогли зупинити вал фальсифікації, запобігти виборчим негараздам. Найбільшим «полем битви» стали посади міських, селищних і сільських голів в силу особливого їх статусу в структурі місцевого самоврядування.

Але чи можна в цілому вважати вибори 2010 року якісно новим етапом в розбудові місцевої влади? Певно, що ні. Оскільки дослідникам і науковцям вони залишили більше запитань ніж відповідей. На сьогодні можна лише говорити про окремі тенденції, які проявилися в ході виборчої кампанії. На нашу думку вони такі:

**перша** – пов'язана із абсентеїзмом. В жовтні 2010 року цей показник досяг рекордного рівня за роки незалежності;

**друга** – стосується ролі і місця політичних партій як суб'єктів виборчого процесу. На жаль, вони не були готовими до рейтингової системи відбору кандидатів в депутатський корпус. А поодинокі праймери, які проводились окремими політичними партіями більше нагадували виключення із правил, ніж необхідну практику;

**третья** – засвідчує відсутність зацікавленості в самого населення територіальної громади в необхідності пошуку нових, креативних місцевих лідерів;

**четверта** – пов'язана із реалізацією принципу формування територіальних і дільничих виборчих комісій, який не відтворював реальну багатопартійну палітру в Україні;

**п'ята** тенденція стосується використання адміністративного впливу на виборчий процес. Він залишився досить суттєвим;

**шоста** – пов'язана із політичним маркетингом і політичним менеджментом, які поповнилися новими прийомами, інструментаріями, політтехнологіями.

Підсумовуючи вищезазначене, слід зауважити, що незважаючи на об'єктивні та суб'єктивні прорахунки в розбудові місцевої влади, недосконалість механізму управління останньою, незавершеність реформ, інститут місцевого самоврядування продовжує функціонувати як унікальне суспільне утворення, засадничими основами якого є природне прагнення людей виживати. Аналіз і дослідження вітчизняної самоврядності дозволяє сформулювати авторське розуміння цього феномену. Зокрема, самоврядування:

- представляє собою усталеність зв'язків між цілими поколіннями, цивілізаціями, епохами, ерами і виступає як продукт багатовікового формування української нації, уніфікованості інтересів та взаємодії різних національних меншин, етнічних груп;
- це ще і відповідна ідеологія, спосіб життя, світогляд, особливий формат мислення, який виступає об'єднуючим фактором гармонізації стосунків великої кількості людей;
- найпотужніший інститут громадянського суспільства, здатний на будь-які трансформації заради самозбереження, самоорганізації і самовдосконалення, саморозвитку;
- виступає невід'ємним елементом більш складних самоврядних інституцій, якими є громадянське суспільство та політична система;
- це потужна скарбниця людських надбань, механізм накопичення, збереження і передачі цих надбань прийдешнім поколінням, невичерпне джерело людської мудрості.

Тільки збагнувши глибинну сутність феномену самоврядності, можна забезпечити повноцінне особисте життя і населення громади і навпаки, знехтувавши його основоположними принципами, об'єктивно гальмуємо або ж зупиняємо самоврядний рух. Можливо варто нам частіше замислюватись над тим: що є громада як соціальна спільнота, яка наша роль і місце в ній і чи активні ми учасники самоврядних відносин? В контексті цього доцільно усвідомити ще одну річ, а чи навчилися ми взагалі керувати самоврядним процесом за роки незалежності і чи відомо нам що із себе представляє солідарна відповідальність мешканців територіальної громади? Це далеко не риторичні запитання. Відповідь на них потрібно буде спільно шукати вже найближчим часом. Адже тільки справжнє відчуття господаря власної долі допоможе кожному із нас реалізувати своє природне право на достойне та заможне життя.

#### Висновки

- *інститут місцевого самоврядування* виступає як продукт багатовікового формування української нації, уніфікованості інтересів та взаємодії різних національних меншин, етнічних груп;

- *підвищення ефективності та дієздатності* місцевої влади залишається ключовим напрямом сучасного етапу державотворення;
- *адміністративна реформа* має супроводжуватись не кількісними показниками, а якістю публічних послуг, які спроможні надати рівні управління і постійним проведенням моніторингу;
- *реформи* на місцевому рівні мають впроваджуватись з максимальною відкритістю, гласністю та інформованістю, усунення від важелів управління непрофесіоналів, покращення підготовки і підвищення кваліфікації працівників самоврядної сфери та запровадження нових форм залучення самого населення в процес прийняття доленосних рішень для громади та управлінський процес;
- *матриця* самоврядування має забезпечити оптимізацію механізму підготовки та прийняття місцевих рішень, узгодження інтересів кожного мешканця територіальних громад, усіх суб'єктів самоврядного процесу з тим, щоб досягнути позитивних результатів при виконання самоврядних функцій;
- *перезавантаження* місцевої влади потребує зміни підходів щодо розуміння ролі і місця інституту місцевого самоврядування в державотворчих процесах, його взаємодії між центром і регіонами, формуванні якісно нових стосунків між різними рівнями місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями, асоціаціями, рухами, об'єднаннями; водночас воно передбачає вдосконалення функцій територіального управління та господарювання, реформування організаційної структури самоврядування;
- *інновації*, які напрацьовуються в просторових межах дії публічної самоврядної влади мають набути більшого поширення на території країни;
- *Доцільно* впроваджувати рейтингову систему відбору кандидатів в депутати;
- *дослідження* місцевого самоврядування слід проводити в напрямі функціонування систем місцевого управління європейських країн.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України В. Ф. Януковича «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [Zakon rada.gov. ua/cgi-bin/laws/main](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main).
2. Указ Президента України В. Ф. Януковича «Про оптимізацію системи центральних органів влади» // Урядовий кур'єр. – 14 грудня 2010 року. – № 234. – С. 5.
3. Указ Президента України В. Ф. Януковича «Про деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» // Урядовий кур'єр. – 6 січня 2011 року. – № 2. – С. 9.
4. Європейська правова база місцевого і регіонального розвитку: Є 24 бюлетень / Делегація України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи / Паливода А. В., 2010. – 120 с.
5. Конституційна реформа стартувала // Урядовий кур'єр. – 23 лютого 2011 року. – № 34. – С. 3.
6. Линьов К. О. Принцип субсидіарності у державному управлінні: // [htt. www. nbuv. gov. ua/ -journals. DUTP 2005 txts LION. htm](http://www.nbuv.gov.ua/~journals/DUTP_2005_txts/LION.htm).
7. Мошак О. В. Принцип субсидіарності: європейський досвід та українська перспектива // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ. – О., 2006. – Вип. 3 (27). – С. 42–49.
8. Копійка В. В. Розширення Європейського Союзу та Україна: Монографія. – К. : Логос, 2008. – 352 с.

9. Рудич Ф. М. Чи багато влади потрібно владі. Україна в контексті трансформації політичних систем у державах СНД в Балтії, Центральної і Східної Європи. – К. : Науково-виробниче підприємство «Видавництво» Наукова думка» НАН України, 2009. – 30 с.
10. Трачук П. А. Місцеве самоврядування в контексті конституційних і демократичних реформ: Монографія. – Ужгород: КП «Ужгородська міська друкарня», 2006. – 576 с.

*Рецензенти:* Пісьмаченко Л. М. – д.держ.упр.;  
Лопушинський І. П. – д.держ.упр.

© Некряч А. І., 2011

*Стаття надійшла до редакції 02.02.2011 р.*

## МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена виявленню та розкриттю ступеня наукової розробленості проблем становлення та функціонування місцевих державних адміністрацій як інститутів системи державного управління на сучасному етапі розвитку української держави.*

**Ключові слова:** виконавча влада, місцеві державні адміністрації, місцеві органи виконавчої влади, місцеве самоврядування.

*Статья посвящена выявлению и раскрытию степени научной разработанности проблем становления и функционирования местных государственных административных институтов системы государственного управления на современном этапе развития украинского государства.*

**Ключевые слова:** исполнительная власть, местные государственные администрации, местные органы власти, местное самоуправление.

*The article is devoted to finding and disclosing the degree of scientific elaboration of problems of formation and functioning of local administrations as institutions of public administration at the present stage of development of the Ukrainian state.*

**Key words:** executive, local administrations, local authorities, local self-government.

**Постановка проблеми.** Наявність великої кількості наукових розвідок, публікацій, посібників та стрімкий розвиток такої сфери прикладних досліджень, професійної діяльності і навчальної дисципліни, як регіональне управління свідчать про посилення уваги до функціонування місцевих органів виконавчої влади як провідників у життя стратегічних заходів держави. Однак, при цьому існує нагальна необхідність в дослідженні ступеня наукової розробленості проблем становлення та діяльності місцевих державних адміністрацій як інститутів системи державного управління на сучасному етапі розвитку Української держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Аналіз стану наукової розробки проблем функціонування та розвитку місцевих державних адміністрацій в сучасній науці дає можливість визначити чітку тенденцію зростання рівня дослідницького інтересу до цих питань. Зокрема, заслуговують на увагу наукові доробки українських вчених: В. Авер'янова, В. Борденюка, Н. Нижник, О. Крупчана, Т. Проценка, О. Сушинського та інших.

У зарубіжній науці можна окреслити кілька основних напрямів щодо аналізу вищезазначених проблем. Насамперед, це стосується характеристики виконавчої влади та виконавчої діяльності в контексті проблеми поділу державної влади та підтримання режиму її демократичності. Вивченню цих питань присвячені праці С. Гантінгтона, С. Елкіна, Ф. Мошера, П. Еванса та інших. Наступ-

ним важливим напрямом досліджень виконавчої влади є аналіз здійснюваних нею функцій державного управління. Над цими проблемами працювали Д. Вілсон, С. Гесс, М. Гродзінс, М. Джексон, Д. Карр, Д. Лі, Х. Мейн, Д. Осборн, Р. Уїгнах.

**Мега дослідження.** Запропонована стаття ставить за мету виявити та розкрити ступінь наукової розробленості проблем становлення та функціонування місцевих державних адміністрацій як інститутів системи державного управління на сучасному етапі розвитку української держави.

**Завдання дослідження:**

- здійснити аналіз наукових праць вітчизняних науковців в галузі державного управління щодо місцевих державних адміністрацій та окреслити предметне поле їх досліджень;
- визначити пріоритетні напрями подальших досліджень функціонування та розвитку місцевих державних адміністрацій в Україні.

**Викладення основного матеріалу та обґрунтування отриманих наукових результатів.** У вітчизняній науці державного управління як системі знань про сутність, становлення та розвиток державних установ, різноаспектне вивчення місцевих органів виконавчої влади перебувають у центрі уваги. Аналіз діяльності органів виконавчої влади обласного рівня як напрям теорії та практики державного управління набуває все більшого поширення у вітчизняному управлінському та науковому середовищі.

В Україні проблематика місцевих державних адміністрацій (далі – МДА) становить сьогодні предмет зацікавленості представників різних суспільних наук: правознавців, політологів, економістів, соціологів, фахівців з державного управління. Однак, як самостійне поняття місцеві органи виконавчої влади більшою мірою розглядаються в юридичних науках, і відповідно, такі дослідження присвячені правовим аспектам діяльності МДА. У вітчизняній науці державного управління питання розвитку МДА, а саме, вивчення їх історичних етапів, як правило, розглядається в рамках досліджень органів місцевого самоврядування чи системи регіонального управління.

У царині висвітлення історичного розвитку МДА як повноважних органів системи виконавчої влади на місцях в Україні важливо звернути увагу на роботи Н. Нижник [17] і М. Баймуратова [2]. Автори досліджують теоретичні і практичні передумови становлення виконавчої влади, зокрема владних інституцій місцевого рівня в Україні. Цікаву спробу виокремлення історичних етапів виникнення місцевих органів влади зробив В. Погорілко у своїй праці «Органи державної влади України» [20].

Проте, в цих ґрунтовних роботах так і не знайшло свого повного аналізу питання історичного розвитку інституту МДА. Автори зосередили увагу здебільшого на вивченні історичних етапів виникнення органів місцевого самоврядування. Отже, історичним аспектам формування і функціонування органам виконавчої влади регіонального рівня приділяється недостатньо уваги.

У ході дослідження історичних шляхів становлення та основних тенденцій розвитку МДА їх місця і ролі у теорії і практиці державотворення та в структурі органів виконавчої влади в Україні В. Авер'яновим [1], В. Кравченком [9], О. Крупчаном [10] та О. Сушинським [24] здійснюється конкретизація змісту поняття «МДА», яке розглядається у взаємозв'язку з поняттями «виконавча влада» і «місцеве самоврядування». Можна погодитись з висновками авторів про те, що МДА це місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені владні рішення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Вивченню сутності МДА в Україні присвячені також роботи І. Дахової [3]. В цих працях чимала увага приділяється питанням законодавчої основи діяльності органів виконавчої влади на місцях.

Можна констатувати, що проблематика МДА займає чільне місце у вітчизняній юридичній науці та відображена у відповідній літературі, але захопленість правовими аспектами щодо функціонування державних установ веде до того, що розроблені юристами форми та методи не завжди відповідають потребам суспільства через недостатню політичну обґрунтованість.

У наукових дослідженнях щодо історико-правової характеристики МДА помітне місце займає праця «Розвиток виконавчої влади в Україні на

сучасному етапі: теорія і практика» А. Коваленка [6]. Науковець достатньо обґрунтовано розглянув питання визначення місця і ролі органів виконавчої влади в системі поділу влади в історико-правовому аспекті, оскільки саме в періоди глибоких політичних та правових реформ як ніколи зростає інтерес до даних питань.

Звичайно, поряд з цим існують праці універсального характеру, в яких робиться спроба охопити всі аспекти формування та функціонування МДА.

Вітчизняним дослідником МДА, який багато в чому визначив сучасні тенденції наукових досліджень у цій сфері, є О. Сушинський. Роботи вченого стали значним внеском у дослідження сучасного статусу МДА у системі органів влади, зокрема виконавчої, актуальних питань кадрової політики та відносин МДА з іншими інституціями влади. Особливу увагу науковець приділяє нормативно-правовому регулюванню діяльності місцевих органів виконавчої влади в Україні. Паралельно з аналізом сучасного стану політико-правового забезпечення функціонування системи даних органів, О. Сушинський намагався також проаналізувати й основні аспекти історії політичного та правового становлення системи МДА як складової частини ієрархії державного апарату.

Показовим щодо наукових поглядів О. Сушинського і важливим для дослідження МДА можна вважати наступний вираз: «В основі діяльності МДА має бути соціальна, а не державна пріоритетність, тобто пріоритетність прав людини, громадянина, громади та народу. Звідси випливає необхідність концептуалізувати та законодавчо врегулювати таке: «послугуючю» та «обслуговуючю» сутність статусу органів державної влади, зокрема місцевого рівня; діалогічність процесу прийняття соціально важливих рішень; відкритість усього державного механізму. В аспекті адміністративної реформи перспективним є зміна пререференцій від виконавчо-розпорядчих до контрольно-наглядових» [24].

Також, фундаментальними, комплексними дослідженнями, які визначили науковий пошук щодо МДА стали роботи Н. Нижник. Її ґрунтовні дослідження були викладені в ряді праць: «Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин» [14], «Органи державної виконавчої влади в Україні: структура, функції і тенденції розвитку» [17], «Державне управління в Україні» [16] та інших, в яких автор детально аналізує процес становлення та функціонування МДА як ключових органів виконавчої влади на місцевому рівні.

Дослідження передумов формування та теоретичних основ існування МДА, шляхів їх реформування та удосконалення стало метою статті А. Онупрієнка «Місцеві державні адміністрації в системі виконавчої влади» [18]. Аналіз цих питань здійснюється через аналіз їх сутності і природи, організаційно-структурних аспектів їх діяльності. У роботі розкривається наукове дослідження

проблеми організаційних аспектів МДА в усьому їх розмаїтті.

Автори посібників «Органи виконавчої влади в Україні» В. Євченко [4] та «Державне управління регіональним розвитком» О. Коротич [8] ставили за мету проведення детального аналізу побудови та сучасного стану організації структури виконавчої влади, зокрема обласного рівня, дослідження її взаємодії з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та територіальними підрозділами тих чи інших міністерств. У зазначених працях значну увагу приділено вирішенню теоретичних проблем, пов'язаних із функціонуванням системи органів виконавчої влади, обґрунтовуються подальші кроки з прискорення та поглиблення процесу трансформації виконавчої влади.

Проблемам покращення структурно-функціонального забезпечення діяльності територіальних органів влади присвячене дослідження О. Коротича [8], який на основі аналізу сучасного стану організаційної структури МДА як повноважних органів системи виконавчої влади на місцях пропонує зразок власної структурно-функціональної перебудови системи місцевих органів влади, який, на його думку, покликаний комплексно вирішити проблему регіоналізації управління в Україні, а отже, сприятиме неухильному соціально-економічному розвитку нашої держави та її регіонів.

Позицію щодо зміни системи органів виконавчої влади обласного рівня підтримують інші вітчизняні науковці. Наприклад, відомий вчений Н. Мельтюхова у своїй праці «Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади» [13] також наводить опис бажаного переліку структурних підрозділів апарату МДА, робить експертну оцінку структури місцевих органів влади, надає методичні рекомендації з удосконалення структурно-функціонального забезпечення діяльності територіальних органів влади.

Варто звернути увагу на працю В. Корженка «Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи» [7], в якій автор на основі власної системи оцінки діяльності галузевих підрозділів МДА пропонує основні напрями і заходи з підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади обласного рівня.

В цьому ж контексті цікавою є праця В. Слагіна «Політика регіональних органів влади: теорія і практика», де автор досліджує теоретичні та прикладні аспекти удосконалення діяльності регіональних органів влади. Його бачення шляхів розв'язання всього комплексу проблем втілилось у розробці Національної стратегії реформування системи територіальної організації влади в Україні. Науковець зазначає, що місцева влада має будуватись в нових територіальних межах на засадах повсюдності, самоздатності та територіальної доступності.

Інтерес науковців викликають дослідження феномена підзвітності в органах виконавчої влади.

Окреме місце в цьому аспекті займає стаття О. Синкової «Правові гарантії забезпечення підзвітності в органах виконавчої влади» [23]. В ній систематизовані види гарантій підзвітності, розглядаються їх складові з метою вдосконалення діяльності органів влади.

Дедалі більше науковців, практиків цікавить питання статусу голів МДА, які з одного боку виступають керівниками, а з іншого – політичними постатями. Констатуючи суперечливість в цьому В. Тимошук у статті «Суперечливість статусу голів місцевих державних адміністрацій в Україні: наслідки та шляхи подолання проблеми» [14] зауважує, що успішність вирішення даного питання безпосередньо залежить від солідарної відмови політичних сил переслідувати власні короткострокові інтереси та від їх справжнього прагнення встановити ефективну систему врядування в Україні.

Вивченню проблем функціонування регіональних органів влади, зокрема розмежуванню функцій і повноважень місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування присвячена робота В. Куйбіди «Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні» [11]. В монографічному дослідженні автор робить акценти на правових проблемах становлення, розвитку та нормативно-правового регулювання діяльності МДА як складової частини ієрархії державного апарату в умовах децентралізації державного управління.

Проблемі вдосконалення відносин МДА з органами місцевого самоврядування в Україні присвячена також стаття А. Манжули «Адміністративно-правове положення місцевих органів влади» [12], в якій наведено критичний аналіз сучасного стану правового розмежування функцій і повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, надані пропозиції щодо покращення умов їх оптимальної взаємодії. Загалом зазначена праця є цінною для розуміння конструктивності взаємозв'язку МДА та місцевого самоврядування за умов розвитку суспільства.

Окремі аспекти проблеми перерозподілу повноважень в органах виконавчої влади знайшли висвітлення і в ряді інших наукових праць. Автори звертають увагу на питання правового забезпечення перерозподілу повноважень в умовах децентралізації управління між центральними органами виконавчої влади та місцевими держадміністраціями, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Однак, питанням правового забезпечення підзвітності при перерозподілі повноважень в системі органів виконавчої влади приділяється менше уваги.

Для науковців, які займаються питаннями виконавчих органів влади важливими є результати досліджень О. Крупчана [10] і М. Пухтинського [22] щодо проведення адміністративної реформи в Україні. Дослідники доходять однозначного висновку, що головним завданням адміністративної реформи є оптимальне реформування системи

органів виконавчої влади, тобто апарату державного управління, який є організаційним носієм повноважень виконавчої влади. Можна також погодитися з думками вчених про те, що при проведенні реформування в організаційно структурних перебудовах не враховується головне: управлінський апарат є саме системою, а тому, на будь-якому структурному рівні має бути забезпечена організаційна цілісність виконавчої влади.

Становлять також інтерес численні навчальні посібники з державного управління та місцевого самоврядування, що останнім часом з'явилися в Україні. Зокрема, заслуговують на увагу «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні» В. Журавського, В. Серьогіна, О. Ярмиша, С. Серьогіної, А. Колодія, А. Олійника, «Територіальна організація влади в Україні» О. Лазора, А. Черемиса та «Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади» М. Ославського. В цих роботах значне місце відводиться висвітленню принципів організації та діяльності органів виконавчої влади обласного рівня, їх функцій, компетенції, форм і методів роботи, взаємодії з іншими владними інституціями. Питання, що висвітлюються, пов'язуються з практичною діяльністю органів виконавчої влади, зокрема місцевого рівня.

Загальні положення щодо управління в органах виконавчої влади в Україні наводяться в посібнику «Управління в органах виконавчої влади» В. Ортинського [19], в якому аналізується виконавча влада як важлива складова державного управління, досліджуються особливості планування та контролю в органах виконавчої влади на місцевому рівні, зокрема, роль і місце керівника в управлінні органами виконавчої влади.

Огляд останніх дисертаційних досліджень в галузі наук з державного управління демонструє зростання наукового інтересу до органів державної влади різних рівнів. Зокрема, висвітлюються деякі теоретико-методологічні аспекти функціонування місцевих органів влади, шляхи оптимізації їх взаємодії з органами місцевого самоврядування, питання щодо системи прийняття управлінських рішень місцевими органами державної виконавчої влади, механізму інформаційно-комунікативної діяльності та зв'язкам з громадськістю в структурі МДА.

Особливе місце в контексті дослідження МДА займає дисертаційна робота Т. Проценка, яка присвячена діяльності органів виконавчої влади на регіональному рівні [21]. Автор розкриває зміст цілей та завдань органів виконавчої влади в регіоні України. Класифікуючи та аналізуючи їх функції, які відіграють провідну роль у поясненні функціональної природи управління, оскільки розкривають його зміст, Т. Проценка обґрунтовує особливості діяльності органів виконавчої влади у сфері соціально-економічного розвитку регіону й пропонує напрями подальшого їх розвитку саме в цьому аспекті. Велика значення в роботі приділяється таким функціям органів виконавчої влади

в регіоні, як: планування, організація, мотивація та контроль. Автор робить висновок, що головною особливістю зазначених функцій управління є те, що їх неможливо розглядати окремо. Вони взаємозалежні й не підкорюються суворій часовій послідовності, належне виконання кожної із цих функцій залежить від виконання інших. Тому головне завдання керівництва МДА, на його думку, полягає в інтеграції всіх функцій таким чином, щоб забезпечити ефективне досягнення спільних цілей системи. Варто погодитися з думкою автора про те, що важливим напрямом в організації діяльності МДА є визначення раціонального поділу праці, повноважень і відповідальності в системі управління. Через чітке визначення й розподіл завдань та їх розмежування можуть бути створені організаційні передумови для повного завантаження працею працівників.

На жаль, характеризуючи виконавчу владу регіонального рівня, Т. Проценка здебільшого зосередив свою увагу на функціональному призначенні даних інституцій, особливості їх діяльності у сфері соціально-економічного розвитку. Таким чином, інші питання такі як, наприклад, історичне становлення МДА як інститутів сучасної системи державного управління в Україні, зарубіжний досвід функціонування регіональних органів виконавчої влади та його використання на теренах України не знайшли свого відображення, що зумовлює необхідність продовження досліджень у цій царині.

Також серед дисертаційних праць, присвячених проблемам діяльності МДА на увагу заслуговують роботи Л. Набоки щодо структурно-функціонального забезпечення реалізації державно-управлінських відносин на територіальному рівні та Л. Покрови – інституціональних засад формування та функціонування ОДА. Цими дослідниками формулюються концептуальні підходи до порядкування структурно-функціональної діяльності територіальних органів влади, окреслюються можливі інституціональні складові ОДА. Однак, незаперечним є той факт, що дані роботи носять односторонній характер дослідження процесу функціонування місцевих органів влади, який потребує комплексного вивчення.

Науковий інтерес становить дослідження І. Колосовської щодо феномену «імідж МДА». В дисертації автор аналізує нормативно-правову основу формування іміджу місцевих органів виконавчої влади, обґрунтовує теоретичну модель іміджу владної інституції.

Тема пов'язана з місцем МДА в системі органів державної виконавчої влади активно розробляється сучасними дослідниками. Зокрема, перелік недоліків функціональної побудови МДА у зв'язку з проведенням адміністративної реформи вивчала Г. Одінцева. Глава «Організація, діяльність місцевих органів виконавчої влади» роботи О. Крупчана [10] представляє напрацювання щодо повноважень та діяльності голів МДА, державно-правового статусу МДА, їх владних та управлінських

функцій у межах виконавчої і розпорядчої діяльності.

Також, варто підкреслити науково-методологічну цінність публікацій з питань державного управління різноманітних дослідницьких установ та організацій, українських аналітичних центрів. Доцільно відзначити серію публікацій Центру досліджень адміністративної реформи Національної академії державного управління при Президентові України, Міжнародного центру перспективних досліджень, Українського незалежного центру політичних досліджень тощо.

Проблематиці світового досвіду організації та функціонування регіональних органів виконавчої влади приділяють значну увагу такі дослідники, як В. Авер'янов [1], В. Кравченко [9], А. Крусян [10]. Вчені виділяють такі основні моделі організації влади на місцях: англо-американську (аглосаксонську), континентальну (європейську, французьку), іберійську та радянську. В цьому ж контексті вельми цікавим є бачення В. Кравченком видів організаційно-правових форм місцевої влади в світовій практиці та муніципальних реформ, які стосуються різних територіальних рівнів управління, зачіпають відносини між місцевими та центральними органами влади, між різними рівнями місцевого і регіонального управління та самоврядування.

У праці О. Ішенка «Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі» [5] значна увага приділена не лише основним моделям місцевої влади, а й широко висвітлюються особливості становлення та розвитку влади на місцях в сучасній Україні, пошук їх оптимальних форм.

Європейські стандарти та зміст європейської концепції належного урядування досліджуються у колективній інформаційно-навчальній праці «Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право» під загальною редакцією В. Авер'янова [1]. Автори зауважують, що сучасні демократичні стандарти європейських країн відіграють провідну роль у трансформації системи державних органів України, зокрема місцевого рівня.

В умовах становлення сучасної системи державного управління в Україні, на відповідну увагу заслуговує огляд В. Шаповалом феномена «державний орган». Ним розглядається концепція розподілу влад, даються класифікації органів (історико-правовий аспект) німецької юридичної школи, дореволюційних вчених Росії, дослідження радянських часів в межах загальної теорії держави і права. Зокрема, В. Шаповалом протиставляються поняття «державний орган» (орган держави) та «орган державної влади» (як головної форми народовладдя) [27]. Виходячи з його позиції, МДА підпадають під категорію державних органів, з чим варто погодитись.

Для теорії формування та розвитку МДА важливими є висновки, викладені у збірнику статей польських та українських фахівців з місцевого

самоврядування «Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні» [26]. Так, за оцінками багатьох вчених, досвід Польщі та інших демократичних країн переконує в тому, що там де розвинута система регіонального управління, там держава, влада підконтрольні громадянам, а не навпаки. Залучення громадян до місцевих справ означає перерозподіл повноважень влади від центру до місцевої влади, і, таким чином, сприяє розвитку демократії.

Результати зарубіжних досліджень місцевих органів влади мають безперечну цінність для вітчизняної науки, формування національної концепції функціонування МДА, напрямів їх стратегії розвитку як на теоретичному, так і на практичному рівні. Процес реформування місцевих органів виконавчої влади, створення такої його системи, яка б відповідала європейським стандартам і була дійсно ефективною, зумовлює необхідність поглибленого вивчення і систематизації зарубіжного досвіду, що накопичений у даній сфері розвиненими країнами.

Водночас результати досліджень західних авторів свідчать про неприйнятність беззастережного копіювання вітчизняною практикою зарубіжного досвіду. До результатів наукових доробок має бути вироблене критичне ставлення, адже система органів влади не може бути механічно перенесена з одного політичного устрою в інший. Існує нагальна необхідність об'єктивного аналізу зарубіжної літератури та продовження наукових пошуків у цій сфері.

#### **Висновки:**

1. Узагальнюючи тематику, зміст наявних вітчизняних та зарубіжних наукових досліджень, можна констатувати, що питання функціонування місцевих органів влади перебуває в центрі уваги науковців, які намагаються охопити всі аспекти його вивчення. У дослідженнях МДА звертається увага також на впливи, яким піддаються у процесі свого функціонування дані інституції. При цьому часто не розглядаються характер та джерела таких впливів. Предметне поле досліджень окреслюється переважно двома напрямками:

- вивчення організаційної структури місцевих органів виконавчої влади;
- дослідження взаємозв'язку органів виконавчої влади обласного рівня з органами місцевого самоврядування (водночас залишаються значні прогалини в науковому осмисленні проблеми їх взаємодії).

В цілому, для вітчизняних науковців характерне прагнення пов'язати спрямованість теоретичного пошуку із завданнями вирішення проблем сьогоденного життя України.

Таким чином, в науковій літературі досі відсутні значні наукові розробки власне питань розвитку МДА в системі державного управління в Україні. Автори, зазвичай, торкаються цього аспекту проблеми побіжно, а тому можна зустріти

різні за обсягом спроби її висвітлення, яким бракує системності.

2. На сьогодні в основному сформовано науково-методологічну та літературно-джерельну базу дослідження діяльності МДА. Проте

перспективним для подальших досліджень досі лишається проблемно-тематичний простір різних аспектів процесу формування та розвитку МДА в сучасній Україні.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Система органів виконавчої влади / В. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 9. – С. 24–30.
2. Баймуратов М. О. Муніципальна влада : актуальні проблеми становлення і розвитку в Україні / М. О. Баймуратов, В. А. Григор'єв. – О. : Юридична література, 2003. – 248 с.
3. Дахова І. Поняття органів виконавчої влади та їх місце в державному механізмі України / І. Дахова // Право України. – 2002. – № 12. – С. 23–27.
4. Євченко В. О. Органи виконавчої влади в Україні : [навчальний посібник] / В. О. Євченко. – Миколаїв : Нац. ун-т кораблебудування ім. Макарова, 2006. – 52 с.
5. Іщенко О. М. Місцеве самоврядування : світовий досвід та особливості української моделі / О. М. Іщенко. – К., 2003. – 602 с.
6. Коваленко А. Відповідальність виконавчої влади : порівняльно-політичні аспекти / А. Коваленко // Наукові записки. – Т. 20. Спеціальний випуск. Ч. 1. – К. – 2002. – С. 272–277.
7. Корженко В. В. Територіальне управління : проблеми, рішення, перспективи / В. В. Корженко. – Х., 2004. – 216 с.
8. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : Монографія / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 220 с.
9. Кравченко В. В. Місцеве самоврядування в Україні : історія, сучасність, перспективи розвитку : [навчальний посібник] / [В. В. Кравченко, Н. В. Кравченко, В. П. Лисюченко та ін.]. – К. : Арарат-Центр, 2000. – 206 с.
10. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади : Монографія / О. Д. Крупчан. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 132 с.
11. Куйбіда В. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001. – 375 с.
12. Манжула А. Адміністративно-правове положення місцевих органів влади / А. Манжула // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 2. – С. 69–72.
13. Мельтюхова Н. М. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / [Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Г. С. Одинцова та ін.]. – Х. : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – 244 с.
14. Нижник Н. Р. Громадські організації та органи державного управління : питання взаємовідносин / Н. Р. Нижник. – Хмельницьк. – 2007. – 236 с.
15. Нижник Н. Р. Виконавча влада в Україні / Н. Р. Нижник, Н. Г. Плахотнюк. – К. : Видавництво УАДУ, 2002. – 105 с.
16. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні : організаційно-правові засади : [навчальний посібник] / [Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін.]; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
17. Нижник Н. Р. Органи державної влади в Україні : структура, функції і тенденції розвитку : [навчальний посібник] / [Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, Н. Г. Плохотнюк та ін.]. – Івано-Франківськ : ЗАТ «НІЧЛАВА», 2003. – 284 с.
18. Онупрієнко А. Місцеві державні адміністрації в системі виконавчої влади / А. Онупрієнко // Адміністративне право. – 2008. – № 1. – С. 13–16.
19. Ортинський В. Л. Управління в органах виконавчої влади України : Навчальний посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.
20. Погорілко В. Ф. Органи державної влади України : Монографія / За ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 592 с.
21. Проценко Т. О. Діяльність органів виконавчої влади в регіоні України : організаційно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. : спец. 25.00.04 «Регіональне управління» / Т. В. Гаман. – К., 2002. – 16 с.
22. Пухтинський М. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та здійснення державної регіональної політики. – К. : Логос, 2001. – 146 с.
23. Синкова О. Правове регулювання перерозподілу повноважень і підзвітності в органах виконавчої влади / О. Синкова // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 12. – С. 74–77.
24. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні : концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів / О. І. Сушинський. – Л. : Афіша, 2003. – 176 с.
25. Тимошук В. Суперечливість статусу голів місцевих державних адміністрацій в Україні : наслідки та шляхи подолання проблеми / В. Тимошук, С. Чикурлій // Юридичний вісник України. – 13–19 жовтня. – 2007. – № 41. – С. 13–16.
26. Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К. : Агентство «Україна», 2001. – 336 с.
27. Шаповал В. М. Зарубіжний парламентаризм / В. М. Шаповал. – К. : Основи, 1993. – 143 с.

Рецензенти: Шевчук О. В. – д.політ.н., професор;  
Лопушинський І. П. – д.держ.упр.

© Кальниш Ю. Г., 2011

Стаття надійшла до редакції 03.02.2011 р.

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В МИКОЛАЇВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

*У статті розглянуто аналіз кадрового забезпечення в Миколаївській області. Проаналізовано інформацію: чисельність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за категоріями посад; основні професійно-вікові групи; гендерну складову; рівні оплати праці по категоріях;*

**Ключові слова:** кадрова політика, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації державних службовців, професійно-вікові групи, заробітна платня, ринки праці.

*В статье рассмотрен анализ кадрового обеспечения в Николаевской области. Проанализирована информация: количество государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления по категориям должностей; основные профессионально-возрастные группы; гендерную составляющую; уровень оплаты труда по категориям.*

**Ключевые слова:** кадровая политика, государственные служащие и должностные лица местного самоуправления, повышение квалификации государственных служащих, профессионально-возрастные группы, заработная плата, рынки труда.

*In the article the analysis of the skilled providing is considered in the Mykolaiv area. Information is analysed: a quantity of civil servants and public servants of local self-government is after the categories of positions; basic professionally age-old groups; genders constituent; the even paying of labour is for categories*

**Key words:** Personnel politika, civil servants and officials of local governments, training civil servants, professional and age groups, wages, labor markets.

Сучасна модель розвитку людського потенціалу не забезпечує необхідних кількісних та якісних характеристик трудових ресурсів. Наразі існує тенденція до депопуляції, старіння, бідності населення, міграції кваліфікованої робочої сили за кордон, деформації у сфері зайнятості, маргіналізації підготовлених фахівців, незадовільних умов праці, відсутності стимулів до професійного розвитку на більшості підприємств, установ, організацій країни. Закріпленню цих негативних явищ сприяють застарілі форми організації праці та менеджменту, технологій виробництва й технічного оснащення, неадаптованість до ринкових умов, руйнування соціальної інфраструктури [5].

Головним внутрішньополітичним пріоритетом державної політики України є побудова сучасної правової держави європейського типу, де особлива роль відводиться державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, яка забезпечує законність політичних рішень, цілісність держави як інституту, якісний рівень реалізації конституційних гарантій громадян шляхом стабільного і безперервного надання їм публічних послуг.

Основна роль тут відводиться імплементації загальноприйнятих у Європі стандартів в усіх сферах суспільного життя, у тому числі в державному управлінні. У такій моделі державна служба забезпечує законність політичних рішень, що приймаються; цілісність держави як інституту, тобто внутрішню безпеку держави; стабільне і безперервне надання громадянам публічних послуг, гарантованих державою [2].

Розробка науково обґрунтованої державної кадрової політики щодо проблеми формування кадрового потенціалу державної служби розглядається у вітчизняній та зарубіжній літературі в різних аспектах. Зазначена проблематика перебуває в полі зору таких учених як В. Бакуменко, Н. Грицяк, Т. Желюк, В. Князев, Г. Леліков, В. Луговий, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, В. Малиновський, С. Сergyгін, А. Мельник, О. Пархоменко-Куцевіл які звертають увагу на основні проблеми, зумовлені станом кадрового забезпечення органів державної влади. Водночас їх праці стосуються окремих аспектів проблеми, як правило, констатуються питання об'єктивного

відбору, розстановки кадрів та їх кар'єрного просування на основі особистих заслуг [3].

Актуальною є проблема подолання кадрових деформацій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і, передусім, забезпечення захисту прав людини та формування антикорупційних механізмів у сфері державного управління – запобігання виникненню та управління конфліктом інтересів на публічній службі.

Згідно зі статистичним бюлетенем виданим Головним управління статистики у Миколаївській області та відповідно до Закону України «Про державну службу», статус державного службовця в області станом на 31 грудня 2010 року мали 7,8 тис. осіб. Кількість посадових осіб органів місцевого самоврядування, права на службу яких регулюються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» склала 2,6 тис. осіб (табл. 1).

Таблиця 1

**Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування за категоріями посад на 31.12.10 р.**

	Державні службовці			Посадові особи місцевого самоврядування		
	усього	керівники	спеціалісти	усього	керівники	спеціалісти
<b>Усього</b>	<b>7755</b>	<b>2235</b>	<b>5520</b>	<b>2605</b>	<b>1165</b>	<b>1440</b>
з них мають категорії посад						
першу	1	1	–	1	1	–
другу	2	2	–	3	3	–
третью	33	33	–	34	34	–
четверту	171	167	4	360	360	–
п'яту	1170	699	471	725	636	89
шосту	3683	1333	2350	932	131	801
сьому	2695	X	2695	550	X	550

Державна служба та служба в органах місцевого самоврядування є ключовим елементом державного управління, від ефективного функціонування якого залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни.

За 2010 рік загальна кількість службовців обох зазначених категорій зменшилась на 1,1% і на 31 грудня 2010 року становила 10,4 тис., або 4,3% від середньооблікової кількості штатних працівників підприємств, установ, організацій та їхніх відокремлених підрозділах з кількістю найманих працівників 10 і більше осіб (табл. 2).

Таблиця 2

**Динаміка кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (на кінець року, осіб)**

Роки	Усього	в тому числі	
		керівники	керівники
2004	9280	2812	
2005	9303	3040	
2006	9528	3045	
2007	9936	3253	
2008	10268	3332	
2009	10478	3364	
2010	10360	3400	

Системи призначення на посади, просування по службі та ротації кадрів – відсутність прозорості при вступі на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, чітких кар'єрних перспектив підривають її авторитет та призводять до високого рівня плинності кадрів та зменшення кількості державних службовців.

Зменшення кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Миколаївської області відбулось здебільшого за рахунок вивільнення працівників з причин досягнення ними граничного віку, зміни штатного розкладу, реорганізації та скорочення штатів в управліннях

та відділах Держкомзему, ліквідації Представництва держкомітету України з питань регуляторної політики в Миколаївській області.

Протягом 2010 року було прийнято 1,8 та вибуло 1,8 тисячі державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Найбільш активно рух кадрів здійснювався в управліннях та відділах райдержадміністрацій, де за рік 259 осіб вибуло та 228 осіб були прийняті, в селищних та сільських радах – відповідно 224 та 242 особи, в секретаріаті (апараті) райдержадміністрацій – відповідно 191 та 165 осіб, в пенсійному фонді – відповідно 131 та 108 осіб, в радах міст обласного

значення – відповідно 118 та 105 осіб, управління юстиції – відповідно 115 та 132 особи, в управліннях та відділах облдержадміністрації – 105 та 99 осіб, управліннях та відділах Держкомзему – 98 і 103 особи [6].

Найбільша кількість працівників обох обстежуваних категорій зосереджена в м. Миколаєві – 4,2 тис. осіб, що зумовлено розташуванням в обласному центрі установ і організацій управління міського і обласного рівнів. Найменшу їх кількість зафіксовано в м. Очакові – 86 осіб, у решти міст та районів кількість держслужбовців та посадових осіб місцевого самоврядування коливалась від 223 осіб – у Сланецькому районі до 363 осіб – у Жовтневому.

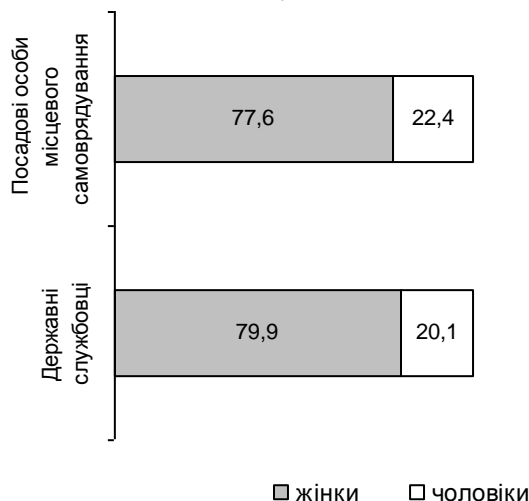
Забезпечення гендерних стандартів в демократичному суспільстві є однією з визначальних складових державної політики, зорієнтованої на соціально-рольовий статус людини, який визначає

її соціальні можливості в усіх сферах життєдіяльності. Для українського суспільства впровадження принципів гендерної рівності є особливо актуальним з точки зору реалізації прав людини, її участі в економічному, політичному, соціальному і культурному розвитку [9].

Гендерна політика – це комплексна цілеспрямована діяльність держави, яка є інтегруючим компонентом усіх складових напрямків державної кадрової політики.

За гендерним складом серед службовців Миколаївщини переважали жінки. Їх кількість становила 8,2 тис. осіб або 79,9 % загальної кількості. Найбільш значною частка жінок була в інспекції з контролю за цінами – 96,6 %, органах прокуратури – 96,1 %, статистики – 94,8 %, пенсійного фонду – 93,4 %, Державному казначействі – 88,5 % та в центрах зайнятості – 87,4 % [6].

**Працівники органів управління за статтю,**  
(у відсотках)



На кінець 2010 року посади керівників обіймали 2,2 тис. державних службовців, або 28,8 % їхньої загальної кількості, в органах місцевого самоврядування їх кількість дорівнювала 1,2 тис. осіб, або 44,7 %.

Частка жінок, зайнятих на посадах спеціалістів склала 56,2 %, на керівних посадах – 23,1 %. Посаду керівника обіймала кожна четверта жінка у державній службі, у місцевому самоврядуванні – кожна третя. Серед чоловіків, навпаки, питома вага керівників була набагато вищою. Із загального числа чоловіків керівну посаду займав кожний другий, як у державній службі, так і у органах місцевого самоврядування.

Одним з визначальних принципів гендерного підходу має стати визначення кола осіб, які розробляють та приймають управлінські рішення, хто значною мірою може визначати напрями розвитку держави та регіону, а також результати розроблених програм та проєктів. З цієї точки зору важливим чинником адекватного впливу на

прийняття рішень стосовно усіх напрямків розвитку країни повинно бути паритетне представництво жінок та чоловіків в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Переважна більшість державних службовців, які обіймали посади керівників і спеціалістів (82,2 %) мали найнижчі категорії посад – шосту та сьому, також значною ця група була і серед посадових осіб місцевого самоврядування (56,9 %).

Майже три чверті державних службовців – 6,1 тис. осіб (79 %) мають повну вищу освіту та близько чверті – 1,5 тис. осіб (19,7 %) – базову вищу. Подібна ситуація щодо рівня освіти відзначається і в органах місцевого самоврядування, де повну вищу освіту мають – 1,9 тис. осіб (71,4 %), базову вищу, у 2,6 раза менше – 0,7 тис. осіб (27,4). Науковий ступінь на кінець року мали 16 державних службовців (рік тому, 21), вчене звання мали 2 державних службовців з яких 1 мав звання професора (тоді як рік тому, 5 державних службовців з них 3 професори) (табл. 3).

## Кількість державних службовців за рівнем освіти, по категоріях посад на 31 грудня 2010 року

	Облікова кількість працівників, які мають								Кількість працівників, які здобули вищу освіту у звітному році		
	повну вищу освіту		неповну, базову вищу освіту		науковий ступінь		вчене звання		осіб	з них рівень магістра за напрямом підготовки «Державне управління»	
	осіб	у % до облікової кількості працівників відповідної категорії	осіб	у % до облікової кількості працівників відповідної категорії	осіб	з них докторів наук	осіб	з них професорів		в Національній академії державного управління	в інших вищих навчальних закладах
<b>Облікова кількість штатних працівників – усього</b>	6126	79,0	1531	19,7	16	–	2	1	140	10	47
Керівники	2011	90,0	221	9,9	10	–	2	1	31	5	9
з них мають категорії посад											
першу	1	100,0	–	–	–	–	–	–	–	–	–
другу	2	100,0	–	–	–	–	–	–	–	–	–
третю	33	100,0	–	–	–	–	–	–	–	–	–
четверту	151	90,4	13	7,8	5	–	2	1	3	1	1
п'яту	661	94,6	38	5,4	3	–	–	–	10	2	3
шосту	1163	87,2	170	12,8	2	–	–	–	18	2	5
Спеціалісти	4115	74,5	1310	23,7	6	–	–	–	109	5	38
з них мають категорії посад											
другу	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
третю	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
четверту	4	100,0	–	–	–	–	–	–	–	–	–
п'яту	391	83,0	66	14,0	4	–	–	–	13	1	2
шосту	1882	80,1	409	17,4	2	–	–	–	45	2	13
сьому	1838	68,2	835	31,0	–	–	–	–	51	2	23

Державну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців становлять освітньо-професійні програми підготовки, перепідготовки і професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців, додаткові програми функціональної спеціалізації «Державне управління», акредитовані навчальні заклади, що реалізують зазначені програми, та органи, що здійснюють управління підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації державних службовців. Управління підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації державних службовців здійснюється Головердержслужбою разом з органами, на які поширюється чинність Закону «Про державну службу», і органами, яким підпорядковані відповідні навчальні заклади, у межах їх повноважень.

На Миколаївщині у 2010 році спостерігалось зниження активності установ і організацій органів управління щодо підвищення кваліфікації своїх кадрів. На кінець 2010 року кількість осіб, які підвищили кваліфікацію склала 1,1 тис., з яких 0,8 тис. – державні службовці, решта – посадові

особи місцевого самоврядування. Безумовно, це недостатньо, тому що за умови таких щорічних темпів охоплення навчанням, кожний працівник зможе підвищити кваліфікацію 1 раз на 10 років при нормативно встановленій періодичності – 1 раз на 5 років.

Із загальної кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за 2010 рік підвищили кваліфікацію 0,5 тис. керівників (14,7 %) та 0,6 тис. спеціалістів (8,3 %). Найбільш активно підготовка та підвищення кваліфікації кадрів здійснювалась у Національному банку та Державному управлінні екології та природних ресурсів, фонді соціального захисту інвалідів, де нею було охоплено кожного другого держслужбовця, в Державному комітеті України із земельних ресурсів, Державній комісії з цінних паперів та фондовому ринку України – кожного третього, в Фонді державного майна, Державних службах карантину рослин, екологічної інспекції, – кожного четвертого, управліннях та відділах облдержадміністрації – кожного п'ятого (табл. 4, 5).

## Кількість державних службовців, які підвищили кваліфікацію за категоріями посад в 2010 році

	Усього		з них						
	навчено працівників	у % до загальної кількості працівників	в Україні					за кордоном	
			усього	у тому числі пройшли навчання за напрямком підготовки «Державне управління» за програмами				усього	з них у порядку надання міжнародної технічної допомоги
усього	професійними	тематичних семінарів		стажування					
<b>Облікова кількість штатних працівників – усього, осіб</b>	<b>849</b>	<b>10,9</b>	<b>846</b>	<b>732</b>	<b>286</b>	<b>428</b>	<b>18</b>	<b>3</b>	<b>–</b>
<b>Керівники</b>	361	16,2	358	320	110	203	7	3	–
з них мають категорії посад									
першу	–	–	–	–	–	–	–	–	–
другу	1	50,0	1	1	1	–	–	–	–
третю	14	42,4	14	13	6	7	–	–	–
четверту	44	26,3	44	43	3	39	1	–	–
п'яту	137	19,6	135	105	32	69	4	2	–
шосту	165	12,4	164	158	68	88	2	1	–
<b>Спеціалісти</b>	488	8,8	488	412	176	225	11	–	–
з них мають категорії посад									
другу	–	–	–	–	–	–	–	–	–
третю	–	–	–	–	–	–	–	–	–
четверту	–	–	–	–	–	–	–	–	–
п'яту	68	14,4	68	60	28	31	1	–	–
шосту	214	9,1	214	161	72	86	3	–	–
сьому	206	7,6	206	191	76	108	7	–	–

Таблиця 5

## Кількість посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію за категоріями посад в 2010 році

	Усього		з них						
	навчено працівників	у % до загальної кількості працівників	в Україні					за кордоном	
			усього	у тому числі пройшли навчання за напрямком підготовки «Державне управління» за програмами				усього	з них у порядку надання міжнародної технічної допомоги
усього	професійними	тематичних семінарів		стажування					
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
<b>Облікова кількість штатних працівників – усього, осіб</b>	<b>230</b>	<b>8,8</b>	<b>230</b>	<b>224</b>	<b>80</b>	<b>142</b>	<b>2</b>	<b>–</b>	<b>–</b>
<b>Керівники</b>	138	11,8	138	134	42	90	2	–	–
з них мають категорії посад									
першу	–	–	–	–	–	–	–	–	–
другу	–	–	–	–	–	–	–	–	–
третю	3	8,8	3	3	–	3	–	–	–
четверту	56	15,6	56	55	15	38	2	–	–
п'яту	54	8,5	54	52	23	29	–	–	–
шосту	25	19,1	25	24	4	20	–	–	–

Закінчення табл. 5

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Спеціалісти	92	6,4	92	90	38	52	–	–	–
з них мають категорії посад									
другу	–	–	–	–	–	–	–	–	–
третьо	–	–	–	–	–	–	–	–	–
четверту	–	–	–	–	–	–	–	–	–
п'яту	7	7,9	7	7	1	6	–	–	–
шосту	61	7,6	61	59	33	26	–	–	–
сьому	24	4,4	24	24	4	20	–	–	–

Однією зі складових плинності кадрів на державній службі є оплата праці державних службовців яка повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю.

Вдосконалення системи оплати праці державних службовців є одним із напрямів підвищення ефективності державної служби України. Низький рівень матеріального забезпечення державних службовців став не тільки одним із головних стримуючих чинників для залучення на державну службу високопрофесійних і кваліфікованих фахівців, а й каталізатором хабарництва та корупційних проявів у системі державної служби.

Слід зазначити що середній рівень оплати праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування залишається доволі низьким у порівнянні з країнами – членами ЄС. Також проблемою залишається непрозорість,

викликана недостатньо високою часткою посадового окладу, розрив у заробітній платі керівників I-II категорій посад та рядових державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Це призводить до низької конкурентоспроможності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування на ринку праці.

Рівень середньомісячної заробітної плати державних службовців Миколаївської області за минулий рік склав 2442,66 грн. і на 6,7 % був вищим, ніж у цілому по державному управлінню та на 15,1 % – ніж загалом в економіці. У посадових осіб місцевого самоврядування він був вищим від її рівня в державному управлінні на 22,2 % та на 31,8 % більше від середнього показника, який склався в економіці області і становив 2796,55 грн. Розмір заробітної плати посадових осіб місцевого самоврядування знаходиться в прямій залежності від рівня підпорядкованості установ, при цьому найменшим він був у сільських і селищних радах – 2584,22 грн (табл. 6).

Таблиця 6

## Кількість та заробітна плата державних службовців по містах та районах в 2010 році

1	Середньооблікова кількість штатних працівників облікового складу, осіб	Фонд оплати праці штатних працівників облікового складу, тис.грн.	Середньомісяч на заробітна плата штатних працівників, грн.	Фонд основної заробітної плати штатних працівників облікового складу, тис. грн.
1	2	3	4	5
<b>Область</b>	<b>7230</b>	<b>211925,2</b>	<b>2442,66</b>	<b>81500,6</b>
<b>міста</b>				
Миколаїв	3015	102243,0	2825,95	36542,6
Вознесенськ	113	3452,9	2546,39	1189,1
Очаків	9	189,3	1752,78	88,9
Первомайськ	134	3991,6	2482,34	1430,8
Южноукраїнськ	112	3243,0	2412,95	1096,3
<b>райони</b>				
Арбузинський	197	4956,8	2096,79	2131,5
Баштанський	225	5715,6	2116,89	2409,4
Березанський	192	4974,3	2158,98	2021,2
Березнегуватський	177	4616,8	2173,63	1950,5
Братський	179	4703,3	2189,62	1954,9
Веселинівський	179	4831,2	2249,16	2019,3
Вознесенський	208	5286,7	2118,07	2137,4
Врадіївський	181	4523,7	2082,73	2007,5
Доманівський	191	4940,1	2155,37	2057,3
Сланецький	178	4600,4	2153,75	1884,8

1	2	3	4	5
Жовтневий	247	6335,3	2137,42	2636,5
Казанківський	178	4501,3	2107,35	1952,7
Кривоозерський	201	5189,9	2151,70	2348,5
Миколаївський	199	5110,5	2140,08	2047,9
Новобузький	204	5213,0	2129,49	2156,7
Новоодеський	220	5600,9	2121,55	2325,9
Очаківський	230	6150,5	2228,44	2389,6
Первомайський	230	5481,3	1985,98	2311,9
Снігурівський	231	5973,8	2155,05	2409,4

Одним з першочергових завдань розвитку державної служби України є вдосконалення управління людськими ресурсами на державній службі. З метою розвитку професійної державної служби, що відповідає потребам суспільства та наближенню до європейської системи державної служби необхідно залучати до неї та утримувати кваліфіковані кадри. Надання ефективних послуг населенню також є одним з головних завдань ефективного функціонування сучасної державної служби. (Реформа державної служби).

До цілей кадрової політики відповідно до різних сфер державного управління слід внести врахування потреб у людських ресурсах та підготовки кадрів відповідно до стратегії розвитку економіки

в системі навчання, в тому числі при формуванні державного замовлення.

В навчальних закладах системи підвищення кваліфікації державних службовців необхідно запровадити автоматизовані системи навчання та тестування, використовувати активні форми навчання: ділові та рольові ігри, вирішення конкретних завдань та ситуацій тощо. Для якісної підготовки державних службовців забезпечити кожного слухача і викладача повною інформацією про зміст і форми підготовки, методичну і матеріально-технічну базу центрів підвищення кваліфікації державних службовців та інших навчальних закладів по підготовці, перепідготовці і підвищенню кваліфікації державних службовців.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Малиновський, В. Я. Державне управління: навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000.
2. Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посібник. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
3. Олуйко В. М. Державна кадрова політика в регіоні України: формування і реалізація: Автореферат дисертації – Київ, 2001.
4. Олуйко, В. М. Кадри в регіоні України : становлення та розвиток / В. М. Олуйко. – К. : Наук. світ. – 2001.
5. Проект Стратегії державної кадрової політики [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=326345&cat\\_id=326250](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=326345&cat_id=326250).
6. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування у Миколаївській області в 2010 році: Статистичний бюлетень. – Миколаїв, 2011.
7. Закон України про державну службу від 16 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52.
8. Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лют. 2001 р. № 199. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
9. Про затвердження Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах державної виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 верес. 1995 р. № 747. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

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

© Верба С. М., 2011

Стаття надійшла до редакції 08.02.2011 р.

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*В роботі розглядається сучасний стан нормативно-правового забезпечення участі громадськості у процесі формування та реалізації державної політики в Україні та пропонуються деякі механізми щодо покращення на законодавчому рівні забезпечення участі громадськості в процесі прийняття державних рішень.*

**Ключові слова:** громадськість; державні рішення.

*В работе рассматривается современное состояние нормативно-правового обеспечения участия общественности в процессе формирования и реализации государственной политики в Украине и предлагаются некоторые механизмы по улучшению на законодательном уровне обеспечения участия общественности в процессе принятия государственных решений.*

**Ключевые слова:** общественность; государственные решения.

*In this work shall be regarded the current state regulatory framework of public participation in shaping and implementing state policy in Ukraine and proposes some mechanisms to improve the legislation on public participation in decision-making process.*

**Key words:** public, government decision.

Демократичний розвиток будь-якої країни потребує розширення свідомої та компетентної участі громадськості у цьому процесі. Вагомим показником та значущою складовою розвитку країни є розвиток громадянського суспільства. Громадянське суспільство має виступати в ролі партнера держави у вирішенні соціальних, суспільних проблем тощо. Розвиток незалежного українського суспільства створив ситуацію у взаєминах громадян із владою. З одного боку, громадські організації стають менш залежними від держави, з іншого – органи державної влади й місцевого самоврядування дедалі більшою мірою залежать від громадян та їх об'єднань і тому не можуть ефективно виконувати свої функції без взаємодії з суспільством [1].

Наразі в Україні склалася ситуація, коли вкрай необхідна реальна ефективна система взаємодії органів влади та громадськості. Саме участь громадськості в прийнятті управлінських та державних рішень дозволить підвищити ефективність здійснення владних функцій. І це має відбуватися на всіх етапах прийняття державних рішень: від підготовки пропозицій до виконання самих рішень та відповідного контролю за цим процесом.

Останнім часом в Україні вже почали створюватися умови для дієвої взаємодії органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самовря-

дування з громадськістю (прийняття відповідних урядових рішень на державному та місцевому рівні, розвиток інститутів громадянського суспільства), проте залишається нагальною потребою визначення механізмів, технологій та комунікацій для створення такої ефективної системи взаємодії, з визначенням подальших шляхів її удосконалення та впливу на розвиток демократії в українському суспільстві.

В 90-х роках ХХ століття в Україні була прийняті закони, які визначили місце та роль громадськості в процесі прийняття державних рішень. Однак поспішність і неузгодженість у прийнятті цих законів призвели до факторів, які гальмують розвиток громадянського суспільства в Україні та не забезпечують системність підходу щодо розкриття механізмів, комунікацій та технологій взаємодії громадськості та органів влади, а саме ролі громадськості у прийнятті державних рішень. Це є актуальною проблемою для сучасної науки державного управління.

Метою статті є проаналізувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення участі громадськості у процесі формування та реалізації державної політики в Україні та запропонувати деякі механізми щодо покращення на законодавчому рівні забезпечення участі громадськості в процесі прийняття державних рішень.

Взаємодія органів державної влади і громадян відбувається на різних рівнях влади і та в різні способи. Основне право громадянина України є право на участь в управлінні державними справами, що регулюється статтею 38 основного Закону – Конституції України, і від того, як реалізується це право світова спільнота оцінює рівень розвитку громадянського суспільства та демократичних процесів в Україні. Цією ж статтею законодавства регулюється право громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах; вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; користуватися рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [2]. Крім того, право громадян брати участь в управлінні державними справами проголошено міжнародними договорами, стороною яких є Україна. Так, відповідно до статті 25 Міжнародного пакту про громадські і політичні права, ратифікованого Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148 – VIII від 19.10.1973, кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників. Європейською конвенцією з прав людини, статтею 21 Загальної декларації прав людини, Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі ухвалення рішень і доступ до правосуддя з питань щодо навколишнього середовища також визначені права громадян в управлінні державними справами [3, 4, 5].

Право громадян брати участь в управлінні державними справами реалізується шляхом волевиявлення громадян (вибори, референдуми) та регулюються наступними нормативно-правовими актами:

- Закон України «Про вибори Президента України»;
- Закон України «Про вибори народних депутатів України»;
- Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»;
- Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми».

Статтею 36 Конституції України забезпечено реалізацію прав громадян в формуванні та реалізації державної політики шляхом участі у діяльності громадських організацій та політичних партій. Відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» об'єднання громадян поділяють на громадські організації та політичні партії. Стаття 20 цього Закону надає право зареєстрованим об'єднанням громадян представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських органах; вносити пропозиції до органів

влади і управління; одержувати від органів державної влади і управління та органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань; брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; брати участь у розробленні проектів рішень з питань гендерної рівності, що приймаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; делегувати своїх представників до складу консультативно-дорадчих органів з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, що утворюються при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Крім того, політичні партії також мають право: брати участь у виробленні державної політики; брати участь у формуванні органів влади, представництва в їх складі; доступу під час виборчої кампанії до державних засобів масової інформації. Однак Закон України «Про об'єднання громадян» містить і багато обмежень, що суперечать європейським стандартам у цій галузі, істотно ускладнюють створення та діяльність громадських організацій. Так, 3 квітня 2008 року за результатами розгляду справи № 40269/02 «Корецький та інші проти України» Європейський суд визнав державу Україна винною у справі про відмову управління юстиції в Києві зареєструвати організацію «Громадянський Комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків» (м. Київ) та такою, що порушила право, зафіксоване у статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. Зокрема, суд визначив, що Закон України «Про об'єднання громадян» є дуже нечітким і не прогнозованим щодо його виконання та залишає занадто багато можливостей для органу влади на власний розсуд приймати рішення реєструвати чи не реєструвати громадську організацію. Крім того, Закон забороняє громадським організаціям захищати інтереси інших, окрім інтересів своїх членів, осіб, тобто ця норма фактично забороняє правозахисну діяльність та діяльність із захисту природного середовища. Також, нормою цього Закону заборонено створювати об'єднання спільно фізичним та юридичним особам і наявність територіального статусу громадської організації забороняє діяльність громадських об'єднань у регіонах, де вони не були зареєстровані, що не відповідає позитивній міжнародній практиці. Відповідно до положень Закону, громадські організації не мають права безпосередньо займатися комерційною діяльністю, що призводить до обмеження джерел фінансування та знижує фінансову стійкість громадських організацій. У демократичних країнах громадські організації мають право на комерційну діяльність, але прибуток з неї направляється на здійснення статутної діяльності [2, 6, 7].

Право громадян на доступ до інформації про діяльність органів влади регулюється статтями Закону України «Про інформацію», Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та Постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади». Свідченням відкритості і прозорості діяльності органів влади є інформування про рішення, які були нею прийняті. Статтею 57 Конституції України передбачено наступне: «Кожному гарантується право знати свої права та обов'язки. Закони України та інші нормативно-правові акти, що визначають права та обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом» [2, 8, 9, 10].

Процедура прийняття органами влади нормативно-правових актів передбачає їх оприлюднення в засобах масової інформації та на офіційних сайтах органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування. Відповідно до Указу Президента України від 10 червня 1997 року №503/1997 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», закони України, інші акти Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України не пізніше як у п'ятнадцятиденний строк після їх прийняття у встановленому порядку і підписання підлягають оприлюдненню державною мовою в офіційних друкованих виданнях: «Офіційний вісник України», «Урядовий кур'єр», «Голос України», «Відомості Верховної Ради України», «Офіційний вісник Президента України». Крім зазначених друкованих видань свої рішення Кабінет Міністрів України оприлюднює на Урядовому порталі у рубриці «Нормативно правова база» ([www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)). Тексти законів України, указів президента України, постанов Кабінету Міністрів України, чинних міжнародних актів, нормативно-правових актів центральних органів влади розміщені на сайті Верховної Ради України ([www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)) [11].

З метою поліпшення умов для розвитку демократії, реалізації громадянами конституційних прав на участь в управлінні державними справами та на вільний доступ до інформації про діяльність органів державної влади, а також забезпечення гласності та відкритості цих органів були видані Укази Президента України «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади» та «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади»; постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної системи «Електронний Уряд». Зазначеними Указами Президента та постановою Кабінету Міністрів України в Україні вперше на законодавчому рівні громадськість мала отримати доступ до рішень органів державної влади та до інформації про діяльність цих органів,

у тому числі щодо формування та реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя [12, 13, 14].

Відповідно до статті 40 Конституції України, усі мають право надсилати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. Ця форма спілкування громадян з органами влади є найбільш доступною та найбільш поширеною. Механізми цього спілкування регулюються Законом України «Про звернення громадян». Відповідно до цього Закону керівники органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування зобов'язані проводити особисті прийоми громадян [2, 15].

Відповідно до статті 5 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», частиною процесу вироблення регуляторної політики є оприлюднення проекту регуляторного акта для одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкритті обговорення з участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю. В цьому законі відображено механізм участі громадян у процесах дерегуляції та врахуванні думок різних верст громадськості. Проте положеннями цього Закону не передбачено чіткого механізму проведення громадських обговорень, хоча форми обговорення проектів регуляторних актів, які запропоновані в ньому, стали значним кроком у поліпшенні процесу консультацій і врахуванні думок підприємців, громадських організацій та інших об'єднань [16].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено такі механізми залучення громадян до прийняття державних рішень:

- місцевий референдум (стаття 7);
- загальні збори за місцем проживання (стаття 8);
- запровадження інституту місцевих ініціатив, відповідно до якого члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування; місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи; рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади (стаття 9);
- громадські слухання, тобто зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть

заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування (стаття 13);

- органи самоорганізації населення (стаття 14) [17].

Однак чіткого механізму проведення громадських слухань, загальних зборів за місцем проживання не прописано в положеннях цього Закону.

Указами Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» при Кабінеті Міністрів України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністраціях для здійснення заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики передбачалось створення рад із залученням до роботи в них представників об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування та засобів масової інформації та запроваджувалася практика проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оцінки рівня їх взаємодії з громадянами та їх об'єднаннями [18, 19].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 року №1035-р схвалено Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку Громадянського суспільства, в якій визначено принципи та форми взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, визначено напрями удосконалення актів законодавства з питань діяльності інститутів громадянського суспільства. Очікуваним результатом впровадження зазначеної концепції повинна стати активізація участі громадян у діяльності інститутів громадянського суспільства, формуванні та реалізації державної політики [20].

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» затверджено порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та типові положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. Відповідно до цієї постанови консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Щороку органи виконавчої влади складають орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю, з урахуванням пропозицій громадських рад, який затверджується до початку року та оприлюднюється на офіційному сайті органу виконавчої влади та в інший

прийнятний спосіб. Крім цього, зазначеною постановою затверджується механізм проведення публічних обговорень та вивчення громадської думки; механізм створення консультативно-дорадчого органу при органах державної влади – громадських рад [21].

Аналізуючи нормативно-правові акти, можна дійти до висновку, що в Україні зазначеними актами гарантується право громадян на участь в громадськості в прийнятті державних рішень, проте чітко не врегульовується механізми такої участі та відсутня комплексна ефективна система. Нормативно-правова база, яка регулює участь громадськості у прийнятті державних рішень містить численні прогалини та правові норми, які потребують удосконалення. Існуюча практика залучення громадськості у прийнятті державних рішень не забезпечує досягнення цілей, а саме підвищення рівня державного управління. Відсутність чітко викладених механізмів проведення консультацій з громадськістю у вигляді зрозумілих алгоритмів для громадськості і органів влади ускладнює процес планування та проведення цих консультацій, забезпечення їхньої результативності.

Забезпечення ефективної участі громадськості у прийнятті державних рішень можливе за умови створення комплексного законодавчого механізму.

Для реалізації цього необхідно:

- вдосконалити діючі нормативно-правові акти шляхом прийняття нової редакції або внесення змін і доповнень до законів України «Про об'єднання громадян», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про звернення громадян», «Про інформацію»;
- розробити та прийняти Закон України «Про громадські організації», що дало б змогу створюватись громадським організаціям у всіх сферах українського суспільства, врегулювати багаторівневу систему відносин між органами державної влади та громадськими організаціями, спростити процедуру утворення на реєстрації громадських організацій, відмовитися від штучного обмеження території діяльності громадських організацій, відмовитись від широкого кола стягнень з боку органів державної влади по відношенню до громадських організацій;
- розробити та прийняти Закон України «Про участь громадськості у прийнятті державних рішень», яким закріпити основні ключові поняття, принципи партнерства та його технологічних компонентів між органами державної влади і громадськістю; визначити основні форми участі громадськості у прийнятті державних рішень; врегулювати порядок створення та функціонування консультативно-дорадчих органів, проведення консультацій з громадськістю, механізми моніторингу і аналізу громадської думки запровадження громадського контролю.

**ЛІТЕРАТУРА**

1. Корнєєва Т. М. Відкритість української влади як системний функціональний феномен у сфері управління / Т. М. Корнєєва // Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства/ за ред. А. В. Пазюка. – К. : Прайвесі Юкрейн, 2004. – С. 55–56.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року. – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
3. Міжнародний пакт про громадські і політичні права від 16 грудня 1966 року. – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
4. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року. – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
5. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі ухвалення рішень і доступ до правосуддя з питань щодо навколишнього середовища від 25 червня 1998 року. – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
6. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року №2490-XII. – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
7. Лист Міністерства юстиції України від 13 листопада 2009 року № 12536-0-4-09-18. – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
8. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 № 2657-XII. – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
9. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР. – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2001 року № 3 «Про порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади». – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
11. Указ Президента України від 10 червня 1997 року № 503/1997 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності». – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
12. Указ Президента України від 17 травня 2001 року №325/2001 «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади». – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
13. Указ Президента України від 1 серпня 2002 року №628/2002 «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади». – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
14. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 року №208 «Про заходи щодо створення електронної системи «Електронний Уряд». – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
15. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року. – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
16. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року №1160-IV. – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
17. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1996 року № 280/97-ВР. – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
18. Указ Президента України від 31 липня 2004 року № 854/2004 «Про забезпечення умов для більш широкій участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
19. Указ Президента України від 15 вересня 2005 року № 1276/2005 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
20. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 року № 1035-р «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку Громадянського суспільства». – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
21. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». – [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

*Рецензенти:* Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр., ст. науковий співробітник;  
Іванов М. С. – д.політ.н., професор

© Ємельянов В. М., Малахов А. А., 2011

Стаття надійшла до редакції 06.02.2011 р.

## ІНСТИТУТ ІНДИВІДУАЛЬНОЇ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УРЯДУ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

*У статті аналізуються характерні риси та особливості інституту індивідуальної парламентської відповідальності уряду в країнах ЄС та Україні. Особлива увага присвячена розгляду теорії та практики застосування парламентського вотуму недовіри та процедури імпічменту окремим членам уряду в країнах ЄС. На основі отриманих даних висловлені рекомендації задля удосконалення системи парламентського контролю уряду в Україні.*

**Ключові слова:** індивідуальна парламентська відповідальність, вотум недовіри, імпічмент, криза державного управління.

*В статье анализируются характерные черты и особенности института индивидуальной парламентской ответственности правительства в странах ЕС и Украине. Особое внимание посвящено рассмотрению теории и практики применения парламентского вотума недоверия и процедуры импичмента отдельным членам правительства в странах ЕС. На основе полученных данных даны рекомендации для усовершенствования системы парламентского контроля правительства в Украине.*

**Ключевые слова:** индивидуальная парламентская ответственность, вотум недоверия, импичмент, кризис государственного управления

*The features of individual parliamentary responsibility in the EU countries and Ukraine are analysed in the article. The special attention is devoted consideration of theory and practice of parliamentary vote of no confidence and procedure of impeachment to the members of government in the EU countries. The recommendation for the improvement the system of the parliamentary and government interaction in Ukraine is given.*

**Key words:** individual parliamentary responsibility, vote of no confidence, impeachment, crisis of public administration.

*Відповідальність – це та ціна,  
яку ми платимо за владу  
У. Черчилль*

Скасування Конституційним Судом України політичної реформи 2004 року та відновлення дії Конституції у її первинній редакції 1996 року повернуло державу від парламентсько-президентської до президентсько-парламентської форми правління. Рішення Конституційного Суду викликало неоднозначні оцінки експертів та провідних міжнародних організацій, які висловили рекомендації щодо проведення системної Конституційної реформи в Україні. Президент України В. Ф. Янукович підтримав ідею конституційних змін в Україні і 21 лютого 2011 року підписав Указ «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї», яка має напрацювати нову редакцію Конституції України [2]. На думку автора, в процесі майбутніх конституційних змін особлива увага має бути приділена удосконаленню

та оптимізації інституту парламентської відповідальності уряду.

Тема індивідуальної парламентської відповідальності уряду є недостатньо дослідженою, особливо українськими дослідниками. Дуже побіжно, переважно в контексті розгляду інших наукових проблем, торкаються даної теми такі автори як Р. М. Павленко [11], Ю. Г. Барабаш [1], Р. Мартинюк [9-10]. Більше уваги даній проблемі приділили зарубіжні дослідники, серед яких слід виділити авторів монографії «Делегування та відповідальність у парламентських демократіях» надрукованої у Нью-Йорку за редакцією К. Строма, В. Мюллера та Т. Бергмана [12-13], американських авторів С. Турпіна та А. Томпкінса [20], англійських дослідників Г. Маршала [17], П. Лейленда [16], М. Гранта [14] та польського науковця

Т. Вейчеха [21]. Відсутність ґрунтовних досліджень присвячених інституту індивідуальної парламентської відповідальності та його впливу на систему взаємовідносин між урядом та парламентом стало причиною того, що автор вирішив присвятити цій проблемі дану статтю.

Метою наукової статті є визначення форм індивідуальної парламентської відповідальності уряду, аналіз досвіду їх застосування в країнах Європейського Союзу з точки зору їх впливу на ефективність функціонування системи державного управління та висловлення у зв'язку із цим рекомендацій для України.

Як відомо, парламентська відповідальність уряду в залежності від суб'єкта може бути колективною та індивідуальною. Колективна відповідальність передбачає, що за умов несхвалення політики уряду у відставку йде весь кабінет, при цьому провина окремих міністрів не диференціюється. За умов індивідуальної відповідальності у відставку йдуть міністри, що втратили довіру, ситуації урядової відставки не виникає. Якщо недовіра уряду в цілому ще не передбачає його відставку, то недовіра окремому міністру, як правило, зобов'язує главу держави звільнити його з посади. Також особливістю індивідуальної

відповідальності на відміну від колективної є те, що окремі міністри не можуть запитувати довіру парламенту та відповідно отримувати відмову у ній. Єдина країна в якій це можливо – це Бельгія, де дана норма діє з 1995 року. У країнах з парламентською формою правління колективна (солідарна) відповідальність урядів є обов'язковим атрибутом (Франція, Іспанія, Німеччина, Україна, Чехія, Португалія). У більшій частині з них поряд із колективною існує також індивідуальна відповідальність (Італія, Австрія, Естонія, Литва, Бельгія, Данія).

Індивідуальна парламентська відповідальність уряду має дві основні форми – вотум недовіри та імпічмент або процедури подібні до нього.

#### Індивідуальний вотум недовіри парламенту

Поширеною формою індивідуальної парламентської відповідальності є вотум недовіри окремим членам уряду. Вотум недовіри прем'єр-міністру як представнику уряду, в цьому контексті розгляду не потребує, тому що він фактично є тотожним колективній відповідальності, бо призводить до відставки уряду в цілому. У наступній таблиці надана інформація про види вотуму недовіри та процедури їх застосування у країнах ЄС та Україні.

Таблиця

Інститут індивідуального вотуму недовіри в країнах Європи

Країна	Спрямування вотуму недовіри		Ініціювання	Прийняття рішення
	2	3		
1	2	3	4	5
<b>Президентсько-парламентські республіки</b>	Проти голови уряду/уряду	Проти окремого члена уряду		
Україна	+	–	1/3 депутатів	абсолютна більшість
Франція	+	–	1/10 депутатів	абсолютна більшість
Португалія	+	–	1/4 депутатів або парламентська фракція	абсолютна більшість
<b>Парламентські республіки</b>				
Польща	+	+	1/10 для уряду та 1/7 (69 депутатів) для окремого міністра	абсолютна більшість
Німеччина	+	–	1/4 депутатів	абсолютна більшість
Італія	+	+	1/10 депутатів	проста більшість
Литва	+	+	1/5 депутатів	абсолютна більшість
Естонія	+	+	1/5 депутатів	абсолютна більшість
Болгарія	+	–	1/5 депутатів	абсолютна більшість
Словаччина	+	+	1/5 депутатів	абсолютна більшість
Словенія	+	+	1/10 депутатів	проста більшість
Чехія	+	–	1/4 депутатів	абсолютна більшість
Австрія	+	+	частина депутатів	проста більшість

1	2	3	4	5
<b>Парламентські монархії</b>				
Бельгія	+	+	окремий депутат	абсолютна більшість
Данія	+	+	окремий депутат	проста більшість
Люксембург	+	+	частина депутатів	проста більшість
Швеція	+	+	1/10 депутатів	абсолютна більшість
Іспанія	+	–	1/10 депутатів	абсолютна більшість
Нідерланди	+	+	частина депутатів	проста більшість
Великобританія	+	–	окремий депутат	проста більшість

Дані наведені у таблиці засвідчують, що у президентсько-парламентських республіках, тому числі й в Україні, вотум недовіри окремим членам уряду відсутній. І це є цілком природним – призначення і звільнення окремих міністрів у таких державних системах здійснюється президентом без участі парламенту, як це наприклад відбувається у Франції, Україні, Португалії.

Законодавчо передбачений індивідуальний вотум недовіри у більшості парламентських республік та парламентських монархій Європейського Союзу, за виключенням окремих країн – Іспанії, Великобританії, Чехії, Німеччини, Болгарії. В цих країнах відсутність даного інституту, як правило, пов'язана із особливостями парламентського регулювання взаємовідносин між урядом і парламентом. Наприклад, у Німеччині парламент не може змусити звільнитися міністра внаслідок вотуму недовіри через те, що він не надавав згоди на його призначення на посаду. Така ситуація, на думку Е. Звєжховського, безсумнівно зміцнює парламентську позицію міністрів [22, с. 78].

Також наведена таблиця надає інформацію стосовно процедури ініціювання індивідуального вотуму недовіри. Кількість депутатів, що має внести пропозицію, коливається в різних країнах від 1/10 до 1/3 членів парламенту. Слід звернути увагу, що в Україні цей показник найбільший з усіх перерахованих у таблиці країн. Водночас особливістю таких парламентських монархій як Бельгія та Данія є те, що вотум недовіри, в тому числі індивідуальний, може ініціювати будь-який депутат парламенту. Наприклад, в Данії це може відбутися під час дебатів щодо інтерпеляції.

#### **Практика застосування індивідуального вотуму недовіри в країнах ЄС**

Перейдемо до розгляду особливостей процедури застосування індивідуального вотуму недовіри в окремих країнах та його ефективності з точки зору впливу на систему державного управління. Для цього проаналізуємо: по-перше – кількісно-якісний показник застосування даного інституту, по друге – чи досягається головна ціль – відставка члена уряду. І по-третє, як даний інститут

впливає на якість взаємодії уряду та парламенту і на систему державного управління загалом.

Кількість випадків застосування вотуму недовіри окремому члену уряду різниться у кожній окремо взятій європейській країні. Автор прослідкував певні закономірності у функціонування даного інституту в країнах зі сталими демократичними традиціями та країнами, які нещодавно стали на шлях демократичного розвитку. Так, аналіз засвідчив, що досить часто застосовується індивідуальний вотум недовіри у країнах Центрально-Східної Європи. Зокрема в Естонії за 2005-2011 рік надійшло п'ять офіційних пропозицій про вотум недовіри окремим міністрам. Лише один вотум недовіри міністру юстиції К. Вахеру був прийнятий у 2005 році, що в результаті стало причиною відставки прем'єр-міністра Ю. Партса і відповідно всього складу уряду. Чотири вотуми не були підтримані депутатами Парламенту, проте лише один міністр проти якого був спрямований вотум недовіри пішов із займаної посади (міністр соціальних справ М. Маріппу у 2009 році), троє так і залишилися працювати в уряді.

Значна кількість пропозицій про вотум недовіри подається до Сейму Польщі. За даними Інтернет-системи правових актів Сейму Республіки Польща у період 2005-2011 років було ініційовано 31 вотум недовіри проти окремих представників уряду, з них 21 не був розглянутий у зв'язку із тим, що у вересні 2007 року Сейм прийняв рішення про скорочення каденції парламенту, а 10 не були підтримані депутатами [15]. Як правило, більшість міністрів, проти яких спрямовувалися вотуми недовіри, залишилися на своїх посадах. Лише у поодиноких випадках міністри пішли у відставку за власним бажанням або ж за ініціативою голови уряду. Проте, навіть за таких обставин, не можна недооцінювати значення даного інституту для системи управління. Вже сама можливість висловити свою позицію стосовно політики окремого міністра, яка надається парламенту в процесі застосування індивідуального вотуму недовіри, відіграє значну роль у взаємодії уряду і парламенту, являючи собою механізм медіації між органами державної влади.

У країнах розвинутої демократії ситуація цілком протилежна. Пропозиції про вотум недовіри є досить рідким явищем. Так, у Швеції процедура індивідуального вотуму недовіри була використана за останні сто років єдиний раз у 1985 році проти міністра закордонних справ Л. Будстрема, у Данії жодного разу не застосовувалася. Практика засвідчує – часто для того, щоб окремих міністр подав у відставку достатньо лише наміру парламентарів спрямувати проти нього пропозицію про вотум недовіри. Таких прикладів багато, наприклад у 1988 році міністр юстиції Швеції подав у відставку, щоб запобігти осуду парламенту [12, с. 602]. У Данії теж було декілька добровільних відставок членів уряду через очікування вотуму недовіри, хоча апріорі вони могли й не бути прийнятими [13, с. 287]. У Люксембурзі питання індивідуального вотуму недовіри формально не регулюються у правових актах, однак ситуація відставки окремого члена уряду може наступити, коли парламент відмовляється прийняти урядовий законопроект, що вважається поразкою для міністра відповідального за дану сферу.

Особливої уваги заслуговує практика Великої Британії, де інститут індивідуального вотуму недовіри має багаторічну традицію. Засада індивідуальної відповідальності в цій країні ґрунтується на тому, що міністри можуть виконувати свої обов'язки доти, доки мають довіру від парламенту [16, с. 129]. На практиці пропозиції вотуму недовіри були формою притягнення до індивідуальної парламентської відповідальності ще у XIX столітті. Цікаво, що вже тоді звичним явищем стало те, що міністр проти якого спрямований вотум недовіри подає у відставку ще до процедури голосування, трактуючи лише висловлення пропозиції як відсутність довіри парламенту. Лише двічі у 1864 та 1866 році Палата Громад формально висловила недовіру міністрам [21, с. 118].

Однак такі формальні пропозиції, спрямовані проти окремих міністрів, втратили своє значення після встановлення двопартійної системи у Великій Британії, та пов'язане із цим радикальне зміцнення партійної дисципліни. Висловлення недовіри Палати Громад проти окремого члена уряду є сьогодні майже неможливим, тому що пропозиція спрямована проти одного міністра трактується як критика політики уряду в цілому і вважається засобом притягнення до колегіальної відповідальності [17, с. 461]. І хоча пропозиції такі все ще час від часу висловлюються в Палаті Громад, проте є дуже рідкісними і перестали бути формою притягнення парламентом до індивідуальної відповідальності членів уряду. Так протягом 1991-2004 року було внесено 4 такі пропозиції, проте всі вони були відхилені. Цікаво, що пропозиції внесені окремими парламентарями взагалі не розглядаються парламентом, шанси бути проголосованими мають лише пропозиції від лідера опозиції.

Як в інших вже згаданих нами парламентських монархіях у Англії теж для того, щоб міністр

звільнив займане становище не обов'язкове ухвалення вотуму недовіри для нього. Від міністрів очікується в певних ситуаціях, що вони самі підуть у відставку з погляду на вимогу індивідуальної відповідальності. Як зазначають англійські дослідники К. Турпін та А. Томкінс, індивідуальна міністерська відповідальність передбачає, що міністр є відповідальним за свій департамент, а також за помилки зроблені ним особисто або іншими державними службовцями, що знаходяться у його підпорядкуванні. У такому випадку міністр повинен, якщо парламент визнає його провини достатньо серйозною, піти у відставку не чекаючи вотуму недовіри [20, с. 573]. Такий обов'язок в британському устрої має конституційні підстави і впливає з норм етикету та правил поведінки урядовців. І хоча чіткого тлумачення зазначені норми не мають, але на практиці добре працюють. Низка міністрів залишила власні посади, не чекаючи від парламенту висловлення пропозиції про вотум недовіри. Це можна пов'язати з високою політичною культурою правлячої еліти.

Взагалі британська система урядів є унікальною також з тієї точки зору, що члени уряду одночасно є й членами Палати Громад. А отже весь уряд та окремі його члени, будучи членами парламенту, є підзвітними йому не лише як урядовці, а також як парламентарі. Така подвійна відповідальність позитивно впливає на процес парламентсько-урядової взаємодії.

Отже, у країнах зі стійкими демократичними традиціями застосування індивідуального вотуму недовіри є винятковим явищем. Це пов'язане із тим, що уряд або член уряду попереджають можливе голосування по вотуму недовіри, приймаючи рішення про відставку ще до обговорення даного питання. Вотум недовіри у цьому випадку є попереджувальним (запобіжним) інститутом.

#### **Індивідуальний вотум недовіри в Україні**

Як вже зазначалося інститут індивідуального вотуму недовіри відсутній у системі парламентського контролю уряду, закріпленій Конституцією України 1996 року. Проте важливо згадати про те, що за радянських часів та під час перших років незалежності даний механізм був законодавчо передбачений. У Конституції УРСР 1978 року, яка діяла зі змінами до 1996 року в ст. 117 зазначалося, що Верховна Рада України може виразити недовіру Прем'єр-міністру України, окремим членам Кабінету Міністрів України або Кабінету Міністрів України в цілому, що тягне за собою їх відставку [7]. Конституційний договір 1995 року, який конкретизував засади організації та функціонування державної влади, теж мав подібну норму, але додатково у ст. 33 визначав можливість прийняття Верховною Радою рішення про вотум недовіри Кабінету Міністрів України в цілому чи окремим його членам у разі несвоєчасного подання проекту Державного бюджету України [6]. На практиці задіяний механізм індивідуального вотуму недовіри був двічі у 1996 році проти Міністра промисловості України Мазура В.Л. та

Міністра фінансів України Германчука П. К., однак до розгляду справа так і не дійшла. Із прийняттям Конституції 1996 року було встановлено президентсько-парламентську форму правління. Президент України отримав значні компетенції стосовно формування та відправлення у відставку Кабінету Міністрів України, частина з яких раніше належала Верховній Раді України. Парламент був відсторонений від процедури затвердження складу уряду та висловлення недовіри окремим міністрам. Ситуація змінилася у бік розширення парламентських функцій у 2004 році. Згідно Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року Верховна Рада знов отримала повноваження щодо відправлення у відставку окремих міністрів (ст. 85 п. 12) [4]. За час дії зміненої Конституції України Верховна рада відправила у відставку 14 міністрів, з них п'ять у зв'язку із переходом на іншу роботу та одного за власним бажанням.

Визнання вищезгаданого Закону неконституційним у вересні 2010 року повернуло державу до президентсько-парламентської форми правління. Характеризуючи сучасний стан парламентсько-урядової взаємодії слід навести думку В. П. Ермоліна про те, що у Конституції 1996 року встановлено по суті позапарламентський порядок формування Кабінету Міністрів України, адже Верховна Рада України не уповноважена на дії щодо призначення його членів. Відсутність інституту індивідуальної політичної відповідальності членів Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України об'єктивно зумовлює обмеженість взаємозв'язків між урядом і парламентом [3, с. 7]. Тому задля посилення відповідальності членів уряду перед парламентом актуальним в сучасних українських реаліях є запровадження індивідуального вотуму недовіри. Контроль міністрів з боку не лише Прем'єр-міністра та Президента, а також і парламенту змусив би їх більш сумлінно та відповідально виконувати свої обов'язки. До того ж в Україні міністерська етика та культура поведінки знаходиться на значно нижчому рівні на відміну від країн розвинутої демократії, у яких міністри подають у відставку, як тільки розуміють, що втрачають підтримку парламенту та суспільства. Тому додатковий контроль з боку представницького органу українським міністрам не завадить.

#### **Імпічмент і процедури скасування міністерського імунітету**

Розглянемо юридичну форму індивідуальної парламентської відповідальності уряду – імпічмент, що визначається як особливий порядок притягнення парламентом до відповідальності посадової особи, що знаходиться на державній службі та користується імунітетом від судового переслідування. Така відповідальність, пов'язана із порушенням окремими урядовцями законів та конституції, передбачена у більшості країн ЄС незалежно від форми державного правління. Можна виокремити наступні процедури притяг-

нення членів уряду до юридичної відповідальності за участю парламентів.

1. Парламент позбавляє імунітету для можливості притягнення до юридичної відповідальності. В Італії голова Уряду та міністри підлягають звичайному судочинству за дозволом Сенату або Палати Депутатів (ст. 96). В Іспанії проти Голови та членів уряду, яким інкримінується зрада або злочин проти безпеки держави, звинувачення може бути висунуте лише за ініціативою 1/4 Конгресу за згодою абсолютної більшості членів (ст. 102). В Естонії член уряду може бути притягнений до кримінальної відповідальності за представленням канцлера юстиції та за згодою більшості членів Рійгікогу (ст. 101).

2. Парламент або окрема палата пред'являє звинувачення і передає справу до спеціального судового органу, який приймає рішення щодо провини членів уряду. Слід звернути увагу, що представники парламенту можуть брати участь у формуванні таких судів (Конституційний Суд в Австрії, Вищий Суд Королівства в Данії, Касаційний Суд у Бельгії), або ж безпосередньо входити до їх складу (Державний Трибунал у Польщі, Вища Палата Правосуддя у Франції).

3. Нижня палата парламенту висуває звинувачення, а верхня вирішує у судовому порядку питання провини. Такий механізм передбачений у Великобританії. Хоча вважається, що даний механізм притягнення до відповідальності міністрів вийшов з ужитку (востаннє застосовувався у 1806 році), проте у 2004 році загроза його застосування постала проти Прем'єр-міністра Т. Блера. І хоча ця спроба окремих членів парламенту ініціювати дану процедуру не мала успіху, але викликала дискусію стосовно можливості її застосування в сучасних умовах. Ще у 1999 році у доповіді спільного парламентського комітету говорилося про те, що обставини за яких імпічмент мав місце раніше настільки далекі від сучасності, а тому процедуру можна вважати застарілою. Робилося посилення на рекомендацію Палати Громад від 1967 року відмінити процедуру імпічменту і закріпити це законодавчо [18]. Водночас експерт з конституційного права професор Нортон зазначив, що дана процедура все ще має правову силу і є технічно можливою для застосування парламентом [12, с. 130]. Зважаючи на викладене, можна погодитися з російським дослідником В. В. Маклаковим, який називає імпічмент «сплячою» прерогативою парламенту [8, с. 684].

Досвід країн ЄС засвідчує, що імпічмент як форма урядової відповідальності не є розповсюдженою. За сучасних умов у державах з парламентською та змішаною формами правління набагато легше позбавити членів уряду посади шляхом висловлення вотуму недовіри чи дискреційним рішенням глави уряду, ніж застосовуючи складну та довготривалу процедуру імпічменту. Але час від часу виникають спроби ініціювання імпічменту проти окремих міністрів. Це й згаданий нами випадок у Великобританії у 2004 році, а також

спроба винесення імпічменту міністру юстиції Данії наприкінці 1980-х років. У 1990-х роках в країнах, які здійснюють перехід до демократії дана процедура торкалася представників колишньої влади, яких звинувачували у злочинах попереднього режиму. Так у 1992-1993 роках у Польщі до конституційної відповідальності була притягнена значна кількість колишніх комуністичних урядовців, серед яких міністр внутрішніх справ Ч. Кішак (у 2004 році визнаний винним у рішенні що спричинило смерть шахтарів у 1981 році), міністр зовнішньоекономічної співпраці Д. Ястребський (засуджений Державним Трибуналом у 1997 році), міністр фінансів А. Врублевський (виправданий Державним Трибуналом у 1997 році) [19].

Підсумовуючи важливо звернути увагу на те, що імпічмент як процедура притягнення до юридичної відповідальності, але процедура парламентська, має суттєвий недолік, пов'язаний із політичним фактором. Як правило, члени уряду спираються на більшість у парламенті, яка керується політичними мотивами може у певних ситуаціях приймати необ'єктивні рішення, що робить процедуру імпічменту непрозорою. Не дарма процедура притягнення до юридичної відповідальності вищих посадових осіб у деяких країнах наприкінці ХХ ст. зазнала спрощення, зокрема, в Італії Конституційним законом від 16 січня 1989 року було ліквідоване положення про розгляд звинувачень проти міністрів Конституційним Судом Республіки і запроваджено їх розгляд у порядку звичайної судової процедури. Також посилення зазнав механізм притягнення до відповідальності членів уряду у Франції згідно з прийнятим 27 липня 1993 року Конституційним законом. Тепер будь-яка особа, що вважає себе постраждалою від злочину чи провини, скоєних членом уряду під час виконання своїх обов'язків може подати скаргу для порушення судової справи у Вищій Палаті Правосуддя.

Поширеною є практика, коли щодо представників уряду не передбачені особливі процедури притягнення їх до юридичної відповідальності, як зокрема в Україні. Згідно ст. 45 Закону про Кабінет Міністрів від 7 жовтня 2010 року члени Кабінету Міністрів України за вчинення правопорушень несуть відповідальність відповідно до закону [5]. Поширення інституту імпічменту на членів уряду в Україні за існуючої системи державного управління не має сенсу. Це було б раціонально у випадку якщо парламент мав би більше повноважень щодо контролю міністрів. Застосувати санкції проти міністрів легше Президенту і Прем'єр-міністру, ніж Парламенту ініціюючи складну процедуру імпічменту.

Проведене дослідження дозволяє автору сформулювати наступні висновки та рекомендації:

1. Важливість індивідуальної парламентської відповідальності уряду для взаємодії уряду і парламенту полягає в наступному: 1) можливість індивідуалізувати провини окремих членів уряду – відповідає лише та особа, яка не впролася з

посадовими обов'язками; 2) звільнення торкається відповідного члена уряду, а отже немає необхідності відправляти у відставку весь уряд, дестабілізуючи таким чином систему державного управління.

2. Індивідуальний вотум недовіри парламенту існує у більшості країн Європейського Союзу і є дієвим засобом посилення відповідальності членів уряду, а також стимулом для більш ефективного виконання власних повноважень. Відповідальність перед парламентом, який є представницьким органом народу, надає більш широкі можливості для опозиції бути включеними до процесу контролю окремих міністрів, чого не відбувається за наявності контролю лише з боку прем'єр-міністра та президента. Практика розвинених демократичних країн засвідчила, що індивідуальний вотум недовіри апріорі дисциплінує членів уряду, часто лише загроза бути відправленим у відставку змушує міністра зробити це самостійно. Застосування процедури вотуму недовіри рідко підтримується необхідною кількістю голосів. Проте, навіть за обставин, коли відставка не відбувається, не можна недооцінювати значення даного інституту для системи управління. Вже сама можливість висловити свою позицію стосовно політики окремого міністра, яка надається парламенту в процесі застосування індивідуального вотуму недовіри, відіграє значну роль у взаємодії уряду і парламенту, являючи собою механізм медіації між органами державної влади. У будь-якому випадку, чи безпосереднє застосування індивідуального вотуму недовіри, чи лише його наявність у державній практиці позитивно впливає на систему державного управління.

Імпічмент або процедури подібні до нього є також різновидом індивідуальної парламентської відповідальності, що закріплена у значній частині країн Європейського Союзу. Практика засвідчила що ці процедури дуже рідко використовуються на практиці, і втратили своє значення завдяки інституту вотуму недовіри, застосування якого є менш складним.

3. Автор рекомендує задля посилення відповідальності членів уряду перед парламентом запровадити індивідуальний вотум недовіри в українську практику. Контроль міністрів з боку не лише Прем'єр-міністра та Президента, а також і Верховної Ради змусив би їх більш сумлінно та відповідально виконувати свої обов'язки. До того ж в Україні міністерська етика та культура поведінки знаходиться на значно нижчому рівні на відміну від країн розвиненої демократії, тому додатковий контроль з боку представницького органу українським міністрам буде дуже корисним.

Питання індивідуальної парламентської відповідальності є лише окремих аспектом дослідження взаємодії уряду і парламенту в процесі реалізації державно-управлінських функцій. Також комплексного та глибокого аналізу потребують питання їх співпраці в процесі реалізації законодавчої функції, яким автор планує присвятити наступні статті.

**ЛІТЕРАТУРА**

1. Барабаш Ю. Парламентська відповідальність Уряду в конституційній практиці країн ЄС та України / Ю. Барабаш // Право України. – 2007. – № 4. – С. 12–16.
2. Дано старт конституційній реформі в Україні [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>.
3. Єрмолін В.П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / В. П. Єрмолін. – К., 2003. – 17 с.
4. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
5. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
7. Конституція УРСР від 20 квітня 1978 року зі змінами і доповненнями, внесеними Законами Української РСР та Законами України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
8. Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для студ. юрид. вузов и ф-тов / Вячеслав Викторович Маклаков. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 868 с.
9. Мартинюк Р. М. Інститут парламентської відповідальності уряду в Україні за змістом Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 року / Р. Мартинюк // Вісник Академії правових наук України. – 2007 – № 4 (51). – С. 84–91.
10. Мартинюк Р. Парламентська відповідальність уряду в Україні: особливості нормативного регулювання / Р. Мартинюк // Право України. – 2008. – № 9. – С. 19–25.
11. Павленко Р. М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід: Автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького / Р. М. Павленко. – Київ, 2001. – 16 с.
12. Bergman T. Sweden: From Separation of Power to Parliamentary Supremacy – and Back Again? // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York: Oxford University Press Inc., 2003. – P. 594–619.
13. Damgaard E. Denmark: Delegation and Accountability in Minority Situations // Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies / Edited by K. Strom, W. Muller, T. Bergman. – New York: Oxford University Press Inc., 2003. – P. 281-300.
14. Grant M. The UK Parliament / M. Grant. – Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009. – 230 p.
15. Internetowy System Aktów Prawnych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/>.
16. Leyland P. The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis / P. Leyland. – Oxford – Portland: Hart Publishing 2007. – 240 p.
17. Marshall G. The Evolving Practice of Parliamentary Accountability: Writing Down the Rules / G. Marshall // Parliamentary Affairs. – 1991. – t. 44. – № 3. – P. 460–469.
18. Parliamentary Privilege – First Report, published by the Joint Committee on Parliamentary Privilege on 30 March 1999. Session 1998-1999. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk>.
19. Postanowienie marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 grudnia 2003 r. w sprawie stwierdzenia umorzenia postępowania wobec generała Czesława Kiszczaka byłego ministra spraw wewnętrznych [Електронний ресурс] // Internetowy System Aktów Prawnych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl>, Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 września 1992 r. w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej [Електронний ресурс] // Internetowy System Aktów Prawnych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl>, Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 marca 1993 r. w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej [Електронний ресурс] // Internetowy System Aktów Prawnych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl>.
20. Turpin C., Tompkins A. British Government and the Constitution. Text and Materials. Sixth edition. – New York: Cambridge University Press, 2007. – 903 p.
21. Wiecech T. Zasada indywidualnej odpowiedzialności politycznej członków rządu w Wielkiej Brytanii / T. Wiecech // Przegląd Sejmowy. – 2010. – № 2 (97). – С. 117–138.
22. Zwierzchowski E. Rząd w systemie parlamentarnym RFN / E. Zwierzchowski // Przegląd Sejmowy. – 2009. – № 6 (95). – S. 65–91.

*Рецензенти:* Дерєга В. В. – к.політ.н.;  
Палагнюк Ю. В. – к.політ.н.

© Сорока С. С., 2011

Стаття надійшла до редакції 25.01.2011 р.

## ПІДГОТОВКА УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

*Зважаючи на зовнішньополітичні орієнтири нашої країни та курс на європейську інтеграцію, у даній статті висвітлено механізми підготовки угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом; проаналізовано переговорний процес, проблеми та перспективи її укладання.*

**Ключові слова:** Україна, Європейський Союз, європейська інтеграція, угода про асоціацію, механізми підготовки угоди про асоціацію, переговорний процес, зона вільної торгівлі, зовнішня політика.

*Принимая во внимание внешнеполитические ориентиры нашей страны и курс на европейскую интеграцию, в данной статье освещены механизмы подготовки соглашения про ассоциацию между Украиной и Европейским Союзом; проанализирован переговорный процесс, проблемы и перспективы её подписания.*

**Ключевые слова:** Украина, Европейский Союз, европейская интеграция, соглашение об ассоциации, механизмы подготовки соглашения об ассоциации, переговорный процесс, зона свободной торговли, внешняя политика.

*Taking into account external vectors of our country and its European integration aspirations, mechanisms of the association agreement's preparation between the EU and Ukraine are shown; negotiations process, challenges and perspectives of its conclusion are analyzed in this article.*

**Key words:** Ukraine, the European Union, European integration, association agreement, mechanisms of the association agreement's preparation, negotiations process, free trade area, external politics.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями.** Термін дії базового договору між Україною і Європейським Союзом – Угоди про партнерство і співробітництво (далі – УПС) – становив 10 років і закінчився 1 березня 2008 р. Хоча УПС містила механізм автоматичної пролонгації угоди в разі відсутності заперечень однієї зі сторін, Україна і ЄС почали переговори про укладання нового договору, адже після десятирічного співробітництва між Україною та ЄС у форматі УПС взаємні договірно-правові зобов'язання потребували суттєвого розширення через досягнення та виклики останніх років.

Укладання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом відповідає державній політиці нашої держави на європейську інтеграцію, адже курс на вступ до ЄС є головним та незмінним зовнішньополітичним пріоритетом України, закріпленим у Законі України «Про основи національної безпеки України» (2003 р.) [9], Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (2010 р.) [10]. Більш того, підписання угоди про асоціацію в українських державно-управлінських колах вважається бажаним варіантом для нашої держави головним чином через

переконання, що укладення саме такої угоди може відкрити для України шлях для отримання статусу держави-кандидата на членство у ЄС. Тобто, впровадження і реалізація механізму політичної асоціації сприятиме в майбутньому повній інтеграції України до ЄС з отриманням членства у Європейському Союзі зважаючи на аналогічний досвід європейської інтеграції постсоціалістичних держав Центрально-Східної Європи. Звідси, актуальність дослідження особливостей підготовки угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка покликана визначити і юридично закріпити формат відносин для наступного етапу співробітництва між нашою державою та Європейським Союзом, зумовлена суспільним запитом на вивчення ключових сучасних аспектів і проблем взаємовідносин Україна-ЄС в умовах необхідності формування прагматичної і виваженої євроінтеграційної стратегії нашої держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.** Найбільш досліджуваними тематиками європейської інтеграції серед науковців з державного управління є: врядування в Україні в контексті європейської інтеграції (І. Грицяк); регіональні аспекти євро-

інтеграції (І. Куліш, А. Лавренчук, Е. Топалова, О. Чумакова); а також соціальні і гуманітарні напрямки інтеграції України до ЄС: Ю. Бондаренко, О. Григор, Ю. Журавльова, Ю. Лагутов, О. Малиновська, Р. Сторожук, К. Шкумбатюк. Спеціалістами з державного управління, такими як: Г. Дмитренко, Л. Ільченко-Сюйва, В. Попова, розглядалися економічні аспекти інтеграції України до Європейського Союзу.

**Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття.** В результаті аналізу останніх досліджень у галузі державного управління можна зауважити, що, порівняно з аналізом співробітництва України та Європейського Союзу в різних галузях, в них не приділяється достатньо уваги стану переговорного процесу та перспектив укладання угоди про асоціацію між Україною та ЄС, зважаючи на зовнішньополітичні орієнтири нашої країни та курс на європейську інтеграцію.

**Формулювання мети статті.** Зважаючи на вищезазначене, метою даної статті є висвітлення механізмів підготовки угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та перспектив її укладання, що відповідає державній політиці нашої держави на європейську інтеграцію.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Асоціація з третіми країнами широко використовується у практиці зовнішніх відносин ЄС. Як показав історичний досвід, укладання угоди про асоціацію з європейською державою є початком підготовки цієї держави до членства в ЄС. Так, уперше такі угоди були укладені з Грецією та Туреччиною на початку 1960-х рр., а на початку 1990-х рр. таку організаційно-правову основу співробітництва Євросоюз запропонував Польщі, Угорщині, Чехії, Словаччині, Болгарії, Румунії, Словенії, Латвії, Литві та Естонії. З ініціативи Європейської Комісії система угод з країнами Центрально-Східної Європи отримала назву «Європейських угод», що мало відрізняти їх за назвою та змістом від асоційованих угод ЄС з іншими країнами світу.

Механізм асоційованого членства передбачений статтею 217 консолідованого тексту договору про функціонування Європейського Союзу, Розділ V «Міжнародні угоди». Стаття 217 договору ЄС говорить про те, що «Союз може укладати угоди з однією чи більше третіми державами або міжнародними організаціями, що запроваджують асоціацію, включаючи взаємні права та обов'язки, спільні дії та спеціальні процедури» [7, с. 112]. Пункт 6 Статті 218 Розділу V «Міжнародні угоди» договору ЄС зазначає: «Рада за пропозицією особи, яка веде переговори, ухвалює рішення про укладання угоди. За винятком угод, що стосуються винятково спільної зовнішньої та безпекової політики, Рада ухвалює рішення про укладання угоди: а) після отримання згоди Європейського Парламенту у таких випадках: (і) угоди про асоціацію» [7, с. 113].

Угода про асоціацію створює спеціальні привілейовані відносини з таким державами, внаслідок чого останні певною мірою залучаються до системи об'єднання, а, отже, інтегруються до ЄС. Тобто сфера співробітництва ЄС з асоційованими країнами визначається так званим «спільним доробком», що являє собою сукупність усіх зобов'язань, прийнятих державами-членами відповідно до чинного права ЄС. В такий спосіб у рамках асоціації досягається найвищий рівень співробітництва між сторонами, що й зумовлює зацікавленість України у створенні асоціації з Європейським Союзом, зважаючи та її євроінтеграційну стратегію.

Україна та ЄС розпочали неформальні консультації щодо нового базового договору у травні 2006 р. Офіційні переговори були започатковані під час візиту Трійки ЄС до Києва 6 лютого 2007 р. [1, с. 12] під час головування Німеччини в ЄС. Окрім оголошення про початок переговорного процесу під час зустрічі сторони визначили конкретні дати першого раунду консультацій і орієнтовний графік проведення наступних раундів. Було заплановано проводити зустрічі офіційних делегацій України та ЄС раз на один – два місяці в м. Київ та м. Брюссель по чергово. Крім того було вирішено утворити кілька робочих груп і підгруп за окремими напрямками співробітництва, які працюватимуть за власним консультаційним режимом. У ході цієї зустрічі сторони також дійшли згоди щодо необхідності зосередитися на перших фазах переговорного процесу на змістовному наповненні угоди, а її назву визначити на фінальній стадії переговорів залежно від змісту.

Щодо механізмів укладання нової угоди між ЄС та Україною, то з української сторони Указом Президента України від 5 лютого 2007 р. для ведення переговорного процесу, сформовано делегацію України до складу якої увійшли заступники міністрів, чільні посадовці Секретаріату Президента, Кабінету Міністрів та Верховної Ради України. З боку ж Євросоюзу 22 січня 2007 р. Рада Міністрів ЄС затвердила мандат Європейській Комісії на ведення переговорів з Україною. Делегація Євросоюзу на переговорах представлена Європейською Комісією (глава делегації – заступник генерального директора із зовнішніх відносин), головуючою в ЄС країною (представляє позиції країн-членів ЄС у тих питаннях, в яких немає виключної компетенції ЄС) та Радою міністрів ЄС (політичні та безпекові питання).

Для ведення переговорного процесу було створено чотири спільні робочі групи з метою змістовного наповнення угоди в таких сферах: 1) політичний діалог, зовнішня політика та політика безпеки; 2) юстиція, свобода та безпека; 3) економічне та секторальне співробітництво, питання щодо розвитку людського потенціалу; 4) зона вільної торгівлі (запрацювала пізніше порівняно з першими трьома – після завершення формальних процедур вступу України до СОТ). Зауважимо, що переговори про створення зони вільної торгівлі, які є цілісною частиною нової угоди про асоціацію між

ЄС та Україною, розпочалися в лютому 2008 р. в результаті вступу України до Світової організації торгівлі.

Комісар ЄС з питань зовнішніх відносин і Європейської політики сусідства Б. Ферреро-Вальднер зазначила у березні 2008 р. щодо підготовки нової посиленої угоди між ЄС та Україною: «найважливішим для України і для Європейського Союзу є на сьогодні переговори з підготовки нової посиленої угоди. Україна нарешті стала членом Світової організації торгівлі. Це відкриває шлях до створення зони вільної торгівлі, що буде частиною посиленої угоди. Особливо важливою для нинішніх переговорів є політична стабільність, що має спиратися на демократію та верховенство права. У цьому сенсі для України дуже актуальними є судова реформа, боротьба з корупцією і поліпшення бізнес-клімату» [3, с. 6]. Щодо строків підписання Угоди, то Комісар ЄС з питань зовнішніх відносин і Європейської політики сусідства Б. Ферреро-Вальднер у 2008 р. відзначила, що переговорний процес дуже ємний, особливо, що стосується зони вільної торгівлі [3, с. 6]. Хоча обидві сторони доволі швидко працювали над підготовкою угоди про асоціацію, однак через те, що її частиною буде угода про вільну торгівлю, то конкретні строки важко було передбачити на той час.

У травні 2008 р. в м. Любляна (Словенія) відбулося засідання міністрів закордонних справ Трійки Євросоюзу-Україна. Участь у ньому взяли Комісар ЄС з питань зовнішніх відносин і Європейської політики сусідства Б. Ферреро-Вальднер та міністр закордонних справ головної в ЄС Словенії Д. Рупель. Україну представляв глава Міністерства закордонних справ В. Огризко. Б. Ферреро-Вальднер наголосила на тому, що був досягнутий значний прогрес в переговорах щодо нової посиленої угоди з Україною; вона є амбітною і новаторською, свідчить про величезну важливість, яку ЄС та Україна надають партнерству. Крім того, вона відзначила, що створення зони вільної торгівлі у рамках нової угоди стане значним кроком уперед до повної інтеграції України в європейську економіку. Водночас на даній зустрічі Д. Рупель наголосив на необхідності сталого розвитку України та проведення реформ, особливо судової реформи. Говорячи про зміцнення відносин між ЄС і Україною, Д. Рупель теж наголосив на прогресі, що досягнутий у переговорах з підготовки нової посиленої угоди. Від імені президентства ЄС він висловив переконання, що цей документ створює гарні рамки для зміцнення відносин двох сторін [8, с. 4].

Як свідчать спільні заяви саміт Україна – ЄС 9 вересня 2008 р., майбутня угода про асоціацію буде базуватись на принципах політичної асоціації та економічної інтеграції. Так, 22 липня 2008 р. Рада ЄС із загальних питань та зовнішніх зносин на своєму засіданні у м. Брюссель ухвалила рішення про свою готовність назвати нову угоду з Україною «угодою про асоціацію», дійшовши

одночасно спільної позиції щодо необхідності визнання України «європейською країною» у преамбулі до угоди. В основі політичної асоціації – конвергенція позицій України та ЄС із усіх питань міжнародного миру та безпеки, забезпечення безпосередньої участі України в політиці, агенціях та програмах ЄС, спільність дій з метою забезпечення інтересів національної безпеки української держави. В основі економічної інтеграції – створення поглибленої та всебічної зони вільної торгівлі Україна–ЄС, яка поступово відкриватиме доступ України до внутрішнього ринку Євросоюзу.

9 вересня 2008 р. у м. Париж відбувся черговий саміт ЄС-Україна. ЄС представляли Президент головної в ЄС Франції Н. Саркозі, Президент Європейської Комісії Ж. Мануель Баррозу і Високий представник ЄС з питань спільної зовнішньої та безпечової політики Х. Солана. Українську делегацію очолював Президент України В. Ющенко. Сторони обговорили хід переговорів з підготовки Угоди про асоціацію. Документ охоплюватиме чотири основних напрямки: 1) політичний діалог та зовнішня політика і політика безпеки; 2) економічне та секторальне співробітництво; 3) питання юстиції, свободи та безпеки; 4) створення глибокої та повномасштабної зони вільної торгівлі. Щодо стану підготовки угоди про асоціацію Комісар ЄС з питань зовнішніх відносин і Європейської політики сусідства Б. Ферреро-Вальднер зауважувала на тому, що «попередньо завершили роботу за розділами, що стосуються політичного діалогу, зовнішньої політики і політики безпеки, юстиції, свободи і безпеки, а також з широкого кола питань, що стосуються економічного співробітництва. Початок візового діалогу із довготерміновою перспективою започаткування взаємного безвізового режиму у відносинах ЄС та України – ще одна ознака справжньої та практичної відданості ідеї поглиблення наших стосунків з Україною» [4, с. 4].

В спільній заяві щодо угоди про Асоціацію між Україною та ЄС Президента України В. Ющенка, Президента Французької Республіки Н. Саркозі та Президента Європейської Комісії Ж. Мануель Баррозу було відзначено, що «нова угода між ЄС та Україною буде угодою про асоціацію, що залишає відкритим шлях для подальшого поступального розвитку відносин між Україною та ЄС. Європейський Союз визнає європейські прагнення України та вітає європейський вибір України. Поступове зближення України з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах сприятиме подальшому прогресу у відносинах між Україною та ЄС» [4, с. 6]. Також відзначено, що угода про асоціацію поновить спільну інституційну базу України та ЄС, сприятиме поглибленню відносин між двома сторонами в усіх сферах, посилить політичну та економічну інтеграцію між Україною та Європейським Союзом за допомогою взаємних прав і обов'язків. Це створить тверду основу для подальшого зближення між Україною та ЄС у питаннях

зовнішньої політики та безпеки і сприятиме дотриманню принципів незалежності, суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів. ЄС і Україна мають вчасно реагувати на виклики цим принципам на усіх відповідних рівнях політичного діалогу, включаючи міністрів. Створення глибокої та комплексної зони вільної торгівлі з широкомасштабним регуляторним наближенням України до стандартів ЄС сприятиме поступовій інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС. Угода про асоціацію також посилить співпрацю у багатьох аспектах юстиції, свободи та безпеки, включаючи питання міграції [4, с. 6].

Зауважимо, що у заяві, однак, не були зазначені перспективи України щодо набуття членства в Європейському Союзі. Щодо можливих причин цього, то голова Представництва Європейської Комісії в Україні І. Боуг у 2008 р. відзначив, що ЄС «ще й досі «перетравлює» нещодавнє розширення, під час якого кількість країн збільшилася з 15 до 27, а також вирішує внутрішні інституційні питання. Тому деякі країн ЄС вважають, що зараз не надто сприятливий момент для розмов про розширення ЄС взагалі і про можливість надання перспектив членства в ЄС такій дуже великій країні як Україна» [6, с. 8].

4 грудня 2009 р. у м. Київ відбувся восьмий саміт ЄС-Україна. На цьому Європейський Союз представляли прем'єр-міністр головної в ЄС Швеції Ф. Райнфельдт, Президент Єврокомісії Ж. Мануел Баррозу, міністр закордонних справ Швеції К. Більдт та Комісар ЄС з питань торгівлі та Європейської політики сусідства Б. Ферреро-Вальднер. На саміті Ж. Мануел Баррозу висловив сподівання, що переговори про асоціацію між ЄС та Україною можуть бути завершені протягом 2010 р. Однак він також висловив занепокоєння тим, що «обіцянка реформ виконується тільки частково, зобов'язання щодо реформ виконуються тільки частково, і слова не завжди супроводжуються діями» [5, с. 7].

Про стан переговорного процесу щодо Угоди про асоціацію, якого вдалося досягти протягом 2009 р., то учасники саміту підтвердили свою рішучість «якомога швидше завершити переговори, враховуючи складний, амбіційний та технічно вимогливий характер багатьох аспектів угоди, зокрема, сегмент всебічної та поглибленої зони вільної торгівлі» [5, с. 7]. Адже важливою складовою частиною нової угоди є створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, яка передбачає максимально глибоку економічну інтеграцію

на основі домовленостей, досягнутих під час двосторонніх переговорів з ЄС щодо вступу України до СОТ.

Крім того, потрібно відзначити те, що на восьмому саміті Україна ЄС лідери привітали нещодавнє започаткування Порядку денного асоціації ЄС-Україна, яка підготує та сприятиме набуттю чинності Угоди про асоціацію. [5, с. 7]. Так, 16 червня 2009 р. під час засідання Ради з питань співробітництва Україна – ЄС політично схвалено Порядок денний асоціації Україна – ЄС (остаточна назва нового практичного інструменту на заміну Плану дій Україна – ЄС). Порядок денний є інструментом підготовки сторін до реалізації Угоди про асоціацію до моменту набуття нею чинності. Передбачено щорічний перегляд та запровадження механізму моніторингу його реалізації.

Через рік, 22 листопада 2010 р. відбувся чотирнадцятий саміт ЄС – Україна у м. Брюссель, на якому була зустріч між Президентом Європейської Ради Г. Ван Ромпеєм, Президентом Єврокомісії Ж. Мануелем Баррозу та Президентом України В. Януковичем; пройшли переговори делегацій у розширеному складі. Президент В. Янукович у своїй промові наголосив на незмінності євроінтеграційного курсу України: «набуття членства в ЄС залишається її стратегічно метою» [2, с. 7].

**Висновки.** На початку 2011 р. європейська та українські сторони наголошували на можливості завершити переговорний процес, підготувати та підписати угоду про асоціацію між Україною та ЄС до кінця поточного року. Загалом протягом 2007-2010 рр. проведено 15 раундів (зараз триває 16 раунд) переговорів щодо підготовки угоди про асоціацію між Україною та ЄС у рамках трьох робочих груп. Зауважимо, що механізм підготовки угоди є достатньо дієвим, однак затримки у завершенні переговорів щодо підписання нової угоди переважно стосуються підготовки її частини про створення зони вільно торгівлі, що потребує ретельного узгодження інтересів обох сторін особливо за нових соціально-економічних викликів у результаті світової фінансово-економічної кризи.

**Перспективи подальших розвідок у даному напрямі** полягають в аналізі результатів переговорного процесу щодо угоди про асоціацію між Україною та ЄС після її підписання; характеристик положень угоди, ратифікаційного процесу угоди, а також порівняльного аналізу переваг та недоліків зони вільної торгівлі з ЄС та/або участі нашої держави у митному союзі Росії, Білорусії та Казахстану.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Висновки Ради ЄС щодо переговорів стосовно нової посиленої угоди між ЄС та Україною / Україна-ЄС: від Плану дій до посиленої угоди. – К., 2007. – 126 с.
2. Відносини з Євросоюзом визначатимуть реформи і демократія // Євробюлетень. – № 12, грудень, 2010. – С. 7.
3. Дуже важливою для наших переговорів є політична стабільність в Україні // Євробюлетень. – № 3, березень, 2008. – С. 6.
4. Європейський Союз визнає європейські прагнення України // Євробюлетень. – № 9, вересень, 2008. – С. 4-6.
5. Євросоюз закликав Україну до реальних реформ // Євробюлетень. – № 12, грудень, 2009. – С. 7.
6. Іен Боуг: «Жодна країна ЄС не заявила про те, що не хотіла б бачити Україну в Союзі» // Євробюлетень. – № 9, вересень, 2008. – С. 8.

7. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01). – К. : Державний департамент з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України. – 326 с.
8. На засіданні «Трійки» обговорювали внутрішню ситуацію в Україні // Євробюлетень. – № 6, червень, 2008. – С. 4.
9. Про основи національної безпеки України. Закон України від 19.06.2003 № 964-IV [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=964-15>. – Назва з екрану.
10. 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.

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

© Палагнюк Ю. В., 2011

*Стаття надійшла до редколегії 15.02.2011 р.*

## ФУНКЦІЇ МОДЕЛІ ПОЛІТИЧНОЇ МАРКЕТИНГОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЇЇ ПІДРОЗДІЛІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

*Стаття присвячена розкриттю сутності функцій моделі політичної маркетингової організації та її структурних підрозділів в державному управлінні України загальнодержавного і регіонального рівнів. Висвітлюються загальні стратегічні та тактичні функції моделі політичної маркетингової організації державного інституту влади і її окремих підрозділів.*

**Ключові слова:** держава, державне управління, державний інститут влади, політичний маркетинг, політична маркетингова організація, функціональна модель.

*Статья посвящена раскрытию сущности функций модели политической маркетинговой организации и структурных подразделений в государственном управлении Украины, общегосударственного и регионального уровней. Освещаются общие стратегические и тактические функции модели политической маркетинговой организации государственного института власти и ее отдельных подразделений.*

**Ключевые слова:** государство, государственное управление, государственный институт власти, политический маркетинг, политическая маркетинговая организация, функциональная модель.

*The authors elucidate the nature of the functions of political marketing model and its structural divisions in Ukraine's public administration, national and regional levels. Also, the general strategic and tactical marketing functions model of political organization of state institutions and its individual units.*

**Key words:** government, public administration, state government institutions, political marketing, political marketing organization, a functional model.

**Постановка проблеми.** Діяльність інститутів державного управління України, ефективність їхньої роботи, може бути позитивно оцінена тільки за умов, якщо вони спроможні своєчасно та якісно виконувати свої обов'язки та завдання, що на них покладено. Ефективність діяльності інституту державного управління, перш за все, може забезпечити надійна та безперервна робота підрозділів, що займаються дослідницькою, аналітично-прогностичною та контрольно-управлінською діяльністю. Тому, необхідно створити єдиний підрозділ в системі державного інституту влади, який комплексно вирішував ці завдання та координував діяльність інших структурних підрозділів. Таким може бути політична маркетингова організаційна структура з чітким визначенням функціональних обов'язків кожного її підрозділу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Дослідження вітчизняних науковців із проблем державного управління, мають досить вагомий напрацювання в галузі аналітичної, прогностичної та управлінської спрямованості. Серед них особ-

ливо виокремлюються наукові праці В. Бакуменка [1], Т. Брус [2], Ю. Кальниша [3], В. Матвієнка [4], Н. Нижник [5], Ю. Сурміна [6], С. Телешуна [7] та багато інших. Однак, на превеликий жаль, у наукових працях вищезгаданих вчених, відсутні рекомендації щодо створення в системі державного управління підрозділів, які могли в комплексі вирішувати завдання дослідницько-аналітичної, прогностичної та контрольно-управлінської спрямованості із чітко визначеними функціональними обов'язками кожної структурної одиниці.

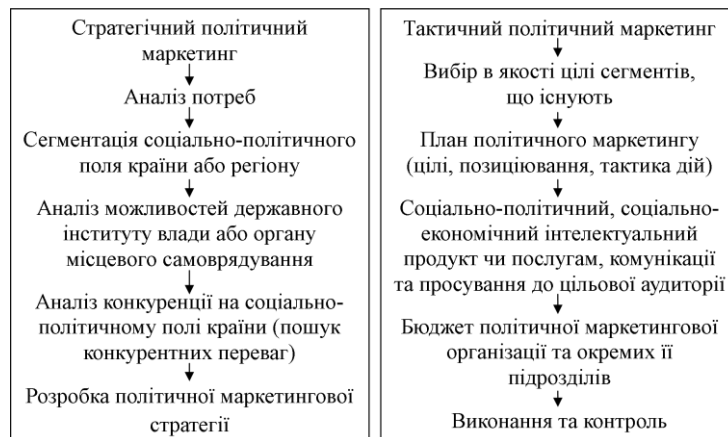
**Виділення невирішеної частини загальної проблеми.** До невирішеної частини загальної проблеми, яку відзначив автор, є визначення сутності функцій структурних підрозділів моделі політичної маркетингової організації державного інституту влади, що запропоновано для впровадження в систему державного управління України.

**Формування цілей статті.** Ціллю даної статті є визначення функцій моделі політичної маркетингової організації та її підрозділів, що пропонуються для впровадження в державне управління України.

**Виклад основного матеріалу.** Автор статті виходить із того, що політичний маркетинг в державному управлінні – це соціально-політичний процес, що спрямований на регулювання відносин в суспільстві та задоволення потреб громадян за допомогою створення якісного, ексклюзивного соціально-політичного, соціально-економічного інтелектуального продукту чи послуги, який має або формує цінність для людини. Тому, політична маркетингова організація та її підрозділи інституту державного управління повинні виконувати свої

функції одночасно на двох рівнях – стратегічному та тактичному.

Стратегічний та тактичний рівні політичного маркетингу в системі державного управління, на думку автора, повинні поєднувати дві концептуальні засади: потреби громадян та соціально-політичні, соціально-економічні інтелектуальні продукти чи послуги, що пропонуються суспільству, які задовольняють або можуть задовольнити ці потреби (рис. 1).



**Рис. 1. Поєднані концептуальні засади моделі стратегічного та тактичного політичного маркетингу в системі державного управління**

Автор, з теоретико-методологічної точки зору, вважає, що функціонально цілі стратегічного політичного маркетингу організації та її структурних підрозділів включають в себе: систематичний та безперервний аналіз потреб та запитів громадян, а також генерацію ідей зі створення нових, ексклюзивних пропозицій соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг, що дозволить інституту державного управління або органу місцевого самоврядування більш якісно обслуговувати обрані групи населення (сегменти соціально-політичного поля країни, регіону). Досягаючи цих цілей, інститут державного управління або орган місцевого самоврядування забезпечить собі конкурентну перевагу та зможе зайняти вигідну позицію.

З політичної маркетингової точки зору в державному управлінні, на нашу думку, громадянам не потрібен який-небудь соціально-політичний, соціально-економічний інтелектуальних продуктів чи послуга, їм необхідно вирішити проблеми, котрі можуть забезпечити ті чи інші соціально-політичні інтелектуальні продукти або послуги, тому, функціональна роль підрозділів політичної маркетингової організації, які вирішують питання стратегії, повинна бути в тому, щоб еволюціонувати паралельно із базовим соціально-політичним полем країни та ідентифікувати різні сегменти, які існують і потенційні, за допомогою аналізу всього того, що підлягає задоволенню розмаїття потреб. Тому, процес стратегічного політичного маркетингу має середньо- та довго-

строковий горизонти планування, його функції зводяться до розробки місії інституту державної влади, визначення цілей, вироблення стратегії розвитку та впливу на соціально-політичні процеси в державі (рис. 2).

Функціональна роль тактичного політичного маркетингу повинна включати себе організацію комунікаційної політики з метою інформування цільової аудиторії і потенційних клієнтів, а також просування ексклюзивних якостей соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг, що пропонуються державним інститутом влади громадянам країни із одночасною знижкою витрат на інформування. Крім того, функцією політичної маркетингової організації на тактичному рівні в структурі державного управління, є регулювання протиріч та конфліктів, що можуть виникнути або виникли в суспільстві.

Автор вважає, що політичний маркетинг в державному управлінні на тактичному рівні – це орієнтований на дію процес, який здійснюється на протязі коротко- або середньострокового періоду часу та спрямований на існуюче соціально-політичне поле країни (регіону) або на його окремі сегменти. А план роботи політичних маркетингових підрозділів на тактичному рівні повинен містити цілі, описання позиції, тактику дій і бюджетів для кожного соціально-політичного, соціально-економічного інтелектуального продукту чи послуги, що має інститут державної влади або орган місцевого самоврядування на даний період часу та в даному географічному регіоні (див. рис. 1).



**Рис. 2. Функціональна роль моделі політичної маркетингової організації інституту державного управління**

Дані управлінські функції, – стратегічні і тактичні, – політичної маркетингової організації в інституті державного управління або органі місцевого самоврядування мають взаємодоповнюючий характер та повинні реалізовуватися за допомогою політичного брендінгу: глобального, локального, політичного брендінгу інституту державної влади.

Глобальний політичний брендінг, – на погляд автора, – особливо потужний вид позиціонування, яким можливо користуватись в глобальному (міжнародного рівня) масштабі, розуміючи використання позитивних національних стереотипів, наприклад, такі риси, які не підлягають сумніву у світовій спільноті.

Локальний політичний брендінг – це загальнодержавний позитивний образ соціально-політичного, соціально-економічного інтелектуального продукту чи послуги, який має бути спрямований на все населення країни з метою задоволення окремих загальних потреб.

Політичний брендінг інституту державного управління, який спрямований на окремі сегменти соціально-політичного поля країни з метою задоволення цільової аудиторії у специфічних

соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктах чи послугах.

Отже, дві функціональні управлінські ролі політичної маркетингової організації в державному управлінні повністю доповнюють одна одну, показуючи, що розробка стратегічного плану повинна здійснюватися в тісному зв'язку із політичним маркетингом тактичного рівня (табл. 1). В політичному маркетингу стратегічного рівня обираються та упорядковуються по ступеню значимості сегменти соціально-політичного поля країни (регіону) і соціально-політичні, соціально-економічні інтелектуальні продукти чи послуги, котрі буде обслуговувати державний інститут влади, а також прогнозується ефект по кожному сегменту. В політичному маркетингу тактичного рівня акцент робиться на непов'язаних із соціально-політичним, соціально-економічним інтелектуальним продуктом чи послугою змінних, наприклад, політична реклама, політичний PR тощо, а на стратегічному рівні – на наданні більш цінного, ексклюзивного продукту. Крім того, в політичному маркетингу тактичного рівня – ставляться цілі із практичної реалізації та досягнення результату і складати бюджети, які необхідні задля їх досягнення.

**Порівняння функціональних управлінських ролей політичного маркетингу стратегічного та тактичного рівнів в державному управлінні**

<b>Стратегічний рівень політичного маркетингу</b>	<b>Тактичний рівень політичного маркетингу</b>
Аналітична орієнтація	Орієнтація на дії
Нові можливості	Існуючі можливості
Змінні, які пов'язані зі створенням ексклюзивності	Змінні, які не пов'язані із соціально-політичним, соціально-економічним інтелектуальним продуктом чи послугою
Динамічне зовнішнє політичне маркетингове середовище	Стабільне зовнішнє політичне маркетингове середовище
Упереджуюча поведінка	Реактивна поведінка
Довгостроковий державно-політичний менеджмент	Повсякденний державно-політичний менеджмент
Міжфункціональна політична маркетингова організація	Відділ політичного маркетингу

З точки зору функцій управління політичною маркетинговою організацією в структурі інститута державної влади або органу місцевого самоврядування, вважає автор, керівник організації та його апарат повинні виконувати опосередковані функції між підрозділами та структурами державного інституту влади, дослідницько-аналітичними підрозділами, підрозділами із створення і просування соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг та цільовою аудиторією. Крім того, однією із найголовніших функцій політичної маркетингової організації в системі державного управління на думку автора дослідження, повинна полягати в тому, щоб спрямовувати курс діяльності державного інституту влади на споживача, постійно слідкувати за тим, що йому потрібно. Також, постійно слідкувати за діяльністю конкурентів, визначати їх слабкі та сильні сторони, а виходячи із цього, визначати напрям удосконалення своєї діяльності, доводити необхідну інформацію до всіх інших підрозділів державного інституту влади або органу місцевого самоврядування. В той же час, політична маркетингова організація повинна точно уявляти можливості державного інституту влади або органу місцевого самоврядування.

Тому, виходячи із завдань, які стоять перед запропонованою моделлю політичної маркетингової організації в системі державного управління, ми визначаємо функції її підрозділів.

Функції підрозділу досліджень і прогнозів моделі політичної маркетингової організації інституту державного управління:

1. Отримання та обробка даних, які торкаються задоволення громадян соціально-політичними, соціально-економічними інтелектуальними продуктами чи послугами, що запропоновані в контексті політичної маркетингової стратегії конкурентного політичного позиціонування.

2. Отримання даних про потреби громадян в створенні нових пропозицій у соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних

продуктах чи послугах в контексті побудови держави сервісного типу.

3. Збір, систематизація й аналіз всієї вторинної політичної маркетингової інформації з приводу кон'юнктури попиту на соціально-політичні, соціально-економічні інтелектуальні продукти чи послуги; створення інформаційно-статистичного банку даних з політичного маркетингу; підтримка єдиного банку даних соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг; моніторинг важливих конкурентних переваг основних прямих конкурентів.

4. Збір, систематизація й аналіз первинних даних про стан соціально-політичного поля країни (регіону) на якому розповсюджується соціально-політичний, соціально-економічний інтелектуальний продукт чи послуга; визначення основних тенденцій на соціально-політичному полі країни (регіону).

5. Визначення соціально-демографічної структури соціально-політичного поля країни (регіону).

6. Визначення основних поведінкових характеристик громадян країни (регіону): їх відношення до соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг, що запропоновані державним інститутом влади або органом місцевого самоврядування; градація та ранжування їхніх потреб.

7. Визначення психографічних характеристик громадян: їх відношення до порядку отримання інформації, ранжування їх відношення до ЗМІ та різноманітним носіям політичної реклами.

8. Визначення критеріїв до сегментування населення країни (регіону) та створення пропозицій із порядку роботи з ними.

9. Збір, систематизація й аналіз первинних даних із зовнішнього політичного маркетингового конкурентного середовища, аналіз сильних та слабких сторін політичних конкурентів (політичний бенчмаркінг).

10. Аналіз конкурентоспроможності соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуаль-

них продуктів чи послуг, що запропоновані державним інститутом влади або органом місцевого самоврядування, зіставлення їхніх властивостей із аналогічними показниками політичних конкурентів.

11. Визначення удільної ваги соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг на соціально-політичному полі країни (регіону) конкурентів у загальному об'ємі пропозицій на полі дії державних інститутів влади або органів місцевого самоврядування.

12. Аналіз та прогнозування основних факторів, що створюють кон'юнктуру на соціально-політичному полі країни (регіону).

13. Виявлення взаємозв'язків між різноманітними факторами (політичними, економічними, соціальними, психологічними, культурно-релігійними, історичними тощо), які впливають на стан соціально-політичного поля країни (регіону).

14. Проведення тестування соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг, політичної реклами, політичних PR-акцій, інтерактивних політичних маркетингових заходів та збір даних про реакцію громадян або цільової аудиторії на це тестування.

Функції підрозділу аналізу та проектування моделі політичної маркетингової організації інституту державного управління.

1. Розробка і сприяння в організації виконання державним інститутом влади в цілому та його структурними підрозділами, які заняті у сервісній діяльності, що спрямована на задоволення потреб громадян країни, довгострокового, середньострокового, короткострокового стратегічного і тактичного політичного маркетингового планування.

2. Аналіз актуальної політичної маркетингової ситуації, з'ясуванні цілей, які треба досягти державним інститутом влади.

3. Систематизація первинної і вторинної політичної маркетингової інформації та аналіз можливостей і загроз, що містить у собі актуальна політична маркетингова ситуація.

4. Створення пропозицій цільовим сегментам соціально-політичного поля країни (регіону) з попереднього позиціонування соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг, які генерує державний інститут влади або орган місцевого самоврядування.

5. Побудова комплексу політичного маркетингу, який містить у собі створення стратегії позиціонування, просування; виявлення мотивації громадян на соціально-політичному полі країни (регіону) та створення концепції політичних маркетингових комунікацій; організація, разом із зацікавленими підрозділами державного інституту влади, планування каналів просування.

6. Аналіз існуючих та прогнозування появи можливих, з боку конкурентів, соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг, їх переваг і недоліків у порівнянні із пропозиціями, які пропонує дер-

жавний інституту влади або орган місцевого самоврядування.

7. Участь у погоджуванні планів початку просування нових соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг, участь у формуванні річних, кварталних та місячних планів просування.

Функції підрозділу комунікацій та просування моделі політичної маркетингової організації інституту державного управління:

1. Сприяння всім підрозділам державного інституту влади у виробленні єдиної політики просування соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг на поле дії держави.

2. Сприяння у модифікації методики просування на соціально-політичному полі країни або регіону соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг за допомогою існуючих каналів.

3. Сприяння підрозділам державного інституту влади у створенні методики та проведенні пілотних проектів, просуванні модифікованих соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг до громадян країни (регіону) або до цільової аудиторії.

4. Вивчення, аналіз ефективності політичних маркетингових каналів просування, що використовуються державним інститутом влади, створення пропозицій щодо збільшення ефективності, сприяння в реалізації цих пропозицій.

5. Вивчення та використання передового досвіду зі створення ефективних політичних маркетингових комунікацій в країні та світі.

6. Розробка та участь у розробці підрозділами політичної маркетингової організації, котрі беруть участь в проекті зі створення і просування соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг, системи політичних маркетингових комунікацій по кожному сегменту соціально-політичного поля країни. Зокрема, повинно включати: політичну рекламу за допомогою ЗМІ (друкованої преси, телебачення, радіо); підготовку статей; підготовку сценаріїв для політичних рекламних роликів, фільмів; здійснення зовнішньої, світлової, електронної політичної реклами, політичної реклами на транспорті, у ліфтах багатоповерхових будинків, прямої поштової реклами, планових та одноразових розсилок листів і звернень електронною поштою; медіа планування; організацію участі представників державного інституту влади у презентаціях своїх соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг; організацію інших заходів із формування, підтримки та розповсюдження позитивної громадської думки про державний інститут влади і соціально-політичні, соціально-економічні інтелектуальні продукти чи послуги, що пропонуються суспільству тощо.

7. Участь у розробці Інтернет-проектів державного інституту влади.

8. Організація отримання інформації та аналіз ефективності політичних маркетингових комунікацій, їхнього впливу на інформованість населення про соціально-політичні, соціально-економічні інтелектуальні продукти чи послуги, що пропонуються державним інститутом влади; їхній вплив на формування позитивних емоцій з боку цільової аудиторії.

9. Формулювання рекомендацій з проведення тестування соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг, політичної рекламної діяльності, політичних PR-акцій; аналіз даних про реакції цільової аудиторії на це тестування та вироблення рекомендацій з модифікації медіапланування.

Функції підрозділу контролю моделі політичної маркетингової організації інституту державного управління:

1. Допомога підрозділам політичної маркетингової організації у визначенні списку контрольних показників політичного маркетингу з кожного виду планування, цільовому сегменту соціально-політичного поля країни (регіону).

2. Формування пропозицій та участь у відслідковуванні контрольних показників політичного маркетингу в підрозділах організації, які беруть участь в просуванні соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг, що створені.

3. Розробка пропозицій з ліквідації політично й економічно необґрунтованих політичних маркетингових витрат.

4. Формулювання пропозицій й участь у проведенні аудиту політичного маркетингу в підрозділах організації, котрі займаються дослідницько-аналітичною, прогностичною діяльністю, а також тих, які відповідають за створення та просування соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг на соціально-політичному полі країни (регіону) до цільових сегментів.

5. Підготовка пропозицій та рекомендацій з асортименту соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг, що пропонуються державним інститутом влади, виходячи із результатів вивчення очікувань і побажань цільової аудиторії.

6. Разом із зацікавленими підрозділами політичної маркетингової організації, налагодити збір первинних даних про недоліки соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг, що пропонуються державним інститутом влади.

Функції фінансово-економічного підрозділу моделі політичної маркетингової організації інституту державного управління:

1. Розрахунок коштів можливих витрат на політичний маркетинг, створення бюджету політичної маркетингової організації.

2. Участь в аналізі ефективності витрат на політичний маркетинг.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Таким чином, політичний маркетинг в структурі органу державного управління є провідною функцією, яка визначає технологічну політику створення та просування на соціально-політичному полі країни (регіону) соціально-політичних, соціально-економічних інтелектуальних продуктів чи послуг до цільової аудиторії або суспільства взагалі. Фахівці з політичного маркетингу повинні відслідковувати весь цикл створення соціально-політичного, соціально-економічного інтелектуального продукту чи послуги від його ідеї до втілення, оцінюючи кінцеві результати та ефект, що отримується, контролюючи кожний етап цього циклу, вносячи відповідні корективи.

Подальші зусилля автор спрямує на висвітлення проблем контролю та аудиту діяльності політичної маркетингової організації державного інституту влади.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: [монографія] / В. Д. Бакуменко. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
2. Брус Т. М. Аналіз політики і стратегічне планування / Т. М. Брус // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ДФ УАДУ. – Д.: ДФ УАДУ, 2000. – Вип. 2. – С. 167–173.
3. Кальниш Ю. Г. Політична аналітика в державному управлінні: теоретико-методологічні засади: [монографія] / Ю. Г. Кальниш. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 272 с.
4. Матвієнко В. Я. Прогностика: прогнозування соціальних та економічних процесів: теорія, методика, практика / В. Я. Матвієнко. – К.: Українські пропілеї, 2000. – 484 с.
5. Нижник Н. Р. Принципи та завдання удосконалення функції контролю в системі державного управління України / Н. Р. Нижник, В. Д. Бакуменко, Ю. Г. Кальниш // Президентський контроль. Інформаційно-аналітичний, науково-методичний бюлетень Адміністрації Президента України. – 2004. – № 3. – С. 10–16.
6. Сурмин Ю. П. Методологія аналізу державної політики / Ю. П. Сурмин // Філософія, культура, життя: міжвуз. зб. наук. пр. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2001. – Вип. 13. – С. 218–245.
7. Телешун С. О. Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації / С. О. Телешун, А. С. Баронін. – К.: Вид-во ПАЛІВОДА А. В., 2001. – 112 с.

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

## ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

*В статті автор аналізує нормативно-правову базу забезпечення реалізації державної молодіжної політики в Україні. Акцентує увагу на найважливіших законах держави стосовно молоді, її соціалізації та соціального захисту.*

**Ключові слова:** *молодь, держава, суспільство, закон, розвиток, потенціал, майбутнє, країна.*

*В статье автор анализирует законодательную базу обеспечения государственной молодежной политики в Украине. Акцентирует внимание на главных законах государства относительно молодежи, ее социализации и социальной защиты.*

**Ключевые слова:** *молодежь, государство, общество, закон, развитие, потенциал, будущее, страна.*

*In the article the author analyses the legal normative foundation of security of the state youth policy realization in Ukraine. Close attention is paid to the most important state laws concerning the youth, their socialization and social security.*

**Key words:** *the youth, state, society, law, development, potential, future, country.*

Державна молодіжна політика є невід'ємною складовою політики держави і стосується такої мобільної й особливої групи суспільства, як молодь. Адже її творчий потенціал, безмежна енергія та ентузіазм мають виняткове значення для розвитку суспільства [1, с. 6-8].

Успішний розвиток України повною мірою залежить від успіху тих, хто завтра відіграватиме провідну роль у всіх суспільних процесах. Демократичні перетворення в Україні зверненні в майбутнє, а значить до молоді.

Молодь є тією групою суспільства, яка має великий трудовий потенціал. Вона здатна забезпечити прогресивний розвиток економіки країни за умов практичної реалізації законодавчо закріплених прав і гарантій молодих спеціалістів, їх соціальної підтримки з боку держави.

Державна молодіжна політика – не прерогатива якогось одного відомства, а складова внутрішньої політики держави, яка повинна передбачати активну інноваційну участь молоді в житті суспільства. Молодь – органічний суб'єкт економічного, політичного та соціокультурного розвитку [2, с. 89].

Від рівня розвитку молоді залежать її можливості впливу на розвиток суспільства та внесок у соціальний процес. Розвивати молодь – означає посилювати інноваційний, творчий потенціал молодого покоління, закласти основ майбутнього благополуччя, нагромаджувати сили для прискореного виходу України з кризового стану. Від того, наскільки широко й глибоко досягає своєю

активністю всі сфери життя, залежать темпи розвитку і молоді, і суспільства. При цьому активність розуміється як всеоб'ємна концепція соціальної інтеграції, як складова філософії і практики розвитку, що сприяє благу суспільства та індивіда.

Жодна країна у світі не може нормально розвиватися без чіткої і глибоко продуманої програми виховання і підготовки молодого покоління до політичної діяльності. У цьому зацікавлено насамперед само суспільство. «Соціальний досвід, який накопичено людством, показує, що молодь завжди була противником старого, застійного, консервативного і знаходилася в перших рядах творців нового, прогресивного. Молодість – це не тільки пора мрій та фантазій, а й час дерзаних, великих наукових відкриттів і винаходів, що надають величезний вплив на весь хід соціального прогресу людської цивілізації» [3].

Сучасна ситуація в Україні характеризується економічно-фінансовою кризою, зниженням рівня життя. Вочевидь, що успішне реформування держави можливе лише за активної участі молоді. Це вимагає від народних депутатів, державних діячів, політиків серйозної уваги у підходах до розроблення і здійснення молодіжної політики. Протягом останніх майже двадцяти років українські центральні органи влади накопичили чималий досвід у цьому напрямі соціальної політики. Основним результатом є усвідомлення необхідності системного дослідження проблем молоді, збору достовірної інформації про її життя, потреби та інтереси. Тільки на основі об'єктивних даних про стан

молоді може бути здійснена молодіжна політика в нашій державі.

На сьогодні в Україні існує велика кількість міністерств і відомств, які тим чи іншим чином приймають рішення про долю молодого покоління. Відсутність загальної координації і єдиного центру дозволяє нам розглянути реалізацію молодіжної політики у державі через аналіз діяльності всіх центральних органів, які, так чи інакше, брали участь у долі молодого покоління.

До недавнього часу молодіжною політикою активно займалася Національна Рада з питань молодіжної політики при Президентові України. [4, 5]. Вона була утворена 3 грудня 1995 р. як координаційний та консультативно-дорадчий орган. Рада була покликана сприяти постійному вдосконаленню державної молодіжної політики, забезпечувати узгодження дій у вирішенні питань, пов'язаних із життям молоді та її участю в усіх сферах життя суспільства й держави. До основних завдань Національної Ради входив системний аналіз і прогнозування соціальних та морально-політичних процесів у молодіжному середовищі, без чого неможлива успішна реалізація державної молодіжної політики.

До складу Національної Ради постійно входили керівники центральних органів виконавчої влади, народні депутати, представники громадських молодіжних організацій. За часів своєї роботи Національна Рада порушувала різні молодіжні питання на найвищому урядовому рівні, що значно допомагало у вирішенні цих проблем. Молодіжна політика мала своїх кураторів й у Кабінеті Міністрів України.

На сучасному етапі особливе місце у виконавчій гілці влади щодо реалізації молодіжної політики відводиться Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України. Воно виступає головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення втілення в життя державної політики з питань освіти, науки, сім'ї, дітей, молоді, фізичної культури та спорту.

Формування державної молодіжної політики почалося майже одразу з процесом становлення незалежної України. Вже 15 грудня 1992 р. Верховна Рада прийняла Закон «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні» [6], чим започаткувала послідовну роботу органів центральної влади, а також структур на місцях у напрямі здійснення молодіжної політики [7, с. 76-78; 8].

Цим документом визнавалося, що «державна молодіжна політика в Україні є пріоритетним і специфічним напрямом діяльності держави», яка здійснюється «в інтересах молодої людини, суспільства, держави; з урахуванням можливостей України, її економічного, соціального, історичного, культурного розвитку і світового досвіду державної підтримки молоді». Головним гарантом визнається Україна як суверенна держава.

У Законі України «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні» від 15 грудня

1992 р. вперше сформульовано поняття «державної молодіжної політики», під якою розуміється «системна діяльність держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України».

Головними напрямками державної молодіжної політики в Україні визнаються:

- розвиток і захист інтелектуального потенціалу молоді, поліпшення умов і створення гарантій для здобуття молоддю освіти, спеціальної професійної підготовки та перепідготовки;
- забезпечення зайнятості молоді, її правового захисту з урахуванням економічних інтересів, професійних і соціальних можливостей суспільства;
- створення умов для оволодіння духовними і культурними цінностями українського народу та для безпосередньої участі молодих людей у їх відродженні і розвитку, в охороні та відтворенні навколишнього природного середовища;
- формування у молоді почуття національної гордості, патріотизму, готовності захищати суверенітет України;
- охорона здоров'я молоді, формування у неї глибокої потреби в духовному і фізичному розвитку, вжиття інших заходів, які б забезпечували здоровий генофонд народу України.

До механізму формування та реалізації молодіжної політики в Україні повинні залучатися всі законодавчі та виконавчі органи влади, спеціальні соціальні служби і фонди.

Подальші наміри щодо формування єдиної молодіжної політики у державі знайшли відображення у Законі від 5 лютого 1993 р. «Про сприяння соціального становлення та розвитку молоді в Україні», в який згодом відповідно до Закону України № 655 – XIV від 13 травня 1999р. було внесено доповнення та зміни.

Варто зазначити те, що в умовах становлення України у суспільстві і у владних колах ще на початку 90-х років ХХ століття активно обговорювалося створення закону про молодість. Цей юридичний документ був прийнятий наприкінці існування Радянського Союзу, після більш ніж дворічних публічних обговорень та дискусій [9]. Враховуючи цей досвід, українським парламентаріям вдалося створити нормативно-правову базу для розвитку молоді. Зокрема, достатньо продуктивним було розроблення понятійно-термінологічних категорій. Це вочевидь видно із 1 статті Закону України від 5 лютого 1993 р. «Про сприяння соціального становлення та розвитку молоді в Україні».

Вперше у пострадянській практиці вводяться чіткі межі вживання таких ключових понять, як «молодь», «неповнолітні», «соціальне становлення молоді», «перше робоче місце», «молодіжні центри праці», «молода сім'я», «центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді», «молодіжні громадські організації», «молодіжні трудові загани».

Наприклад, під «молоддю, молодими громадянами» пропонувалося розуміти «громадян України віком від 14 до 28 років». Правда згодом таке «комсомольське» розуміння вікової категорії молоді було значно розширене у 2004 р., коли було внесено зміни верхньої межі – 35 років [18, ст. 370]. Решта визначень мала чіткий соціально-економічний зміст.

Важливим напрямом молодіжної політики, згідно із Законом України від 05.02. 1993 р., визнається охорона здоров'я та фізичний розвиток молоді (ст. 12). У подальшому влада не лише визнає турботу, але й намагається економічно стимулювати розвиток спортивної мережі та закладів для занять фізичною культурою.

Отже, Закон України від 05.02.1993 р. виявився достатньо ефективним. У ньому задекларовано найважливіші ключові питання молодіжних проблем та очікування на наступні покоління з боку «дорослого» суспільства й держави. Незважаючи на численні уточнення та доповнення, більшість з яких була продиктована швидкими трансформаціями громадського суспільства та державотворчих процесів, зазначений Закон України продуктивно функціонує до сьогодні.

Крім Верховної Ради України, до формування національної молодіжної політики залучалися Кабінет Міністрів та Президент України. У 1993 р. у складі Кабінету Міністрів України було утворено спеціальне Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту. Майже одночасно створюються Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України, Комітет у справах жінок, материнства і дитинства при Президентові України.

Декларовані у Законі України від 05.02. 1993 р. принципи та завдання мали отримати конкретне наповнення. Ось чому нормативні документи інших органів влади України мали характер комплексних програм.

Так, наприклад, у 1998 році Кабінет Міністрів ініціював та ухвалив Комплексні заходи щодо реалізації державної молодіжної політики в Україні, уточнення до цього документу було прийнято у 2004 р.

У межах цієї програми вже 21 червня 1999 р. відбулися перші парламентські слухання з питань практичної діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо реалізації законодавства у сфері молодіжної політики. Учасники слухань прийняли рекомендації, в яких зазначалися основні проблемні питання формування та реалізації молодіжної політики в Україні. Депутати, зокрема, визнали той факт, що виконавча влада не виконує у повному обсязі вимоги Закону

України від 05.02. 1993 р., і задля виправлення цього звернулися до Президента України. Крім того, вважали за потрібне розроблення спеціальних законів про соціальну роботу з дітьми, молоддю та про державну підтримку забезпечення молоді житлом [11].

Парламентарії у рекомендаціях вказали також на те, що необхідно забезпечити «виділення коштів на фінансування молодіжних соціальних програм та заходів стосовно молоді, дітей, сім'ї та жінок і належний контроль за їх виконанням органами центральної та місцевої виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, державними та громадськими організаціями» (пункт 1.2 та 2.3). Державну підтримку отримали також об'єднання молоді, зокрема Український національний комітет молодіжних організацій та всеукраїнські молодіжні громадські організації.

Продовжує цю соціальну ініціативу постанова, яка була прийнята у 2007 р. [12]. У ній визначаються розміри мінімальних стипендій та збільшується кількість іменних стипендій для обдарованої молоді. Президент країни вперше підтримав ініціативу громадських молодіжних організацій щодо проведення форумів: у серпні 2001 р. II Всеукраїнського форуму «Молодь – за майбутнє України» та V Світового конгресу українських молодіжних організацій, у листопаді 2001р. – Всеукраїнського студентського форуму. Також було продовжено удосконалення програм підтримки молодіжного житлобудівництва та розширення пільг для цієї категорії громадян України. Важливим за значенням мали модернізація освіти та поширення комп'ютерного забезпечення у навчальних закладах. Для координації зусиль Президент України утворив Всеукраїнську студентську раду як консультативно-дорадчий орган.

Перші принципові зміни до Закону 1993 р. були внесені вже на початку XXI ст. Таким слід вважати Закон України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» від 21.06.2001 р. № 2558-III [24]. Цей Закон виокремлює в особливу галузь суспільно-громадської діяльності соціальну роботу з дітьми, сім'ями та молоддю. На правову та статусну забезпеченість подібної державної інфраструктури й був спрямований даний Закон. В ньому детально обговорювалися принципи, механізми та форми такої соціальної роботи.

Таким чином, визнавалася важливість турботи про наступне покоління. Важливо, що майже у той же час було прийнято ще два нормативних акти: Закон України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 р. № 2402-III [14] та Закон України від 15.11.2001 р. № 2789-III «Про попередження насильства в сім'ї». Вони логічно продовжили ідеї специфічної уваги до надзвичайних ситуацій та негативних тенденцій у сім'ях і вихованні дітей.

У подальшому центральні органи влади продовжили диференціацію підтримки різних груп молоді. Так, наприклад, спеціальну увагу отримали молоді підприємці. Державну програму підтримки молодіжного підприємництва на 2002-

2005 рр. розробив та затвердив Кабінет Міністрів України [15].

Довгий час (майже 11 років) Верховна Рада України вважала, що достатньо лише задекларувати свої «благі» наміри щодо молоді. Але практика суспільного життя та діяльність окремих установ, які опікувалися цими питаннями, переконливо продемонструвала необхідність системної програмної роботи з виховання молоді, її всілякої підтримки та турботи на рівні цільового фінансування. Все це знайшло своє відображення у розробленні та прийнятті Закону України «Про Загальнодержавну програму підтримки молоді на 2004-2008 рр.» від 18.11.2003 р. № 1281-IV.

Напрямами виконання цієї Програми спрямовувалися на такі соціально активні верстви молоді України: учні, студенти, молоді спеціалісти, обдарована молодь, молоді науковці, підприємці, фермери тощо. Вони охоплювали всі галузі життя – від соціальних питань до освітньо-культурних, від нормативно-правових до економічних [10]. Окремо оговорювалися процеси формування здорового способу життя молоді та підтримка молодих сімей. Розроблення і здійснення Програми покладалося на Кабінет Міністрів України. У зв'язку з політичними пертурбаціями 2005-2008 рр. наповнення цієї Програми залишалося на «добрій волі» кожного з урядів. Проте незалежно від кольорів політичних уподобань, всі вони майже забули про виконання цієї програми, фінансуючи її за «остаточним принципом».

Потрібно відзначити, що 2009 р. був оголошений в Україні Роком молоді [16]. Це мало б, на думку Президента, збільшити асигнування на заходи з реалізації молодіжної політики, підтримку молодіжних і дитячих громадських організацій. Однак, економічна та політична кризи у країні призвели майже до повного саботування цього

проекту. «На сьогоднішній день жодної гривні не спрямовано на реалізацію програм молодіжної політики», – говорив Президент у своєму інтерв'ю 15 червня 2009 р.

Але державна молодіжна політика вимагає серйозної координації, так як всі гілки і структури влади беруть у цьому процесі активну участь.

Було б невірно говорити, що держава не вживає заходів щодо проведення молодіжної політики. Але, на жаль, ця політика не працює в попереджувальному режимі, по-перше, а по-друге, вона вимагає системного підходу, а не епізодичних зусиль, нарешті, по-третє, державна молодіжна політика вимагає чималих засобів – фінансових, організаційних, кадрових та інших.

Важливою тенденцією останніх років є намагання стандартизувати державну молодіжну політику та вписати її до контексту міжнародної практики. Світовий Молодіжний Форум, який є консультативним органом при Раді Європи, ще у 1998 р. визначив загальні напрями молодіжної політики [3]. Намір України до європейської інтеграції стимулював визнання цих принципів й для влади України.

Отже, реалізація державної молодіжної політики достатньо забезпечена українським законодавством. Всього ж, за підрахунками фахівців, тільки з 1991 по 2003 рр. законів та інших підзаконних актів владних структур було прийнято близько 500, які опубліковано у різних джерелах: Офіційний вісник України, Відомості Верховної Ради України, а також на сторінках періодичної преси, зокрема, в газетах «Голос України», «Урядовий кур'єр» та ін.

Однак, нормативне регулювання молодіжної сфери все ще залишається складним, не завжди відповідає реаліям сучасного життя, а тому потребує внесення певних коректив та змін.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Коваль Г. В. Проблеми зайнятості молоді Миколаївської області та шляхи її регулювання в умовах реформування економіки // Вересень: науково-методичний журнал, № 3 (17). – 3. – 2001. – С. 6–8.
2. Колесніченко Н. М. Становище молоді як одна з гуманітарних проблем нашого часу // Наукові праці: науково-методичний журнал. Т. 23. Вип. 10. Політичні науки. – Миколаїв: Вид-во МДГУ імені Петра Могили, 2002. – С. 88–90.
3. Молодіжний рух в Україні: довідник. Ч. II. – К.: АТ «Видавництво «Столиця», 1998. – 199 с.
4. Соколов В. Н. Власть и общество / В. Н. Соколов, А. Г. Старинец. – Одесса: Маяк, 2003. – 180 с.
5. Сорока С. В. Неформальні молодіжні організації в Україні у 60-80-х роках ХХ століття / С. В. Сорока // Наук. праці Микол. держ. гуман. ун-ту імені Петра Могили – Вип. 9: Політичні науки. – Миколаїв, 2002. – С. 128–133.
6. Белавіна Т. І. Деякі аспекти становлення молодіжної політичної субкультури в Україні / Т. І. Белавіна // Проблеми політичної психології та її роль у становленні громадянина Української держави. – К., 2001. – Вип. 3. – С. 156–160.
7. Бестужев-Лада І. В. Молодежь и зрелость. Размышление о некоторых социальных проблемах молодежи / И. В. Бестужев-Лада. – М.: Политиздат, 1984. – 312 с.
8. Галактіонова І. В. Порівняльний аналіз молодіжного руху в Україні, Росії та Білорусі кінця 1980-1990-х років ХХ століття / І. В. Галактіонова // Наук. праці Микол. держ. гуман. ун-ту імені Петра Могили. – К., 1999. – Т. 9: Спеціальний випуск. – С. 190–193.
9. Енциклопедія політичної думки. – К.: Дух і літера, 2000. – 327 с.
10. Постанова Верховної Ради України «Про рекомендації парламентських слухань з питань практичної діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо реалізації законодавства у сфері молодіжної політики» № 822-XIV від 6 липня 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=822-14>.
11. Постанова Верховної Ради України № 816-V від 22 березня 2007 року «Про рекомендації парламентських слухань про становище молоді в Україні (щодо підтримки молоді сім'ї, посилення соціального захисту дітей та молоді у 2001-2006 роках)» // Відомості Верховної Ради України. – К., 2007. – № 18-19. – Ст. 272.
12. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» № 878-VI від 15 січня 2009 року // Відомості Верховної Ради України. – К., 2009. – № 23. – Ст. 284.

13. Закон України № 2402-III від 26 квітня 2001 р. «Про охорону дитинства»// Відомості Верховної Ради України. – К., 2001. – № 30. – Ст. 142.
14. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України» № 3109-III від 7 березня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – К., 2002. – № 32. – Ст. 232.
15. Передвиборча програма кандидата на пост Президента України Супрун Людмили Павлівни// Голос України. – 2009. – 25 грудня. – С. 5.

*Рецензенти:* Шевчук О. В. – д.політ.н., професор;  
Колісніченко Н. М. – к.держ.упр., доцент

© Коваль Г. В., 2011

*Стаття надійшла до редакції 04.02.2011 р.*

## Розділ 2

---

# **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

---

## ГАРМОНІЗАЦІЯ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ І БІЗНЕСУ В АСПЕКТІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

*Визначено етапи проекту приватно-державного партнерства. Обґрунтовано мету приватно-державного партнерства в соціально-економічному середовищі.*

**Ключові слова:** Державно-приватне партнерство, механізм, регіон, соціально-економічний розвиток.

*Определены этапы проекта частно-государственного партнерства. Обоснована цель частно-государственного партнерства в социально-экономической среде.*

**Ключевые слова:** Государственно-частное партнерство, механизм, регион, социально-экономическое развитие.

*The stages of project of privately-state partnership are certain. The purpose of privately-state partnership is grounded in a socio-economic environment.*

**Key words:** State-private partnership, mechanism, region, socio-economic development.

**Вступ.** Останніми роками в країні активізувалася інституційно-правова діяльність, що направлена на розробку механізмів державно-приватного партнерства при реалізації крупних стратегічних проектів у формі державно-приватного партнерства.

Роль держави у взаємодії полягає у визначенні стратегічних цілей розвитку соціально-економічної сфери. На рівні регіонів виникає ще одна важлива проблема – координація індикативних стратегічних планів взаємодіючих партнерів, одночасно розташованих на території декількох крупних економічних районів країни. Подібні стратегічні плани повинні стати однією з головних умов формування в економічних районах сприятливого підприємницького клімату для всіх суб'єктів господарювання, незалежно від розмірів і форм власності.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Регіональні питання державного управління розглядалися у наукових працях зарубіжних вчених: А. Вебера, І. Ізарда, А. Льюша, Е. Маркузен, А. Маршалла, Й. Г. фон Тюнена, Дж. Фрідмана, М. Фрідмена, Й. Шумпетера, вітчизняних і російських: О. М. Алімова, О. І. Амоши, С. І. Бандура, Б. В. Буркинського, М. П. Бутко, В. М. Геєця, З. В. Герасимчук, А. Ф. Мельник, В. В. Микитенко, Г. І. Оніщука, М. Д. Прокопенка, Я. О. Побурка, В. А. Поповкіна, В. К. Симоненка, Л. М. Письмаченко.

### **Постановка завдання:**

- визначити етапи проекту приватно-державного партнерства;
- обґрунтувати мету приватно-державного партнерства в соціально-економічному середовищі.

**Результати.** Гармонізація інтересів держави і інтересів підприємництва досягається тоді, коли набір стратегічних зон господарювання у сфері підприємництва кореспондується зі спектром задач, рішення яких передбачено в плані соціально-економічного розвитку регіону. Відтак, розробляючи економічну стратегію, необхідно визначити, обслуговування якого набору стратегічних зон господарювання сфери підприємництва дозволить найкращим чином використовувати наявний стратегічний потенціал, одержуючи при цьому податкові, кредитні і інші преференції. В цьому випадку доцільною формою державного впливу на економічну зацікавленість підприємницьких структур може стати система заходів м'яких бюджетних обмежень. Вона припускає наступні форми:

- прямі субсидії підприємствам;
- непрямі субсидії у формі низьких фіксованих цін на продукцію і послуги природних монополій;
- пільги по податках, митним і іншим зборам державного і регіонального рівнів;
- пільгові кредити, надання гарантій по кредитах;
- прострочені платежі до бюджету, контрагентам, працівникам (що не призвели за собою санкцій у формі відкриття справи про банкрутство) [8, с. 35].

Питання приватно-державного партнерства починаються з перекладу відповідного англійського терміну: Public-Private Partnership (PPP). У класичній політекономії «public» протиставлюється «private» і об'єднує все «неприватне», тобто державну владу або місцеву владу, а також громадські організації – тобто сили, що відстоюють інтереси

суспільства. Буквальний переклад «public» як «публічний» або «суспільний» створює зовсім інші асоціації. Менше проблем виникає з розумінням терміну «приватний», тобто партнер, що надає власні фінансові і інші, ресурси, а також послуги або товари з метою отримання прибутку.

У вітчизняній літературі або перекладах можна зустріти наступні варіанти, що використовуються як синоніми: приватно-державне партнерство, державно-приватне партнерство, муніципально-приватне партнерство, приватно-суспільне партнерство, приватно-державна кооперація, публічно-приватне партнерство, суспільно-приватне партнерство [7, с. 95].

Використовується термін «приватно-державне партнерство» – при цьому розуміється, що поряд з державними органами влади партнером можуть виступати і органи місцевого самоврядування. Вибір даного варіанту термінології обумовлений і тим, що саме це поняття все частіше використовується в сучасному економічному житті країни.

Приватно-державне партнерство дозволяє уникнути, з одного боку, недоліків прямого регулювання держави, а з іншою – «провалів ринку» [2, с. 132]. Ключовий аргумент на підтримку приватно-державного партнерства полягає в тому, що і суспільний (державний), і приватний сектори мають власні унікальні характеристики і переваги, при об'єднанні яких створюється можливість більш ефективно вирішувати поставлені соціально-економічні задачі і досягати кращих результатів саме в тих сферах, де особливо помітні «провали ринку» або неефективність державного управління – як правило, це соціальна сфера і створення інфраструктури.

У зв'язку з новизною приватно-державного партнерства не склалася система різних визначень цього поняття. Так серед основних варіантів цього терміну можна виділити наступні:

1) ПДП – це інституційний і організаційний альянс між державою і бізнесом в цілях реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно-значущих проектів в широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і НДДКР до забезпечення суспільних послуг. Кожен такий альянс є тимчасовим, оскільки створюється, як правило, на певний термін в цілях здійснення конкретного проекту і припиняє своє існування після його реалізації. Економічний ефект для суспільства від партнерства держави і приватного сектора полягає у тому, що воно одержує якісніші товари і високий рівень обслуговування при скороченні витрат. Одночасно на бізнес перекладаються функції інвестування. Партнерство сприяє розвитку інститутів ринку, приватної власності та приватної ініціативи.

2) ПДП – це форма взаємодії державних і приватних структур в цілях надання суспільству найважливіших послуг або продукції. При цьому, ключовою метою домовленості між ними є надання кінцевому споживачу послуг або продукції

найефективнішим чином і за нижчою вартістю, ніж кожна з даних структур зможе надати самостійно.

3) ПДП – це передача частини функцій, які традиційно виконувала держава компаніям приватного сектора. Розподіл обов'язків між державою і приватним капіталом може варіюватися від виконання недержавними компаніями функцій підрядчика до повної передачі окремих видів державної діяльності в приватні руки. При цьому держава перекладає частину ризиків на компанії приватного сектора, одночасно користуючись досвідом і творчими можливостями останнього. Додатковою перевагою такого партнерства для держави може бути скорочення потреб в бюджетному фінансуванні проєктів. У свою чергу, приватні компанії одержують нових замовників і споживачів або навіть цілі ринки збуту, які більш стабільні у порівнянні з традиційними ринковими нішами.

4) ПДП – це середньо- або довгострокова ділова співпраця між державним і приватним секторами, що передбачає розподіл ризиків і прибутку від результатів об'єднання знань, досвіду і фінансових ресурсів для досягнення намічених цілей економічної політики.

5) ПДП – це сукупність форм середньо- і довгострокової взаємодії держави і бізнесу для вирішення суспільно значущих задач на взаємовигідних умовах.

6) ПДП – це спільне підприємство між приватними і державними юридичними особами. Державна організація/підприємство наймає приватну компанію для здійснення певних робіт, при цьому комерційні ризики розподіляються на тих же умовах, що і в спільному підприємстві.

Таким чином, приватно-державне партнерство, будучи одним з найпоширеніших термінів, не має офіційного розуміння і тлумачення в Україні. Кожен політик вкладає власне значення в це поняття. Немає і системного наукового дослідження даного явища.

В цілому, визначення даного терміну в має або загальнотеоретичний, або вузько-юридичний характер. Теоретичні визначення не розкривають суті приватно-державного партнерства як бізнес-процесу. Згідно цим визначенням, будь-яка спільна діяльність держави і бізнесу може розглядатися як приватно-державне партнерство, при цьому навіть виконання державного контракту або сплата податків – це «інституційний і організаційний альянс між державою і бізнесом». В той же час, юридичні визначення не сприяють розумінню суті партнерства держави і бізнесу як процесу, що по суті створює нові економічні та соціальні можливості для громадян, компаній і держави. Багато в чому недоліки визначень пояснюються відсутністю досвіду реалізації проєктів приватно-державного партнерства, знаходячись на початковому етапі більшість проєктів поки не вступила в інвестиційну стадію, і не генерують досвід і знання для наукового осмислення.

Зарубіжні підходи до даного питання, зокрема, визначення приватно-державного партнерства Standard & Poog's розкриває нові підходи: по-перше, визначені терміни такого партнерства (середньо- і довгостроковий характер), по-друге, передбачається рішення суспільних задач (тих самих суспільних благ, які не може генерувати ринок), а, по-третє, наголошується, що держава і бізнес розподіляють вигоди і ризики. У даному визначенні вже міститься більше фактичної інформації, при цьому, не конкретизується термін «співпраця», а так само, що розуміється під «об'єднанням досвіду і експертизи декількох секторів».

Визначення, представлене Європейським банком реконструкції і розвитку, носить більшою мірою юридичний характер, по суті, під ним розуміється виконання бізнесом довгострокового державного контракту, причому в основному у вигляді концесійних угод.

Відзначимо, що на відміну від Заходу, де приватно-державне партнерство використовується для залучення приватних інвестицій в крупні інфраструктурні проекти, для нашої країни ця модель вирішує не тільки економічну, але і політичну, а так само соціальну задачу. Тому, проста екстраполяція успішного західного досвіду неможлива без урахування української специфіки.

Пропонуємо, під приватно-державним партнерством розуміти: середньостроковий і довгостроковий альянс між державою і бізнесом, у формі державного контракту, на основі розподілу вигід і ризиків між сторонами з метою реалізації суспільно важливих проектів і програм.

Відповідно до даної точки зору, мета ПДП полягає в тому, щоб, по-перше, знайти ефективний спосіб реалізації проектів і програм, які повинні забезпечити виконання соціальних функцій державою, по-друге, забезпечити створення більшої доданої вартості для збільшення обсягів надання суспільних послуг, по-третє, провести ефективну передачу приватному партнеру ризиків, пов'язаних з плануванням, будівництвом, інвестуванням і управлінням поточною діяльністю того або іншого об'єкту. Крім того, держава одержує вигоду від збільшення пов'язаних з проектом бюджетних доходів, а також від непрямих ефектів – поживлення кон'юнктури і зростання інвестиційної привабливості соціально-економічних проектів, збільшення податкових надходжень тощо.

На основі даного визначення приватно-державне партнерство можна розглядати як економічну категорію, з позиції якої ПДП – це:

- невід'ємна частина єдиної соціально-економічної системи і є сукупністю економічних відносин, ресурсів, результатів, ефективності тощо;
- суб'єкт господарської діяльності, що формує виробничо-економічні, ресурсні, фінансово-кредитні і соціальні зв'язки;

- соціально-економічна система, що регулюється інституційним середовищем і направлена на виробництво необхідних суспільству послуг або продукції.

У зв'язку із зростанням, хоча і повільним, рівня розвитку права та інститутів цивільного суспільства приватно-державне партнерство стає повноправним суб'єктом економічних відносин в країні [3, с. 57].

Причини створення ПДП в соціально-економічній сфері в усіх країнах однакові: це необхідність модернізації інфраструктури і відповідних капіталовкладень, неефективність управління, обмеженість бюджетних коштів, недостатні інвестиції приватних структур, пов'язані з високими ризиками ринку. Практика зарубіжних країн показує, що приватно-державне партнерство доречне у тому випадку, коли необхідний компроміс – об'єднання ресурсів і розподіл ризиків.

Поняття і механізми ПДП укорінилися і використовуються в світовій практиці залучення приватних компаній для довготривалого фінансування і управління суспільною інфраструктурою, включаючи широке коло об'єктів – транспорт, житлово-комунальне господарство, благоустрій тощо.

Актуальність застосування в соціально-економічній сфері приватно-державного партнерства пояснюється багатьма причинами. Вирішення ряду соціально значущих задач затримується через відсутність якісних механізмів залучення інвестицій в даний сектор і його інфраструктуру. Оскільки в даний час потенційні інвестори не мають реальних гарантій отримання звітти прибутку або навіть повернення капіталовкладень, вони вимушені, не завжди виправдано, інвестувати засоби тільки у власний розвиток. В даний час в країні з'явилися умови для внутрішнього інвестування і необхідно запустити механізм, що дозволяє це зробити [5, с. 121].

В рамках цієї системи держава зможе наділити приватного інвестора правом участі в здійсненні деяких своїх функцій в соціально-економічній сфері, а також правом управління державною або муніципальною власністю або монопольними видами діяльності.

Мета приватно-державного партнерства в соціально-економічному середовищі – знайти ефективний спосіб реалізації соціально-економічних проектів і програм, націлених на вирішення задач, які є прерогативою держави. Керуючий визначається на змагальній основі в ході конкурсу. Успіх реалізації такої взаємодії може бути ефективний тільки при дотриманні ряду умов:

- за участю приватного партнера масштаби рішення соціально значущих задач повинні бути вище, ніж коли держава їх вирішувала б самостійно;
- участь приватного партнера дозволяє скоротити термін реалізації проекту або програми;
- користувачі продукції чи послуг прихильні до залучення приватного партнера;
- існує конкуренція між можливими приватними партнерами;

- відсутні нормативні або законодавчі заборони на залучення приватного партнера для забезпечення послуг або здійснення проекту в даній сфері;

- існує можливість оцінити результати діяльності;

- витрати на реалізацію проекту або програми можуть бути компенсовані за рахунок коштів, від реалізації продукту або через встановлення плати для споживачів;

- проект чи процес виконання певної роботи дозволяють активізувати інноваційний процес.

В Україні є приклади проектів, які вже реалізовувалися за схемою приватно-державного партнерства. Як правило, вони є локалізованими, забезпечені власною ініціативою місцевих органів влади і невеликі за масштабами. Найбільш популярними сферами реалізації приватно-державного партнерства в країні є:

- ЖКГ – передача муніципального житлового фонду на обслуговування комерційній організації, створення спеціалізованих компаній у сфері управління і обслуговування житлового фонду, забезпечення житлового сектора тепlopостачанням і гарячою водою;

- соціальна сфера – створення соціально-реабілітаційного центру для неповнолітніх;

- співпраця в освітянській діяльності;

- транспорт – будівництво автошляхів, організація пасажирських перевезень;

- нерухомість – будівництво готелей; програма «Житло молоді»;

- екологія і благоустрій – реконструкція території міського саду; набережної, реконструкція площ.

Задачами організації приватно-державного партнерства в соціально економічній сфері, є справедливий розподіл ризиків підприємства між приватною і державною структурами, спираючись на здатність кожної з них управляти ризиками; а також забезпечення для кожної сторони винагороди з урахуванням прийнятого ризику.

Узагальнюючи наукові розробки вітчизняних і зарубіжних учених, можна виділити наступні характерні риси ПДП:

- ПДП задовольняє потреби суспільного сектора за рахунок реалізації проектів і програм, використовуючи або запозичуючи ресурси приватного сектора.

- ПДП підтримує державні повноваження і функції, при цьому реалізує соціально-економічні програми сумісно з приватним сектором.

- проекти, що реалізуються у формі ПДП, організовані за принципом взаємодії двох або більш сторін, що працюють за для досягнення сумісних цілей.

- Учасниками ПДП можуть бути: місцеві і державні органи влади, комерційні підприємства і некомерційні організації.

- Учасники ПДП розділяють повноваження і відповідальність.

- Учасники ПДП функціонують на рівних умовах.

- Учасники ПДП спільно витрачають час і ресурси.

- Учасники ПДП розділяють інвестиції, ризики і вигоди.

- Учасники ПДП мають чітку угоду, контракт або інший правовстановлюючий документ.

Крім перерахованих особливостей ПДП володіє рядом специфічних рис, пов'язаних з участю в проекті держави, яка виступає як провідний партнер, що визначає рамкові умови партнерства [1, с. 90].

До специфічних рис ПДП, в країнах ЄС, відносять:

- специфічні вимоги бюджетного обліку;

- необхідність особливого «бюджетного» мислення;

- різний правовий статус партнерів;

- детальне регулювання заборгованості державного сектора відповідно до критерій Маастрихтського договору;

- обмежена готовність держави ухвалювати рішення за проектом;

- формальні вимоги до процедури ухвалення рішень;

- різні правила і норми щодо державних замовлень і закупівель для проекту [4, с. 34].

Основний принцип концепції ПДП полягає у тому, що держава визначає, в яких послугах і інфраструктурі вона має потребу, а приватні інвестори висувають пропозиції, які повинні найбільшою мірою відповідати вимогам держави.

Концепція ПДП, як правило, реалізується в наступному порядку:

- розробка проекту, в рамках якого приватний сектор планує, і частково управляє об'єктом інвестицій відповідно до завдань держави;

- фінансування інвестицій державою, зокрема у формі оплати послуг за використання інфраструктури;

- укладення довгострокового договору, зміст і структура якого досить різноманітна. Способи і терміни платежу, залежність від якості послуг і певних економічних подій. Розподіл поточних витрат може здійснюватися в договорах по-різному, відповідно цілей і результатів переговорів між партнерами;

- перехід об'єкту інвестицій після закінчення терміну договору в приватну або державну власність.

В рамках ПДП держава виконує важливу роль, з одного боку, найважливішого користувача послугами, що надаються в рамках проекту, а з іншою – суб'єкта, що встановлює рамкові умови його реалізації. Таким чином, ПДП розглядається як концепція, що дозволяє використовувати ресурси приватного сектора для розвитку інфраструктури, підвищити якість і збільшити обсяг суспільних послуг і позбавити державу від спе-

цифічних ризиків, пов'язаних з виконанням проектів.

Кажучи про розвиток ПДП, слід мати на увазі, що така співпраця може здійснюватися і здійснюється практично в різних видах або формах. Класифікаційними критеріями при їх систематизації виступає ступінь відповідальності, яку держава або приватний сектор беруть на себе за експлуатацію і технічне обслуговування, капітальні вкладення і поточне фінансування, комерційний ризик, а також тим, кому належать активи і тривалість співпраці. На основі цієї ознаки виділяють наступні основні форми ПДП, які є похідними договорами концесії.

Стосовно крупних інфраструктурних проектів найбільше застосування знаходить така форма, як концесія [6, с. 44]. В історії Росії вже був дуже успішний досвід функціонування концесій як юридичної форми застосування механізму приватно-державного партнерства. У Радянській Росії в період НЕПу вони широко використовувалися в багатьох галузях економіки: у оброблювальній і добувній промисловості, сільському господарстві, залізничному будівництві тощо. По кількості концесій і по вкладеному капіталу перше місце займала оброблювальна промисловість (24 концесії, 29 млн крб), добувна (14 концесій і 28 млн крб),

сільське господарство (7 концесій і 2 млн крб), торгівля (7 концесій і 1,5 млн крб). Ефективність концесійної політики була така велика, що був розроблений спеціальний план з метою добитися з її допомогою збалансованого розвитку різних секторів економіки на основі передових технологій. З політичних причин цей план тоді так і не був реалізований.

**Висновки.** Таким чином інститути держави, бізнесу і суспільства слабо підготовлені до реалізації концесійної системи в сучасних умовах. Підготовка концесійного договору – це дуже відповідальна робота, оскільки будь-яка помилка або неточність через якийсь час може дуже дорого обійтися як тій, так і іншій стороні, враховуючи, що концесійний період 10, 20, 30, 50 років. В середньому в світі до закінчення терміну дії припиняються з різних причин і з різними наслідками 10-15 % концесій. З другого боку, дуже багато що визначається готовністю сторін йти на компроміси у зв'язку з обставинами, що змінюються. Все це повинно бути обумовлено в концесійному договорі, особливо це актуально для держави, оскільки бізнес має в своєму розпорядженні висококваліфікованих фахівців (юристів, економістів), а рівень підготовки державних урядовців недостатньо високий.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Александрова В. П. Влияние государственных научно-технических программ на экономическую структуру промышленного производства / В. П. Александрова // Социально-экономические исследования в переходный период. Региональная научно-техническая политика: инновационный розвиток та інформаційний простір / НАН України. – Л.: Ін-т регіональних досліджень, 2000. – Вип. XVI. – С. 89–95.
2. Барнс П. Государственно-частное партнерство в инновационных системах/ П. Барнас. – М.: «Экономист», 2005. – 312 с.
3. Борщ Л. М. Інвестиції в Україні: стан, проблеми і перспективи / Л. М. Борщ. – К.: Знання: КОО, 2002. – 318 с.
4. Бураковский И. Вступ України до СОТ: новий виклик економічній реформі / Бураковский И., Хандриха Л., Хоффманн Л. – К.: Альфа-Принт, 2004. – 79 с.
5. Економічна оцінка державних пріоритетів технологічного розвитку: [Коллективна монографія] / [Бажал Ю. М., Александрова В. П., Данько М. С. та ін.; Відп. ред. Ю. М. Бажал]. – Київ, Інститут економічного прогнозування НАН України, 2002. – 320 с.
6. Коротич О.Б. Стратегія державного управління регіональним розвитком України / О.Б. Коротич // Теорія та практика державного управління. – 2007. – Вип. 1. – С. 43–50.
7. Лебедева Н.А. Перспективы развития частно-государственного-партнерства Н. А. Лебедева // Наука и образование. Межвузовский сборник научных трудов «Экономика и управление». – 2005. – № 2. – С. 91–96.
8. Продюс И. П. Устойчивое развитие и экономическая стратегия / И. П. Продюс, В. И. Захарченко // Экономические инновации. – Одесса: ИПР и ЭЭИ, 1999. – Вып. 5. – С. 30–37.

*Рецензенти:* Шевчук О. В. – д.політ.н., професор;  
Пісьмаченко Л. М. – д.держ.упр.

© Ємельянов В. М., 2011

*Стаття надійшла до редакції 28.01.2011 р.*

## ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ ТА ПРОТЕКЦІОНІЗМУ У СВІТОВІЙ ТОРГІВЛІ

*В статті аналізуються проблеми економічної інтеграції України у світову торгівлю, що пов'язано з необхідністю поряд із процесами лібералізації внутрішнього ринку застосовувати все ж таки й заходи протекціонізму. Ці заходи є досить обмеженими, тому серед них необхідно обирати найбільш ефективні для певних умов економічного розвитку країни.*

**Ключові слова:** світова торгівля, СОТ, економічна інтеграція, протекціонізм, лібералізація.

*В статье анализируются проблемы экономической интеграции Украины в мировую торговлю, что связано с необходимостью более эффективно использовать меры защиты внутреннего рынка в условиях взятых на себя международных обязательств по либерализации торговли.*

**Ключевые слова:** мировая торговля, ВТО, экономическая интеграция, протекционизм, либерализация.

*This article deals with the problems of Ukraine's economic integration into the world trade. That is related to the necessity using the measures of defence of internal market more effectively according the liberalization of trade.*

**Key words:** world trade, WTO, economic integration, protection, liberalization of trade.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями.** Сучасні торговельні відносини характеризуються лібералізацією торгівлі та пошквлянням інтеграційних процесів. Проте водночас країни світу використовують прямо або приховано заходи протекціонізму з метою захисту власних ринків та товаровиробників. У нашій країні переважно застосовувалися спеціальні захисні заходи, але досвід переконує, що цього замало.

Для України міжнародна діяльність ускладнюється також тим, що вона прагне інтегруватися в єдине у своєму роді утворення, яке вимагає інтеграції не тільки економічної, а й політичної, правової тощо. Кінцевою метою інтеграції України є не створення зони вільної торгівлі з ЄС, а економічний союз. Проте вже на початковому рівні існує ряд проблем – управлінських, економічних, соціальних, які заважають створенню зони вільної торгівлі. Спеціалізація на виробництві низькотехнологічної продукції, незадовільний соціально-економічний розвиток утримують господарські зв'язки України на до інтеграційному рівні з ЄС.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.** Питання захисту національних товаровиробників не є новим, його засади визначені в державній промисловій та

зовнішньоекономічній політиках. Проблемам зовнішньоекономічної політики, зокрема в рамках СОТ, присвячені праці В. Балуги, В. Белашова, О. Білоруса, О. Блінова, І. Бураковського, Т. Лозинської, Ю. Мацейка, О. Онишук, С. Осики, В. Пятницького, Н. Фомичової Т. Циганкової, Р. Шпека та ін.; промислова політика є об'єктом дослідження таких науковців, як С. Біла, В. Будкін, А. Гальчинський, В. Геєць, С. Дзюбик, В. Новицький, В. Полонський, В. Сіденко, В. Семиноженко, А. Філіпенко тощо.

Аналіз вітчизняних та зарубіжних досліджень свідчить, що незважаючи на значний інтерес науковців щодо протекціоністської політики, державно-управлінському аспекту формування та реалізації такої політики не приділено належної уваги. Водночас світова практика доводить про успішне запровадження та реалізацію політики протекціонізму в промисловій та зовнішньоторговельній галузях, що обумовлює необхідність аналізу зарубіжного досвіду, співвіднесення його з українськими реаліями та переосмислення в контексті формування державної політики у сфері захисту національних товаровиробників.

**Виділення невирішених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячується стаття.** Основна особливість формування державної політики у сфері захисту національних товаровиробників полягає в тому, що вона є складовою частиною інших видів державної економічної

політики – промислової, зовнішньоекономічної, а також політики національної безпеки.

**Формулювання мети статті.** Дослідити особливості розвитку економічної інтеграції країн світу та України на сучасному етапі міжнародних торговельних відносин.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Політика захисту національного товаровиробника є протекціоністською політикою, але з огляду на лібералізацію торгівлі, яка є офіційним курсом сучасних міжнародних економічних відносин, вибір механізмів її реалізації є обмеженим.

В першу чергу, це пов'язано з негативними явищами, до яких може призвести надмірний протекціонізм: відбувається закриття промисловості від іноземної конкуренції, завдяки чому послабляється тиск, необхідний для розвитку підприємницької ініціативи. Над устремлінням до прогресу, над інноваціями переважає небажання позбутися привілеїв та доходів. Політика протекціонізму примушує споживача дорожче платити за придбані товари, причому не тільки за імпортовані, які обкладаються митним податком, але і за товари національного виробництва [2, с. 416-422].

Водночас надмірна лібералізація також характеризується негативними рисами. Баланс між лібералізацією та протекціонізмом полягає в пошуку ефективних шляхів державного втручання в економіку. Усі форми такого втручання мають бути підпорядковані критерію ефективного управління, гарантувати досягнення цілей соціально-економічного розвитку країни, реального зростання добробуту. Державне втручання в економіку здійснюється переважно завдяки наданню державної допомоги, яка є дієвим інструментом економічної політики для вирішення проблем реструктуризації національної промисловості, розвитку наукоємних виробництв і технологій, подолання економіко-соціальних диспропорцій між певними регіонами країни та секторами економіки, реалізації інших завдань для підвищення рівня національної конкурентоспроможності та захисту національних інтересів [3, с. 28-29].

Проте в Україні система державної підтримки підприємницької діяльності часто не лише викривлює ринкові відносини, створює нерівні умови для підприємницької діяльності, але також знижує ефективність використання обмежених державних ресурсів [3, с. 29].

Виділяють дві основні міжнародні системи регулювання державної допомоги:

- правила СОТ (допомога переважно пов'язується із субсидіями);
- правила ЄС (використовується поняття «державна допомога»).

В системі СОТ регулювання державної допомоги здійснюється у вигляді контролю за наданням субсидій та мінімізація їх негативного впливу на конкуренцію в міжнародній торгівлі. Основною засадою для визнання субсидії неправомірною є її адресний характер (цільова субсидія).

В ЄС діє імперативний метод регулювання надання державної допомоги – забороненою є будь-яка державна допомога, крім тієї, яка дозволяється або може бути дозволеною. На відміну від стандартів СОТ, які передбачають контроль над правомірністю субсидій вже після їх застосування, в нормах ЄС закладена необхідність здійснювати попередній контроль. Таким чином, жодна держава ЄС не має права ввести нову програму надання державної допомоги або видозмінити вже існуючу без попереднього узгодження з Комісією ЄС [3, с. 29].

Водночас як законодавство ЄС, так і СОТ не дає чіткого визначення державної допомоги, а тільки вказує на її ознаки. Ознаками субсидії можна виділити наступні: фінансова складова; участь уряду або іншого державного органу, або приватної юридичної особи; існування вигоди для того, хто отримує субсидію [3, с.30].

За нормами ЄС ознаками державної допомоги є: вона надається за рахунок державних коштів; створює переваги для одержувачів; має адресний характер; викривлює або загрожує викривити конкуренцію; порушує торговельний обмін між країнами-членами [3, с. 30]. Основними принципами законодавства ЄС в ефективному регулюванні державної допомоги є: невтручання або мінімальний вплив на конкуренцію; підзвітність; прозорість; адекватність закладів та обмеження обсягу і періоду надання державної допомоги [3, с. 31].

Надання державної допомоги – це один зі способів, за допомогою яких уряди намагаються керувати своїми економіками, а державне втручання з метою підтримки галузей обґрунтовується необхідністю досягти цілої низки цілей: розвиток нових галузей або промислового потенціалу; зменшення регіональних дисбалансів; залучення іноземних інвестицій, забезпечення зайнятості та ін. [4, с. 218]. В світлі євроінтеграції України з ЄС, запровадження зони вільної торгівлі з ЄС питання контролю за наданням державної допомоги є дуже актуальним для України і має розглядатися як складова подальшої економічної інтеграції [3, с. 31].

Водночас Україна, як учасниця СОТ, має дотримуватися вимог та правил цієї організації. Діяльність СОТ здійснюється на основі певних принципів, цілей та функцій, які визначені угодами про її заснування, що зображено на рис. 1 [16, с. 5].

Вона є однією з організацій, які були утворені в системі міжнародних економічних відносин з метою недопущення безконтрольної лібералізації та використання протекціоністських заходів, що неодмінно призводить до непорозумінь між країнами. Тому такі організації, як СОТ, МВФ, МБРР та інші функціонують у єдності.

Наприклад, СОТ і МВФ діють як взаємодоповнюючі, оскільки валютні регулювання або коливання негайно позначаються на торгівлі. Коли МВФ надає допомогу країні, він намагається повернути її до світового товарного обігу, який не уявляється без лібералізованих торговельних відносин.

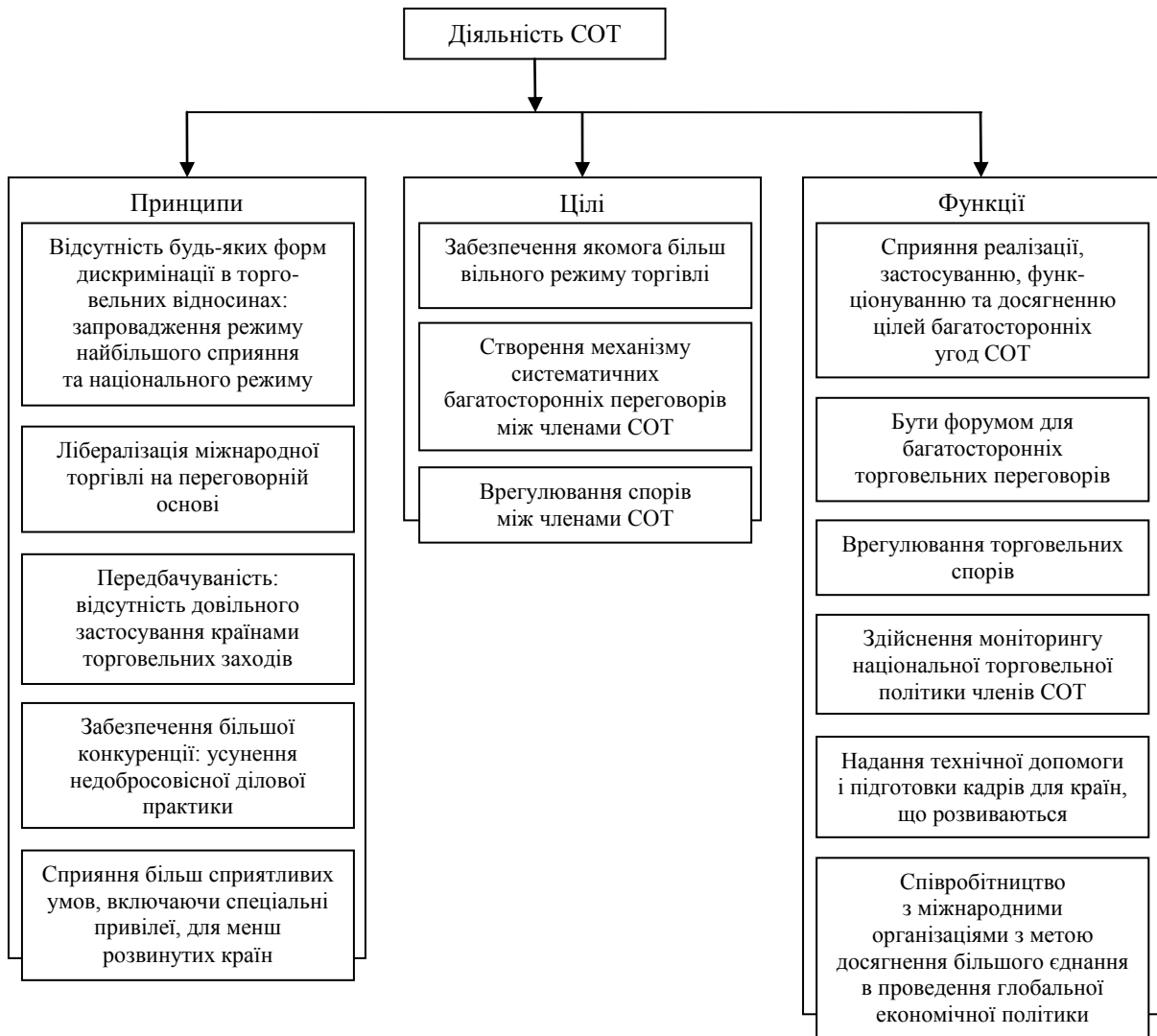


Рис. 1. Принципи, цілі та функції СОТ [16, с. 5]

Наприклад, коли держави користуються програмами допомоги МВФ, вони зобов'язуються лібералізувати свою торгівлю, тому мають приєднуватися до СОТ [5, с. 99-100].

Але навіть в рамках СОТ, яка покликана сприяти досягненню консенсусу та порозуміння між країнами в сфері торговельних відносин, знайти спільне рішення між усіма учасниками складно. Це пояснюється тим, що, захищаючи свої ринки та відкриваючи зарубіжні, держави вдаються до різноманітних захисних заходів, які можуть приховано або в дуже рідких випадках – прямо суперечити правилам СОТ.

Усі заходи протекціонізму розподіляють на тарифні (встановлення мита) та нетарифні. Серед нетарифних заходів виділяють спеціальні захисні заходи (антидемпінгові, антисубсидійні, компенсаційні), але протекціоністська політика значно ширша, оскільки охоплює усі заходи будь-якого державного втручання.

Тарифні заходи дозволяються СОТ, але вони поступово мають скорочуватися. Переважна більшість проблем виникає через нетарифні заходи,

оскільки їх дуже багато. ЮНКТАД розробила класифікацію, яка охоплює понад 100 торговельних заходів, які можна класифікувати відповідно до цілей або безпосередніх наслідків від впровадження. Виділяють 5 категорій нетарифних заходів:

- заходи з контролю за обсягом імпорту (заборони, кількісні обмеження імпорту, угоди з обмеження експорту);
- заходи контролю за цінами на імпорتنі товари (механізми довідкової або базової ціни, змінні імпортні збори, антидемпінгові мита, компенсаційні заходи, добровільні обмеження експортної ціни тощо);
- заходи моніторингу, включаючи вивчення та спостереження за цінами та обсягом (демпінг або субсидіювання та ін.);
- заходи, пов'язані з виробництвом та експортом (переважно – субсидії);
- технічні бар'єри (заходи для забезпечення безпеки життя та здоров'я людей, для дотримання різноманітних стандартів з відповідності продукції вітчизняним критеріям) [12, с. 302-303].

СОТ поділяє субсидії на два типи: заборонені й незаборонені. Забороненою є експортна субсидія, яка безпосередньо втручається в потік торгівлі та фактично дискримінує іноземних партнерів відносно національного виробника. Треба зазначити, що наша країна експортні субсидії не використовує [10, с. 10]. У законі була норма тільки щодо експортної субсидії для молока, але вона жодного разу не застосовувалася [10, с. 10].

Заборонені також імпортозамінні субсидії, наприклад, обов'язкова вимога вмісту національної сировини у виробництві. В Україні це спостерігалося в автомобілебудуванні, однак така форма субсидування вже скасована доволі давно [10, с. 10].

Решта субсидій розглядаються СОТ як такі, що можуть стати причиною вжиття заходів з боку цієї організації, якщо певна країна заявить і доведе, що наявність субсидій, які застосовуються якоюсь країною, дискримінують її та не дають розвиватися національному виробнику. У разі, коли країна відмовиться скасувати такі субсидії, СОТ вправі ввести компенсаційні заходи, які негативно відіб'ються на вітчизняних виробниках. Іншими словами, у СОТ немає прямої заборони більшості субсидій. Єдина ідея, якої потрібно дотримуватися, – це недискримінація, що є базовим принципом СОТ. Якщо субсидія надається однаковою мірою внутрішнім та іноземним виробникам, а також імпортерам, до країни не застосовуватимуть компенсаційних заходів.

Характерною особливістю нетарифних заходів є те, що будь-яка діяльність держави може мати протекціоністські наслідки. Тому їх вибір постійно варіюється. Дискримінація в державних закупівлях в інтересах національних виробників, надання допомоги галузям або географічним районам, сільськогосподарська політика і навіть податкова система і соціальне забезпечення не мають прямого відношення до протекціонізму. У цих механізмів власні цілі, в тому числі соціального характеру, а вплив на імпорتنі обмеження це лише вторинний ефект. Але все ж вони можуть суттєво обмежити імпорт на внутрішньому ринку [11, с. 14]. Водночас, як зазначає російський науковець Л.Разумнова, захист внутрішнього ринку є складною сферою регулювання при членстві в СОТ, і поряд з нетарифним захистом країни світу використовують у практиці антидемпінгові, компенсаційні та спеціальні захисні заходи [13, с. 18].

Необхідно уточнити, що при формуванні політики захисту національних товаровиробників мається на увазі протекціоністська політика в цілому, оскільки в перекладі «protection» позначає захист, тому автор не обмежує державну політику тільки застосуванням спеціальних захисних заходів. Державний захист національного товаровиробника – це комплекс дій та заходів, спрямований державою на розробку та впровадження ефективної конкурентоспроможної політики на основі економічних, нормативно-правових механізмів захисту вітчизняних підприємств-товаровиробників відповідно до

вимог та правил ГАТТ/СОТ, з активним використанням інформаційної політики, зі створенням необхідних інституційних та адміністративних структур [9, с.300].

Таким чином, можна стверджувати, що державна політика у сфері захисту національних товаровиробників – це вид економічної політики, суть якої полягає в державному втручанні в економічну сферу з метою полегшення діяльності промислових підприємств на внутрішньому та зовнішньому ринку.

Повертаючись до лібералізації торгівлі, слід додати, що серед економістів існує точка зору, що це економічне явище більше відповідає інтересам розвинутих країн та тих, що орієнтуються на експортну експансію, яка є головним визначальним джерелом економічного зростання для цих держав [1, с. 106].

Деякі з науковців обстоюють думку, що застосування в світі різних форм протекціонізму обумовлюється рівнем досягнутих конкурентних переваг і наявністю резервів їх утримання. Наприклад, країни, у яких наявні природно-ресурсні переваги, використовують традиційні форми захисту (тарифи і квоти), або зовсім не створюють бар'єрів для просування імпорту. Наявність інвестиційних переваг дозволяє, окрім традиційних інструментів захисту, надавати субсидії і податкові пільги експортерам. Країни, промисловість яких постійно створює інноваційні переваги, як правило, вводять технічні бар'єри. А країни, які, крім усіх зазначених переваг, шляхом накопичення багатства та політичної ваги в світі, в тому числі в складі міжнародних економічних організацій, набувають так званих адміністративних переваг та використовують весь спектр протекціоністських засобів [17, с. 9]. Якщо враховувати, що високорозвинені країни є найбільш впливовими у світі та засновниками міжнародних економічних організацій, то саме вони використовують і технічні бар'єри, і адміністративні переваги.

Крім того, захист національних товаровиробників наявний в усіх країнах світу, але у деяких він зустрічається у новій формі – селективного протекціонізму, тобто відносно окремих видів і категорій товарів, а не країни в цілому. Від селективного протекціонізму не може відмовитись навіть така країна, як США [1, с. 111]. Ця форма протекціонізму певним чином дозволяється правилами СОТ, оскільки він спрямований не проти конкретної країни в цілому, а обмежується застосуванням певних захисних заходів вибірково до певного підприємства або їх сукупності або галузі.

Внаслідок викладених вище тенденцій виникають радикальні настрої. Суть їх в тому, що лібералізація, як прояв глобалізації, ініціюється розвинутими країнами і має вигляд «глобалізації для обраних», що є дискримінацією периферії. Дослідники переконані в тому, що до глобальної співпраці інші країни залучаються за критерієм їх відповідності потребам та інтересам високо розвинутих країн. Відповідність полягає в наявності

дешевої робочої сили, дефіцитної сировини, можливості розміщувати «брудні» виробництва. Із виходом країни на світовий ринок розпочинається підведення її структури до структури інтегрованого ринку [6, с.121]. Деякі науковці пояснюють такий міжнародний стан з позицій того, що існують певні протиріччя класичним теоріям лібералізації та протекціонізму, які не враховані у них. Зміст цих протиріч можна викласти у наступному:

- торгівля між розвинутими країнами швидше зростає, ніж міжнародна в цілому (основна частка світового товарообміну припадає на торгівлю між цими країнами і становить 60 %) [15, с. 66];

- розвинуті країни мають однакові умови і подібні пропорції факторів виробництва, схильні торгувати друг з другом, аніж з країнами, що розвиваються;

- класичні теорії вільної торгівлі недооцінюють роль геополітичних інтересів і зовнішньоекономічної політики держав у міжнародному товарообміні [7, с. 14-15].

Таким чином, міжнаціональна конкуруюча спрямованість та інтенсивність переміщення результатів праці та факторів виробництва стають нерівномірні. Це спричиняє розподіл країн на лідерів та периферію [7, с. 24]. Такий розподіл пояснюється тим, що співпрацювати країнам з різними формами державного устрою, традиціями державного управління та соціально-економічного розвитку дуже важко. Співпрацюють країни з подібною соціально-економічною системою та засобами виробництва. Крім того, такі країни географічно близько розташовані. На основі цього відбувається їх інтеграція, формування спільного ринку. Зазна-

чені вище тенденції були властиві закритим інтеграційним угрупованням. Сучасний етап розвитку економічних відносин свідчить про новий зміст інтеграційних процесів. Для розгляду їх особливостей доцільно дослідити поняття інтеграції.

Економічна інтеграція – це об’єктивний процес розвитку глибоких, стійких взаємозв’язків та поділу праці між національними господарствами, створення міжнародних господарських комплексів у межах держави. Економічна інтеграція – це форма інтернаціоналізації господарської діяльності (виробництва), зближення та поглиблення національних економік. Вона обумовлена зростом продуктивних сил, підвищенням рівня успішності виробництва та науково-технічною революцією.

Економічна інтеграція відрізняється від економічного співробітництва тим, що в цьому випадку:

- формується міжнародний господарський комплекс зі своєю структурою та органами управління, умови господарської діяльності визначаються всередині кожної країни, на міждержавному рівні, наддержавному рівнях;

- зростає можливість для об’єднання ресурсів для спільного вирішення соціально-економічних проблем;

- основою інтеграції є не зовнішньоторговельний обмін, а взаємодія в галузі виробництва і науки на пільгових, порівняно з іншими країнами, умовах;

- інтеграційне співробітництво має комплексний і довготривалий характер;

- інтеграція здійснюється на основі тривалого взаємного економічного співробітництва [8, с. 235].

Визначають рівні інтеграційних процесів, що зображено в таблиці 1.1 [14, с. 53].

Таблиця 1.1

Структурні рівні інтеграційних процесів [14, с. 53]

Рівні інтеграційних процесів	Компоненти інтеграційних процесів
1. Локальний	Фази виробничого процесу в межах мікроекономічної одиниці
2. Мікроекономічний	Фази виробничого процесу в межах сукупності господарських одиниць
3. Регіональний	Комплекс секторів регіональних економік (обласний рівень)
4. Національний	Взаємодіючі сектори господарських комплексів областей у межах національних економік
5. Мезорегіональний	Прикордонні райони сусідніх країн
6. Макрорівень	Країни, що складають певний регіон світу
7. Мегарівень	Сектори глобального економічного середовища

Коли йдеться про економічну інтеграцію у світогосподарських зв’язках, яка укладається у формі регіональних торговельних угод, під регіоном розуміється країна. Таким чином, коли говорять про інтеграційні процеси у міжнародних економічних відносинах, то мається на увазі макро- та мегарівні.

Існують підходи, що регіональна інтеграція може стати альтернативою інтернаціоналізації, оскільки утворені протягом тривалого часу регіональні угруповання мають тенденцію до свого розширення та укрупнення. Об’єднання окремих країн в регіональні інтеграційні блоки створює

передумови для залучення усіх учасників світового господарства.

**Висновки.** Політика захисту національних товаровиробників є протекціоністською політикою. Її сутність полягає в застосуванні протекціоністських заходів, до яких слід віднести усі засоби державного захисту. Одним з популярних засобів є надання державної допомоги, яка регламентується правилами СОТ та ЄС. До зовнішніх факторів в сфері формування та реалізації державної політики у сфері захисту національних товаровиробників належать загальні тенденції міжнародних еконо-

мічних відносин: глобалізація, лібералізація та неопротекціонізм.

Держави з перехідною економікою характеризуються невизначеністю власної ніші в системі міжнародних відносин. Очевидно, що низькі позиції в рейтингу конкурентоспроможності економік їх не влаштовують, тому вони намагаються їх підвищити. Становлення цих країн в системі міжнародних економічних відносин, як зазначають деякі науковці, відбувається під впливом таких тенденцій:

- вони прагнуть приєднатися до ЄС;
- існує необхідність їх взаємодії між собою;
- вони вимушені в максимально короткий термін скорочувати відставання в розвитку

ринкової економіки від країн з розвинутою економікою.

**Перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Останній чинник пов'язаний з необхідністю швидкої розбудови і громадянських інститутів, які супроводжують, сприяють та полегшують власне скорочення відставання в розвитку ринкової економіки шляхом активізації включення в міжнародну діяльність та представлення країни в міжнародних організаціях. Тобто інститути громадянського суспільства, які в економічній сфері представлені різноманітними асоціаціями, виступають чинниками, які несуть в собі функцію прискорення економічного розвитку країни.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Богомолов О. Т. Мировая экономика в век глобализации : [учебник] / О. Т. Богомолов. – М. : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2007. – 359 с.
2. Большой экономический словарь / [под ред. А. Н. Азрилияна]. – [2-е изд. доп. и перераб.]. – М. : Институт новой экономики, 1997. – 864 с.
3. Бугаенко Н. Регулирование государственной помощи в условиях рыночной экономики / Наталия Бугаенко // Конкуренция. – 2008. – № 4. – С. 28–34.
4. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес ; [пер. з англ. Р. Ткачук]. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 871 с.
5. Жуано Д. Світова організація торгівлі : [пер. з фр.] / Д. Жуано. – К. : «К.І.С.», 2006. – 120 с.
6. Завгородня О. Державна стратегія підвищення національної конкурентоспроможності / Олена Завгородня, Наталія Рябцева // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / [редкол. : С. М. Серьогін (голов.ред.) та ін.]. – Дніпропетровськ, 2005. – Вип. 4 (22). – С. 119–132.
7. Ибрагимова Р. Тенденции международного товарообмена / Р. Ибрагимова // Маркетинг. – 2006. – № 2. – С. 13–25.
8. Козик В. В. Міжнародні економічні відносини : навч. посіб. / В. В. Козик, Л. А. Панкова, Н. Б. Даниленко. – 5-те вид., стер. – К. : Знання, 2004. – 406с.
9. Козлова Л. Вдосконалення механізмів державного управління у сфері захисту національних товаровиробників при вступі до СОТ / Людмила Козлова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / [голов. ред. М. М. Іжа.]. – Одеса, 2006. – Вип. 4 (28). – С. 296–302.
10. Мовчан В. Вступ України до Світової організації торгівлі: питання тарифної політики та державної допомоги національним виробникам / Вероніка Мовчан // Економічний часопис-XXI. – 2006. – № 11. – С. 10–12.
11. Опыт стран-членов ВТО по защите национальных интересов на внутреннем и внешнем рынках / [рук. авт. кол. чл.-кор. РАН, проф. И. С. Королев] // Международная экономика и международные отношения. – 2002. – № 8. – С. 12–122.
12. Пятницький В. Т. Застосування тарифних та нетарифних інструментів торговельної політики: теоретичні засади та порівняльний аналіз / В. Т. Пятницький // Ефективність державного управління : монографія / за заг. ред. І. Розпуненка. – К., 2002. – Розд. 9. – С. 292–333.
13. Разумнова Л. Россия – ВТО: интересы российских экспортеров / Л. Разумнова // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 10. – С. 17–23.
14. Світова та європейська інтеграція : матеріали до модуля / [уклад. В. М. Кривцова]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 152 с.
15. Семенов Г. А. Міжнародні економічні відносини: аналіз стану, реалії і проблеми : навч. посіб. / Г. А. Семенов, М. О. Панкова, А. Г. Семенов. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. – К. : Центр навч. л-ри, 2006. – 232 с.
16. Україна і Світова організація торгівлі : [аналітична доповідь Центру Разумкова] // Національна безпека і оборона. – 2002. – № 6. – С. 2–47.
17. Фомічова Н. В. Протекціонізм в системі світогосподарських зв'язків : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.05.01 «Світове господарство і міжнародні економічні відносини» / Н. В. Фомічова ; Донецький нац. ун-т. – Донецьк, 2002. – 18 с.

Рецензенти: Шевчук О. В. – д.політ.н., професор;  
Пісьмаченко Л. М. – д.держ.упр.

© Козлова Л. В., 2011

Стаття надійшла до редакції 03.02.2011 р.

## ПРІОРИТЕТ РИНКОВИХ РЕГУЛЯТОРІВ У ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ АГРОПРОДОВОЛЬЧОЇ СФЕРИ

*Дана оцінка необхідності використання ринкових інструментів державного регулювання агропродовольчої сфери. Запропоновано заходи щодо удосконалення застосування ринкових регуляторів на сучасному етапі розвитку економіки країни.*

**Ключові слова:** Ціновий диспаритет, попит, пропозиція, оподаткування, сільськогосподарська продукція, кредитування, лізинг, державна підтримка.

*Дана оценка необходимости использования рыночных инструментов государственной регуляции агропродовольственной сферы. Предложены мероприятия по совершенствованию применения рыночных регуляторов на современном этапе развития экономики страны.*

**Ключевые слова:** Ценовой диспаритет, спрос, предложение, налогообложение, сельскохозяйственная продукция, кредитование, лизинг, государственная поддержка.

*The estimation of necessity of use of market tools of the state regulation of agro-food sphere is given. Actions for improvement of application of market regulators at the present stage of development of national economy are offered.*

**Key words:** Price, demand, suggestion, taxation, agricultural product, crediting, leasing, state support.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Теоретичні й загальнометодологічні проблеми державного регулювання економіки перехідного періоду знайшли відображення у працях вітчизняних і зарубіжних вчених: Л. Абалкіна, Л. Бальцеровича, А. Богомолова, А. Гальчинського, В. Гейця, С. Дорогунцова, Б. Кваснюка, І. Лукінова, С. Мочерного, М. Павловського, Б. Панасюка, Ю. Пахомова, П. Саблука, Д. Сакса, П. Самуельсона, Д. Стігліца, В. Юрчишина та інших.

Дослідженню конкретних напрямів державного регулювання аграрного виробництва в період його реформування, структурної перебудови та вдосконалення системи управління АПК присвячені роботи економістів-аграрників В. Андрійчука, В. Бойка, П. Гайдуцького, С. Дем'яненка, М. Гладія, В. Зіновчука, В. Криворучка, О. Крисального, А. Лісецького, Ю. Лупенка, М. Маліка, В. Месель-Веселяка, Л. Молдаван, Т. Мостенської, О. Онищенко, М. Орлатого, Б. Пасхавера, І. Прокопи, В. Рябокonia, П. Саблука, В. Ситника, В. Трегобчука, М. Федорова, Л. Шепотько, О. Шпичака та інших.

**Мета статті.** Метою статті є дослідження пріоритетності ринкових регуляторів та визначення шляхів удосконалення їх застосування у державному регулюванні агропродовольчої сфери країни.

**Постановка проблеми.** В період реформування економіки в управлінській діяльності закономірно зростає роль і значення державного регулювання з використанням ринкових важелів і інструментів. Перш за все, таких важелів як ціни, кредит, податки, що є в основному прерогативою державного рівня управління. В той же час, у рамках розмежування повноважень центру і регіонів останні можуть і повинні ухвалювати самостійні рішення, зрозуміло, що не виходять за межі конституційних положень і основних державних законів в області економіки, державного бюджету, фінансової системи, банків і так далі. Але щоб економічні регулятори можна було цілеспрямовано «коректувати» на користь раціонального використання наявних ресурсів регіонального АПК, вони мають бути чітко відлагоджені на державному рівні.

**Результати.** За роки реформи ціноутворення відбулося зниження долі сільських товаровиробників в кінцевій ціні на хліб в 4 рази, молока в 3 рази, великій рогатій худобі в 2 рази. У зв'язку з комерціалізацією торгівлі збільшилися торгові націнки і податкові відрахування. У результаті кінцева ціна продовольства збільшувалася значно швидше за доходи споживачів. Інфляція опинилася в 2 рази вище за зростання купівельної спроможності населення, що і привело до явного

скорочення попиту, «перевиробництва» багатьох продуктів, кризи їх збуту, отже, до спаду виробництва. Це спостерігається у всіх регіонах країни. Передусім, наголошується зниження рентабельності аграрного виробництва до критичного рівня.

Довгостроковою проблемою для розвитку аграрного виробництва стало відносне зниження цін на продукцію сільського господарства порівняно із цінами на матеріально-технічні ресурси. Зокрема, у США за період 1910 (14) – 2009 рр. відносні ціни на продукцію сільського господарства знизилися на 63 % (індекс паритету дорівнює 0,37). В Україні значне зниження відносних цін на сільськогосподарську продукцію відбулося у період 1990-1997 рр., у 1997 р. індекс цінового паритету дорівнював 0,17 до 1990 р., у 2009 р. – 0,14. Диспаритет цін на продукцію сільського господарства та промислові матеріально-технічні ресурси виникає внаслідок дії як системних чинників, так і стохастичних. Якщо у розвинутих країнах диспаритет цін зумовлювався між іншими чинниками зростанням продуктивності праці в сільському господарстві та обсягів виробництва, то в Україні поглиблення диспаритету відбувалося в умовах їх спаду. Основними причинами диспаритету стали зменшення реальних доходів домогосподарств, перехід до світових цін на енергоносії, зниження державної підтримки, розрив міжгалузевих зв'язків, нерозвиненість інститутів аграрного ринку. Внаслідок різноманітності чинників диспаритету завдання аграрної політики в умовах його поглиблення мають передбачати як відновлення еквівалентності обміну, порушеної через дії стохастичних чинників, і забезпечення нормальних умов відтворення галузі, так і сприяння пристосуванню ресурсів аграрного сектору до нових умов, які формуються під впливом системних чинників.

Дослідження функціонування аграрного сектору в сучасних змішаних економіках ринкового типу довели, що функціонування ринкового механізму породжує низку проблем у сфері формування доходів, серед яких: висока нестабільність рівня фермерських доходів (за період 1997-2007 рр. у США коефіцієнт варіації середньорічного доходу фермерських домогосподарств від фермерської діяльності становив, 0,51, тоді як середньорічного доходу домогосподарств в економіці в цілому – 0,10), відставання рівня доходів сільськогосподарського походження від доходів походження з інших сфер економічної діяльності. Незважаючи на те, що гострота прояву симптомів проблем доходів сільськогосподарського походження зростає у розвинутих країнах зменшення за рахунок диверсифікації доходів фермерських домогосподарств, розвитку страхових ринків, кооперації та інтеграції, інновацій, державних програм підтримки (зокрема, у США за 2007-2007 рр. прями державні виплати становили 32,4 % чистого фермерського доходу), проблема щодо забезпечення ринковим механізмом еквівалентності на рівні доходів залишається невирішеною [4, с. 270].

Якби був відновлений ціновий паритет за станом на 1990 р., то економічний стан аграрного сектора принципово змінився.

Залежність цін на внутрішньому і світових ринках продовольства закономірна. Україна і до реформи споживала значну кількість продовольства, що ввозиться з країн колишнього СНГ і Заходу. У перехідний період реалізувати продукцію по допустимих для себе цінах виробники не можуть. Від реалізації молока, свиней, овець, птиці і шерсті (більше 50 % виручки) більшість сільських товаровиробників до цих пір зазнають величезні збитки. Обсяг імпорту у вартісному виразі виріс майже в три рази і склав в 2009 році 26,6 млрд дол. при одночасному зниженні реалізації власної продукції (особливо м'ясної).

Якщо порівняти внутрішні і ввільні ціни, обчисливши їх співвідношення, то воно не на користь вітчизняних товаровиробників. Імпортери не дозволяють вітчизняним товаровиробникам підняти ціни на свою продукцію, оскільки готові ще збільшити обсяг ввезення. Низький попит, насиченість ринку м'ясною продукцією, зокрема імпортною, такі основні причини диспаритету в аграрному секторі.

Захист внутрішнього ринку від імпортової інтервенції, протекціонізм відносно вітчизняного товаровиробника – проголошена складова частина офіційної аграрної політики [1]. Проте, реалізувати її не так просто. Основний важіль захисту власного виробництва – підвищення мита та інших зборів на продукцію, що ввозиться. Але підвищення мита веде до зростання цін на внутрішньому ринку і до обмеження імпорту. В той же час, в споживчих витратах бідних верств населення частка покупного м'яса і м'ясопродуктів складає 15-16 %. Щоб порівняти ввільні і внутрішні ціни на м'ясо птиці слід мито підняти з 25 до 40 %, на свинину з 15 до 80 %, на яловичину з 15 до 30 %. Але це неминуче приведе до підвищення споживчих витрат населення на 7-10 % і, відповідно, зменшить реальні доходи, особливо бідних верств населення.

В умовах цінового диспаритету і залежностей вітчизняних товаровиробників від імпорту виникає проблема неплатежів. У реальній дійсності неплатежі існують, вони сприяють виживанню сільськогосподарських підприємств в умовах диспаритету. Хронічна нестача грошових коштів останніми роками примушує сільськогосподарські підприємства повертатися до натуральних форм оплати праці, самим продавати сировину або перероблені продукти, розвивати натуральний обмін продукцією.

У ситуації, що склалася на продовольчому ринку України, також існує «певна рівновага» у цінових пропорціях на сільськогосподарську продукцію та матеріально-технічні ресурси, що споживаються при її виробництві, однак вона не може задовольняти його учасників, насамперед виробників сільськогосподарської продукції та продовольства, які в переважній більшості залишаються збитковими.

Основним чинником такого явища є те, що закупівельні ціни на продукцію агропромислового

комплексу визначаються під впливом низької платоспроможності населення та різкого зниження цін на зовнішньому ринку на основні види сільськогосподарської продукції, зокрема на зернові (2003 рік є винятком), насіння соняшнику, соняшникову олію, цукор. Харчова промисловість України об'єднує групу спеціалізованих підгалузей з виробництва продовольчих товарів переважно із сировини рослинного походження. Динаміка ін-

дексів виробництва продукції харчової промисловості приведена на рис. 1.

У 2009 році реалізовано харчових продуктів, на суму 124,8 млрд. грн, що становить 18,7 % в загальному обсязі реалізованої промислової продукції в Україні проти 14,2 % у 2008 році. У 2009 році промислове виробництво молочних продуктів, порівняно із відповідним періодом минулого року, скоротилось на 9,2 %.

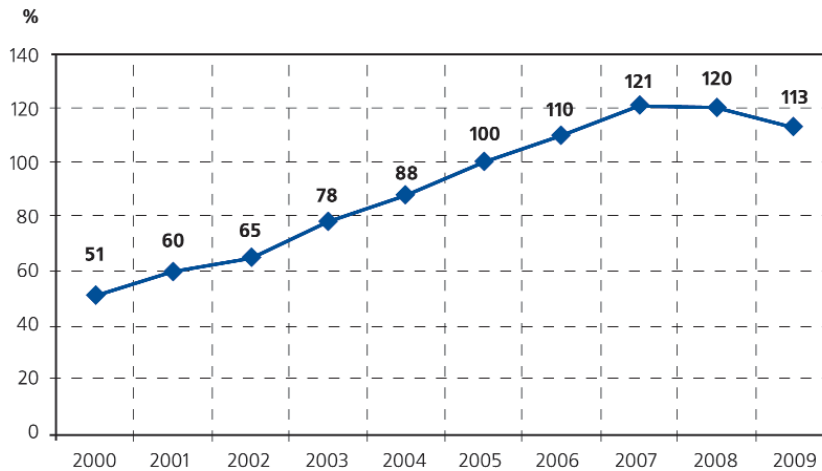


Рис. 1. Динаміка індексів виробництва продукції харчової промисловості (1990 р. = 100 %)

У 2009 році, порівняно із попереднім роком, спостерігалось зменшення виробництва продукції м'ясної промисловості на 12,2%. Натомість випуск іншої продукції м'ясної промисловості був меншим, ніж за аналогічний період 2008 року.

У червні 2010 р. індекс споживчих цін склав 99,6 %, з початку року – 103,3 % (торік – 108,6 %). Ціни на продукти харчування у червні 2010 р. знизилися на 0,9 %. Найбільше подешевшали капуста (на 50,7 %) та яйця (на 18,6 %). Крім того знизилися в ціні тваринні жири (на 7,8 %), сир і м'який сир (на 4,5 %), овочі (на 4,4 %), молоко (на 3,0 %), масло (на 1,9 %). Разом з тим, подорожчали морква, картопля та буряк (на 16,6-12,6 %), фрукти (на 2,3 %), хліб і хлібопродукти (на 0,5 %), олія (на 0,3 %), м'ясо та м'ясопродукти та цукор (на 0,1 %).

У червні 2010 р. індекс цін виробників промислової продукції склав 99,5 %, з початку року – 114,3 % (торік – 104,2 %). На підприємствах з виробництва харчових продуктів ціни знизилися на 0,1 %, у т. ч. у виробництві рибних продуктів – на 2,2 %, мяса та м'ясопродуктів – на 1,6 %, молочних продуктів та морозива – на 1,4 %, цукру – на 0,4 %. Разом з цим, відбулося подорожчання продукції у виробництві напоїв – на 1,0 %, борошно-круп'яних продуктів – на 0,8 %, олії та тваринних жирів – на 0,6 % [6].

Ще одна причина неплатежів в аграрному секторі – борги сільськогосподарським підприємствам, дебіторська заборгованість. Зобов'язання фінансових організацій по виплатах сільському господарству з державного бюджету в цілому виконуються лише частково. Повернення боргу при зростаючому диспаритеті цін нереальна задача. Неплатежі і далі збільшують диспаритет, продовжують колишню

практику «перекачування» коштів з села і можуть привести до згортання ринкових відносин на селі, розвиток яких можливо за умови скорочення ножиць цін і розмірів неплатежів.

Що стосується антимонопольної політики, то її треба проводити не лише в галузях, що є природними монополіями, але також відносно галузевих і регіональних монополістів. Заходи державного управління по відношенню до них повинні перешкоджати подальшій монополізації в суміжних з сільським господарством галузях. Надія на те, що високий рівень доходів в переробці і торгівлі викличе могутній приплив капіталів і, відповідно, загострить конкуренцію в них, не виправдалася. В даний час монополії тут досить сильні і здатні різними неринковими методами протистояти конкуренції товаровиробників, що знов з'являються, взагалі не допускаючи їх на ринок. Відносно монополістів могли б бути зроблені різні заходи по реальному обмеженню їх прибутковості через встановлення максимальних відпускних цін і мінімальних закупівельних.

Надто необхідною в цих умовах є розробка чітких критеріїв віднесення посередницьких і переробляючих підприємств до категорії монополістів. Важливо розрахувати обґрунтоване співвідношення між закупівельними і відпускними цінами, проводити санаційні заходи відносно машинобудівних підприємств, заохочувати і стимулювати їх переозброєння, диверсифікацію і перефільовання і, одночасно при необхідності, застосовувати антимонопольні заходи для запобігання необґрунтованому завищенню цін. Антимонопольні заходи відносно ресурсовиробничих галузей цілком прийнятні і закономірні, оскільки

практично всі їх підприємства не мають конкурентів в реальному ринковому середовищі.

Найважливішою умовою ліквідації диспаритету при переважно вільному ринковому ціноутворенні є суттєве підвищення платоспроможного попиту населення. Без цього ціни на сільськогосподарську продукцію не зможуть зростати швидше, ніж ціни на засоби виробництва і послуги. Для підвищення попиту необхідне загальне оздоровлення економіки, перш за все промисловості і будівництва, стійке зростання виробництва. Лише за підйомом виробництва послідує нормальне формування прибуткової частки державного і місцевих бюджетів, більш повне фінансування сільського господарства. Поки продовжується спад, не можуть зростати реальні доходи населення. Якщо стабілізація відбудеться в самій найближчій перспективі, то і вона не приведе до швидкого зростання життєвого рівня і поліпшення кон'юнктури на продовольчому і аграрному ринках. Потрібно хоча би 2-3 роки стійкого підйому, а підвищення попиту на аграрну продукцію відбудеться в кращому випадку через 3-5 років. З цього виходить, що сільгосптоваровиробникам в найближчій перспективі доведеться працювати в умовах глибокого цінового диспаритету, а падіння виробництва і ефективності сільськогосподарського виробництва може бути припинене.

За даними ІАЕ УААН втрати аграрного сектора лише від диспаритету цін протягом десятиліття досягли понад 95 млрд. грн. Бартерні схеми взаєморозрахунків, борги за отримані ресурси, прогресуючі із середини 90-х рр. затримки з виплати заробітної плати, зменшення її грошової частки негативно позначились на мотивації селян до праці, погіршився фінансовий та інвестиційний стан галузі [3, с. 119]. Все це призвело до руйнування матеріально-технічного потенціалу галузі. Так, за останніми оцінками [5], його розмір становить лише 100 млрд. грн., тоді як потреба – близько 550 млрд. грн.

Глибина кризи, момент поживавлення в аграрному секторі різних регіонів будуть пов'язані з особливостями їх економічного стану, спеціалізації, попиту на ринках отже, з пристосуванням управлінської діяльності до цих особливостей, пошуків нестандартних рішень, особливо у фінансовій і податковій політиці.

В даний час сільськогосподарські підприємства звільнені від сплати податку на прибуток від реалізації виробленої (включаючи переробку в господарствах) сільськогосподарської продукції, податку на майно, внесків до дорожніх фондів. Надання пільг дозволило декілька знизити загальний тягар оподаткування в сільському господарстві, але трохи, оскільки у сільськогосподарських підприємств, із-за високої трудомісткості цієї галузі, більшу частку у виручці складають обов'язкові відрахування в пенсійний та інші фонди. Проте навіть знижені податки більшість сільськогосподарських підприємств не змогли сплатити із-за зменшення своєї прибутковості або ж ці

податки довелося сплачувати за рахунок нарощування боргів. У 2009 р. збитковими залишалися приблизно 27 % всіх підприємств. У цих умовах більша частина податків і обов'язкових внесків була сплачена ними за рахунок нарощування простроченої кредиторської заборгованості. Через це, в економічних умовах, що склалися, відміна ряду податкових пільг для підприємств, що передбачається Податковим кодексом, представляється обгрунтованою.

У країнах з розвинутою ринковою економікою оподаткування сільськогосподарських підприємств пільгове. Сільське господарство США довгі роки вважалось за галузь особливого стратегічного значення. Внаслідок цього державна податкова і бюджетна політика стосовно сільського господарства була м'якшою, ніж до більшості інших галузей АПК і національної економіки в цілому. Із-за великої роздробленості і порівняно низької конкурентоспроможності сільськогосподарських підприємств, на додаток до ринкових цін, що складаються, в розвинених країнах діє система державного захисту (підтримка) сільського господарства, незважаючи на вищий рівень його продуктивності, чим в Україні.

Законом, що діє, передбачена централізація частки плати за землю до державних і регіональних бюджетів з використанням цих коштів на заходи щодо землеустрою, ведення земельного кадастру, моніторингу, охорони земель і підвищення родючості земель, на інженерне і соціальне облаштування територій. Кошти, що акумулюються у державному бюджеті, використовуються в основному на фінансування державної програми підвищення родючості земель.

Відносно розмірів земельного податку висловлюється думка, що вони низькі, не відповідають цінам на землю і не стимулюють виробників до її кращого використання. Насправді, ставки земельного податку, що діють, на сільхозугіддя носять пільговий характер, оскільки включають лише частину земельної ренти, яка може бути отримана при формуванні реалізаційних цін на базі витрат гірших земель. Ціни, що однак діють, на продукцію рослинництва в Україні в даний час не забезпечують отримання середнього прибутку навіть на кращих за якістю землях, не говорячи вже про отримання диференційної ренти. Більш того, основна маса земельного податку в 2009 р. привела до зростання збитків господарств, збільшення їх боргів. З метою збереження угідь для виробництва сільськогосподарської продукції і у зв'язку з державною підтримкою сільського господарства за рахунок бюджету в розвинених країнах діє пільгове оподаткування сільськогосподарських угідь.

Кризова ситуація в економіці агропродовольчої сфери, перш за все сільського господарства, в період реформування, широко натуральна форма зв'язку господарських партнерів (бартер), що розповсюдилася останніми роками, як це не раз бувало в історії, змусили регіональні власті і

сільгоспвиробників шукати адекватні моделі оподаткування функціонуючої системи виробництва аграрної продукції. Крім того, податкова система, що існує в даний час, надзвичайно громіздка і вимагає подальшого вдосконалення.

Важливим важелем державного управління на державному і регіональному рівнях є кредитно-фінансовий механізм, послідовна переорієнтація його на посилення мотивації до продуктивнішої праці і раціонального використання наявних обмежених ресурсів сільського господарства і АПК в цілому [7].

Система комерційного кредитування, що діє в даний час, в Україні орієнтована на прибутковість в галузях з відносно високою оборотністю капіталу. Тому її відсоткові ставки не дають можливості сільським товаровиробникам брати участь на рівних на ринку кредитних ресурсів. Кредитування комерційними банками сільськогосподарських підприємств ще більш у ускладнене унаслідок їх низької прибутковості, відносно низької віддачі на вкладений капітал, неліквідності майна, невіршеності земельного питання. Для цих банків господарство є перспективним об'єктом інвестування, що не забезпечує повернення позикових коштів, що видаються на загальних умовах, як правило, на коротший, ніж необхідно, термін. По цій чині в країнах з розвинутою економікою існує особлива система сільськогосподарського кредиту, побудована з урахуванням специфіки галузі і умов її розвитку в ринковій динаміці.

Кредитування села під єдину високу облікову ставку НБУ, що прийшло на зміну пільговому кредитуванню взагалі дискредитувало функції кредиту, перетворивши його на безповоротне, нецільове фінансування. Воно порушило принципи економічної справедливості і доцільності. Окремі господарства намагалися повернути кредити, але більшість цього не робило, будучи впевненими в тому, що уряд їх борги пролонгує або спише. Видані під високу, несумірну з прибутковістю галузі відсоткову ставку, ці кредити в масовому порядку не поверталися в строк ще і унаслідок того, що в системі кредитування, що склалася, банки фактично перетворилися на простих виконавців адміністративного розподілу коштів. Короткострокові кредити, що постійно запізнюються, під сезонні роботи, що доводяться до позичальників, як правило, в спішному порядку, не досягали своїх цілей, а банки не могли нести реальної майнової відповідальності за таке кредитування. Відсутність механізмів об'єктивного розподілу централізованих кредитів викликала зловживання.

По цих причинах, практика подібних централізованих кредитів була відмінена. Проте сільськогосподарським товаровиробникам не були запропоновані інші варіанти грошового кредитування під ставку, сумірну з їх прибутковістю. Одні лише товарні кредити і лізинг не могли повністю вирішити проблем кредитування на селі. Тим часом, товарне сільськогосподарське виробництво

через свою сезонність, тривалість циклу, залежність від природного чинника і інших особливостей гостро потребує адекватного кредитного механізму. Робота АПК в ринкових умовах без залучених коштів, немислима, тим більше, що постійне випереджаюче зростання витрат сільськогосподарського виробництва, скорочення його обсягів, відсутність адекватної ринкової інфраструктури, низький платоспроможний попит споживачів, монополізм в суміжних галузях, масованний імпорт позбавили підприємства оборотних коштів. Труднощі з реалізацією продукції і зниження обсягів безповоротного бюджетного фінансування ще більш загострили потребу в залученні додаткових ресурсів зі сторони.

Окрім адекватного механізму кредитування сільського господарства необхідно створити ефективний механізм фінансування галузі, і перш за все державної підтримки. У своєму теперішньому виді він неефективний, залежний від суб'єктивних рішень. Підтримка виплачується неритмічно, невчасно, не в повному обсязі і з порушенням встановлених правил. Державні капітальні вкладення, участь, в програмах, що передбачають державне фінансування, не є предметом конкурсів і використовуються часто без належної віддачі. Фінансування державних операцій на ринку продовольства проводиться без чіткого розподілу відповідальності між покупцем і продавцем, з серйозним порушенням основних законів ринку. Держава не підтримує виникаючі ринкові інститути інфраструктури АПК.

Реальна ситуація в АПК України робить необхідною розробку нових, принципових і чітких підходів до фінансово-кредитної політики, більш відповідних законам ринку і конкуренції. Пільгове кредитування має бути конкурсним, забезпеченим поверненням, голосним, залежним не від адміністративних рішень, а від господарського інтересу суб'єктів, що беруть в ньому участь. Пряме державне втручання на кредитному ринку має бути замінене державним гарантуванням кредитів для АПК, роботою через комерційні структури (банки, ринкові суб'єкти і т. п.).

Складне фінансове становище сільських товаровиробників викликає тимчасову необхідність (в умовах ринку основна форма кредиту грошова) використання натурального кредиту, практика якого в Україні має свою історію з часів земського руху і зародження системи сільськогосподарської кооперації [2]. Та і в сучасній світовій практиці кредит в товарній формі або у формі лізингу є загальноприйнятною, хоча і додатковою, формою кредитування. В Україні комерційний децентралізований товарний кредит отримав свій розвиток, особливо в південних регіонах. Фірми, оперуючи на продовольчому ринку, самі авансували товаровиробників або надавали їм, короткостроковий кредит в товарній формі під майбутнє постачання сільгосппродукції. Справедливість цін при такому комерційному кредитуванні забезпечується взаємним інтересом виробників і торгових фірм, а також

високою конкуренцією серед останніх. Державний товарний кредит не повинен залежати від каналів реалізації сільськогосподарської продукції і цін на неї. Важливо забезпечити умови для нормальної конкуренції нафтообслуговувальних фірм, що беруть участь в централізованому товарному кредитуванні. Державне централізоване товарне кредитування повинне грати допоміжну роль і охоплювати ті сегменти ринку, де активність комерційних фірм невисока. В даний час, однак, за відсутності вибору у виробників, нерозвиненості ринкової інфраструктури державне товарне кредитування покликане грати вельми суттєву роль в підтримці сільських товаровиробників позиковими коштами.

Але наш аналіз показує, що використання товарного кредиту повною мірою не відповідає вимогам, що пред'являються до державної підтримки підприємств агропромислового комплексу. Взаємозаліки, податкові звільнення, інші види розрахунків бюджетів державного і регіонального рівнів з підприємствами і організаціями, що виключають грошову форму, ведуть зрештою до ослаблення фінансово-грошової системи держави.

Зараз негрошова форма розрахунків в АПК, яка зумовлює серйозні втрати у виконанні для державного бюджету і бюджетів територій, а також несе з собою багато непередбачених складнощів для підприємств, організацій і господарств, досягла величезних розмірів. Очевидно, що необхідне приведення грошово-кредитної політики країни у відповідність з реальною потребою в грошових ресурсах для забезпечення економічного зростання на основі відновлення і розвитку вітчизняного виробництва. Відповідно необхідна розробка системи фінансових заходів з захисту і підтримки виробників сільськогосподарської продукції.

Механізми, що діють, потребують вдосконалення. Перш за все, необхідно зафіксувати в порядках кредитування положення, згідно якому ціни на матеріально-технічні ресурси при товарному кредитуванні не повинні перевищувати середні, що склалися у відповідних регіонах. Постачальники ресурсів по товарному кредиту повинні визначатися строго на конкурсній основі і укладати відповідні угоди з державою. Для підвищення конкурентності ринку ресурсів, що поставляються в рамках товарного кредитування, і забезпечення можливості вибору позичальниками найбільш вигідного постачальника, незалежно від його місцеположення, спеціалізації і підлеглості, слід ввести відповідні цінні папери. Це потрібно тому, що при державному товарному кредиті ослабляється дія механізму балансування попиту і пропозиції, а при стимулюванні конкуренції серед постачальників або орієнтації на ціни, що склалися в звичайній торгівлі, ці механізми посилюються.

Придбаючи сільськогосподарську техніку, в лізинг, сільськогосподарські товаровиробники отримують від держави фінансову підтримку. Аналіз забезпечення господарств і підприємств агрокомплексу України матеріально-технічними

ресурсами на лізинговій основі із залученням бюджетних коштів, кредитів банків і інших інвестицій на поворотній основі дозволяє зробити висновок, що лізинг в теперішній ситуації є цілком доцільним для держави і економічно вигідною формою кредитування сільських товаровиробників.

Очевидно, що поки діє система лізингу, відбір лізингових посередників повинен проводитися на конкурсній основі серед будь-яких юридичних осіб, зокрема заводів-виготівників, що пропонують найбільш прийнятні умови, включаючи свою фінансову участь в державних лізингових операціях. Механізм лізингових відносин насамперед має бути направлений на усунення монополізму постачальників. Агенти, що взяли участь в державних лізингових операціях, повинні надати свою програму кредитування, забезпечену власним майном. Економічний інтерес ринкових лізингових посередників, що виграли конкурс і що самостійно уклали договори з лізингоотримувачами, приведе до того, що техніка надходитиме в найбільш ефективні платоспроможні господарства. Взаємовідношення держави, лізингових фондів, ділерів і села регулюватимуться відповідними договорами.

Можна також запропонувати варіант передачі коштів лізингового фонду на конкурсній основі безпосередньо лізингоотримувачам з тим, щоб вони мали можливість більше впливати на ресурсний ринок, брати участь в конкурсному відборі лізингооператорів, вибирати собі постачальників і посередників. В цьому випадку товаровиробники виступатимуть засновниками спеціалізованих лізингових компаній з внесенням цих коштів у вигляді внесків в статутний капітал. Лізингові компанії можуть утворюватися і на базі постачальницько-збутових і сервісних організацій АПК.

У систему державного регулювання АПК в умовах ринку входить пряма фінансова підтримка держави, здійснювана за рахунок державного, регіонального і місцевого бюджетів. Аналіз цього аспекту проблеми дозволяє зробити висновки, по-перше, про недостатній рівень бюджетної підтримки і, по-друге, про необхідність відмовитися від безумовного збереження всіх видів дотування рік за роком. Система державної підтримки має бути гнучкою, відповідати поточним потребам села, реагувати на змінну економічну ситуацію. Бюджетні дотації і компенсації повинні сприяти структурній перебудові і концентрації виробництва в основних зонах спеціалізації.

Пряма державна підтримка має бути насамперед направлена на стимулювання ефективності сільськогосподарського виробництва і відповідати принципам адресності, «прозорості» і зрозумілості механізмів для сільгоспвиробників. Виплати мають бути ритмічними і повними відповідно до бюджетних призначень і затверджених порядків. Бюджетні дотації і компенсації необхідно виплачувати незалежно від форм власності, організації виробництва і каналів реалізації продукції на внутрішньому ринку. Державні бюджетні прямі дотації не можуть бути універсальними в галузевому і

регіональному аспектах для різних природно-економічних зон і продуктів повинні застосовуватися різні їх види.

В цілях вдосконалення системи прямої бюджетної підтримки товаровиробників можна було б, перш за все, концентрувати дотаційні кошти на особливо важливих напрямках, своєчасно переорієнтовуючи їх. Паралельно слід використовувати одноразові субвенції по раніше затверджених напрямках, визначити товаровиробників, що беруть участь в програмах державної підтримки, на конкурсній основі. Необхідно також зв'язати заходи державної підтримки з виконанням товаровиробниками певних умов і зобов'язань перед державою (за винятком зобов'язань при виборі каналів реалізації і визначенні цін). Слід ввести механізми підтримки соціальних гарантій в депресивних регіонах і розвитку в них альтернативних виробництв. В цілях структурної перебудови АПК окремих регіонів необхідно перепрофілювати їх виробництва, використовувати можливості стимулювання експорту і розвитку перспективних імпортозамінюючих виробництв.

**Висновки.** Найважливішою умовою ліквідації диспаритету при переважно вільному ринковому ціноутворенні є суттєве підвищення платоспроможного попиту населення шляхом загального оздоровлення економіки, перш за все промисловості і будівництва, стійкого зростання виробництва, що

приведе до нормального формування прибуткової частки державного і місцевих бюджетів, більш повного фінансування сільського господарства.

Відносно монополістів необхідно розробити: заходи по реальному обмеженню їх прибутковості через встановлення максимальних відпускних цін і мінімальних закупівельних; чіткі критерії віднесення посередницьких і переробляючих підприємств до категорії монополістів.

В порядках кредитування необхідно зафіксувати положення, згідно якому ціни на матеріально-технічні ресурси при товарному кредитуванні не повинні перевищувати середні, що склалися у відповідних регіонах.

Механізм лізингових відносин насамперед має бути направлений на усунення монополізму поставальників – програма кредитування повинна бути забезпечена власним майном. Пропонується варіант передачі коштів лізингового фонду на конкурсній основі безпосередньо лізингоотримувачам.

Система прямої бюджетної підтримки товаровиробників має бути удосконала застосуванням заходів з: концентрації дотаційних коштів на особливо важливих напрямках, своєчасно переорієнтовуючи їх; визначення товаровиробників, що беруть участь в програмах державної підтримки, на конкурсній основі; введення механізмів підтримки соціальних гарантій в депресивних регіонах і розвитку в них альтернативних виробництв.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Бернштейн Б. Л., Комарницька О. П. Формування аграрного ринку / Б. Л. Бернштейн // Економіка АПК. – 2006. – № 2. – С. 98–103.
2. Лупенко Ю. О. Системні трансформації аграрного сектору економіки / Ю. О. Лупенко // Економіка АПК. – 2007. – № 5. – С. 49.
3. Могильний О. М. Регулювання аграрної сфери [монографія] / О. М. Могильний. – Ужгород: ІВА, 2005. – 400 с.
4. Онегіна В. М. Державне регулювання цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників [монографія] / В. М. Онегіна. – К.: ННЦ ІАЕ, 2007. – 590 с.
5. Пасхавер Б. Цінова конкурентність аграрного сектора / Б. Пасхавер // Економіка України. – 2007. – № 1. – С. 78–87.
6. Сільське господарство України за 2009 рік. Статистичний щорічник / Державний комітет статистики України; Під заг. кер. Ю.М. Остапчука. – К., 2010. – 392 с.
7. Черевко Г. В. Державне регулювання економіки в АПК: Навч. посіб. – К.: Знання, 2006. – С. 149.

*Рецензенти:* Дацій О. І. – д.е.н., професор;  
Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Алейнікова О. В., 2011

Стаття надійшла до редакції 07.02.2011 р.

## ВІДСУТНІСТЬ РАЦІОНАЛЬНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ У СИСТЕМНОМУ ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

*Досліджено забезпечення системності аграрної політики. Визначено заходи щодо підвищення ефективності виробництва аграрної продукції і розвитку її ринку, реалізація яких має здійснюватися на загальнодержавному і регіональному рівнях.*

**Ключові слова:** Аграрна політика, динамічний розвиток, механізм, продовольча безпека, формування.

*Исследовано обеспечение системности аграрной политики. Определены мероприятия по повышению эффективности производства аграрной продукции и развития ее рынка, реализация которых должна осуществляться на общегосударственном и региональном уровнях.*

**Ключевые слова:** Аграрная политика, динамическое развитие, механизм, продовольственная безопасность, формирование.

*Providing of the system of agrarian policy is explored. Measures are certain on the increase of efficiency of production of agrarian goods and its market development, realization of which is to be carried out at national and regional levels.*

**Key words:** Agrarian policy, dynamic development, mechanism, food safety, forming.

**Вступ.** У сучасній аграрній політиці недостатньо чітко визначено систему пріоритетів, цілей та завдань розвитку агропродовольчої сфери економіки загалом та окремих її складових. Така невизначеність створює конфліктогенний простір і має наслідком небезпечні коливання напрямів політики, поглиблює регіональні відмінності. Разом з тим, певні спроби зрозуміти перспективні шляхи реформування та розвитку галузі часто відзначені застарілими підходами, побудованими на зміцненні владних структур, тоді як питання розвитку людини, особистості, забезпечення її потреб як і раніше не вважаються пріоритетними. Відсутність раціональної аграрної політики як системного процесу, який формується та реалізується усіма сторонами, що мають відношення до нього, неадекватність дій державних органів характеру і масштабу проблем агропродовольчої сфери не дають можливості досягти бажаного ефекту. Потрібні значні інтелектуальні зусилля для формування такого бачення майбутнього, яке здатне надати надійні цінності, орієнтації в подальшому просуванні галузі до стабільного і динамічного розвитку, та загальнодержавницька ідеологія, спроможна узгодити інтереси та дії влади, товаровиробників, різних соціальних верств та груп населення з метою найповнішої реалізації їх інтересів.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Вагомий внесок у розробку теоретико-методологічних та організаційно-практичних засад розвитку національної аграрної політики внесли такі вчені, як В. Амбросов, В. Андрійчук, О. Бородіна, П. Гайдучкий, В. Геєць, О. Гойчук, Б. Данилишин, О. Дацій, М. Дем'яненко, С. Дем'яненко, В. Зіновчук, М. Калінчик, С. Кваша, І. Кириленко, М. Корецький, І. Лукінов, Ю. Лупенко, П. Макаренко, А. Малиновський, М. Малік, В. Март'янов, В. Месель-Веселяк, О. Могильний, Г. Мостовий, В. Нелеп, Т. Осташко, О. Онищенко, Б. Панасюк, Б. Пасхавер, Г. Підлісецький, П. Руснак, В. Рябокони, П. Саблук, М. Сахацький, В. Ситник, В. Трегочук, М. Хвесик, Є. Ходаківський, М. Хорунжий, Г. Черевко, В. Шиян, О. Шпичак, В. Юрчишин та ін.

### **Постановка завдання:**

- дослідити забезпечення системності аграрної політики;
- визначити заходи щодо підвищення ефективності виробництва аграрної продукції і розвитку її ринку, реалізація яких має здійснюватися на загальнодержавному і регіональному рівнях.

**Результати.** Системність аграрної політики пропонується розглядати у декількох аспектах. По-перше, це створення механізму функціонального взаємозв'язку та взаємодії усіх учасників процесу розробки політики – загальнодержавних,

регіональних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування разом з аграрними товаровиробниками, наукою, бізнесом, населенням і ін., тобто розгляд їх як єдиної системи. Ключова роль у забезпеченні такої системності належить компетентній, відповідальній та виваженій участі держави. По-друге, системність розглядається як постійний цілеспрямований вплив на усі об'єкти аграрної політики, відповідальні за формування продовольчої безпеки держави і сталий сільський розвиток. По-третє, це застосування суб'єктами аграрної політики всіх можливих інструментів правового, організаційного, фінансового, інформаційного та ін. характеру з метою забезпечення досягнення визначених цілей політики. Щодо другого та третього аспектів системності варто зупинитися детальніше та розглянути їх на прикладі конкретних ситуацій.

Законодавчо визначено, що основні засади державної аграрної політики України поширюються на сільське та рибне господарство, харчову промисловість і перероблення сільськогосподарських продуктів (аграрний сектор), аграрну науку і освіту, соціальну сферу села, їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення [3, с. 10].

Проте досягнення визначених цілей вимагає розширення кола її об'єктів та суб'єктів політики, до яких насамперед необхідно включити торгівлю продовольчими товарами, що є важливим елементом відтворювального циклу в системі господарських взаємовідносин між учасниками харчового ланцюга. Крім того, саме торгівля здатна інтегрувати економічні та екологічні цілі у функціонуванні продовольчого комплексу, бути бар'єром на шляху до споживача екологічно небезпечних, неякісних, шкідливих для здоров'я людей продовольчих товарів [4, с. 11]. Основними проблемами, які стримують формування ефективного економічного механізму впливу держави на розвиток торговельного обслуговування та потребують вирішення, є неупорядкованість технічного регулювання у сфері торгівлі харчовими продуктами, низький рівень контролю та координації у захисті прав споживачів, самоусунення регіональних та місцевих органів влади від здійснення наглядової функції, високий рівень нелегальності бізнесу та, як наслідок, наявність на ринку великих обсягів фальсифікованої, неякісної і небезпечної продукції тощо.

Актуальним залишається питання формування дієвих механізмів гарантування прав споживачів, захисту їх матеріальних інтересів та здоров'я. Наприклад, у Німеччині порівняльне випробування товарів і послуг та широке розповсюдження результатів забезпечує Німецький інститут інформації для споживачів. Окрім експертизи товарів, інститут проводить індивідуальне консультування споживачів у 16 Споживчих центрах, по одному в кожній федеральній землі, у складі яких діє 200 консультативних пунктів. На рівні ЄС Європейська комісія підтримує значними дотаціями роботу Загальноєвропейського союзу споживачів

BEUC, головного союзу більш ніж 35 національних споживчих організацій країн-членів ЄС. Важливо зауважити, що жоден закон європейського рівня, який зачіпає інтереси споживача, не приймається без урахування позиції BEUC [1, с. 13].

Активний розвиток мережевої торгівлі протягом останніх років призводить до появи нових форматів торгівлі, які часто загострюють конфлікти в галузі. Насамперед це стосується малого бізнесу у вказаній сфері, який поступово витісняється зі сфери торгівлі. По-друге, невеликі місцеві виробники не завжди спроможні налагодити співпрацю з торговельними мережами внаслідок неможливості формування великих партій товару. Ускладнює проблему нерозвинута система логістики і оптової торгівлі. Вирішення вказаних проблем покладається на місцеві органи влади, які, вивчаючи потреби торговельних мереж, надають допомогу місцевим виробникам щодо їх виконання.

У зарубіжних країнах основними сферами державного регулювання торговельної діяльності є: регулювання торговельної практики, пов'язаної з організацією торгівлі (Франція, Німеччина); умов доступу в торгівлю (Італія, Голландія); часу роботи об'єктів торгівлі (Німеччина, Австралія, Бельгія, Фінляндія); непряме регулювання цін, непрямий контроль над цінами (прейскурант, рекомендований рівень цін) (Франція, Великобританія, Бельгія, Нідерланди); ліцензування роздрібною торгівлі на основі підтвердження професійної компетентності учасників ринку (Італія); ведення реєстрів бізнесу (Франція, Німеччина) [1, с. 29]. З урахуванням сучасних економічних трансформацій актуальним є державне регулювання доступу підприємств на ринок у поєднанні з практикою управління розміщенням нових торговельних підприємств, оскільки експансія великих торговельних фірм потребує активного втручання держави з метою встановлення балансу різних форм торгівлі та зростаючої ролі соціальних і природоохоронних факторів. З цією метою, а також для стимулювання налагодження системи збуту продукції виробників аграрного сектора, як засобу усунення їх залежності від монопольних заготівельних підприємств, може використовуватися широкий спектр інструментів.

Забезпечення високоякісного обслуговування населення на основі динамічного розвитку торговельної сфери потребує розробки та прийняття відповідного закону, оскільки діюча Концепція розвитку внутрішньої торгівлі України має суто декларативний характер. Зазначений закон має передбачати систему дозвільних, інформаційних, консультативних та інших інструментів впливу на процеси, які відбуваються на споживчому продовольчому ринку, гарантуючи дотримання інтересів населення та формуючи продовольчу безпеку держави.

Одним із аспектів проблеми продовольчої безпеки, пов'язаної зі сферою торговельної

діяльності, є рівень насиченості торговельної мережі продовольчими товарами вітчизняного виробництва. Забезпечення максимально повної реалізації виробленої продукції є однією зі складових процесу безперебійної роботи підприємств харчової промисловості, стабільності продовольчого ринку та формування системи самозабезпеченості продовольчими товарами. Загалом у торговельній мережі в структурі реалізованої продукції переважають товари вітчизняного виробництва. Проте спостерігається тенденція щодо поступового скорочення їх частки майже за всіма основними видами харчових продуктів.

Причин такої ситуації вбачається декілька. Насамперед, це постулова лібералізація імпорتنної політики України в контексті виконання умов переговорного процесу при вступі до СОТ. Зарубіжні підприємства отримали ширші можливості доступу на вітчизняний ринок і активно цим користуються, використовуючи широкий арсенал маркетингових засобів. По-друге, значна кількість вітчизняних виробників не змогла пристосуватися до нових ринкових умов господарювання, адекватно відреагувати на посилення конкуренції, зокрема внаслідок нехтування питань маркетингової та інноваційної діяльності. Вони не створили власних ефективних маркетингових служб, не налагодили тісних взаємозв'язків із торговельними підприємствами на взаємовигідних умовах, знехтували необхідністю підвищення рівня якості продукції, формування торгових марок та їх активному просуванню на ринок. Ці та ряд інших причин призвели до завоювання вітчизняного продовольчого ринку виробниками інших держав, що посилює залежність від постачань продукції з цих країн та стримує активніший розвиток вітчизняного виробництва.

Водночас підвищення рівня насиченості торговельної мережі продукцією вітчизняного виробництва дало б змогу створити потенційні резерви для збільшення обсягів виробництва вітчизняної харчової продукції. У результаті було б забезпечено зростання завантаженості наявних виробничих потужностей та, як наслідок, зменшення витрат виробництва на одиницю продукції, підвищення рівня її конкурентоспроможності. Іншими позитивними факторами цього процесу могли б стати зростання рівня зайнятості, підвищення доходів населення та обсягів відрахувань у бюджети різних рівнів.

Для більш детального розгляду третього аспекту системності аграрної політики варто зупинитися на окремих заходах регулювання агропродовольчої сфери. Останні мають несистемний характер і виконують переважно не стимулюючу, а компенсаторну функцію. Крім того, можливості держави щодо прямої фінансової підтримки товаровиробників у вигляді заходів «жовтої» скриньки суттєво обмежуються внаслідок вступу України до СОТ. У зв'язку з цим удосконалення потребують ряд традиційних напрямів аграрної політики.

Насамперед це стосується стратегічного програмування і програмно-цільового планування. Сучасна вітчизняна практика державного програмування розвитку галузей агропродовольчої сфери характеризується рядом вузьких місць та недоліків. Ними, зокрема, є те, що вказані програми зосереджені в основному на оцінці сучасного стану та проблемах розвитку окремих галузей і розгляді технологічних аспектів виробництва. Водночас недостатньо розробленими залишаються питання економічного обґрунтування програмних заходів та інформаційного забезпечення їх реалізації. Зберігається практика прийняття декларативних програм, які за своєю сутністю не відповідають повною мірою програмно-цільовому характеру, що передбачає чітке визначення джерел фінансування і критеріїв ефективності. Так, ряд визначених заходів Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р. не передбачають відповідного їх фінансування, тобто за своєю суттю є декларативними. Наприклад, за напрямом «Розвиток соціальної сфери села та сільських територій» це такі заходи, як розвиток культурно-дозвільної діяльності в сільській місцевості, збереження і розвиток традиційної культури регіонів, поліпшення побутового обслуговування сільського населення, розвиток торговельного обслуговування сільського населення, створення умов для заохочення молоді до роботи і проживання у сільській місцевості, удосконалення системи управління розвитком сільських територій. Крім того, окремі напрями діяльності у вказаній сфері розглядаються досить звужено. Зокрема, у рамках забезпечення розвитку підприємництва передбачено лише надання фінансової підтримки фермерським господарствам [2, с. 14].

З урахуванням викладеного та досвіду формування аналогічних програмних документів в інших країнах, пропонуються наступні основні концептуальні напрями розвитку системи управління галузями аграрної сфери на основі застосування програмно-цільового методу. Метою програмування розвитку галузі має бути забезпечення умов для збільшення, стабілізації виробництва і збуту вітчизняної продукції в країні за рахунок створення механізму ефективного ведення галузі, що забезпечує її саморозвиток. Програмні заходи мають охоплювати освоєння нових виробничих систем; інформаційне забезпечення учасників відповідного ринку; відновлення і модернізацію матеріально-технічної бази переробки і зберігання продукції; розробку та освоєння нових технологій і методів селекції; створення, розмноження і впровадження у виробництво нових сортів рослин з високим потенціалом продуктивності і якості; розробку та впровадження у виробництво нових енергоресурсозберігаючих, екологічно безпечних, економічно ефективних технологій і технічних засобів; розробку стандартів на продукцію, продукти її переробки; підвищення кваліфікації кадрів для галузі, підготовку фахівців.

**Висновки.** Обмеженість фінансових і матеріальних ресурсів держави вимагає залучення засобів як централізованого, регіональних бюджетів, так і самих аграрних підприємств. Щоб підвищити ефективність їх діяльності, необхідно забезпечити концентрацію засобів на найбільш пріоритетних напрямках, адресність виділення, узгодженість з кінцевими результатами, посилити контроль за їх цільовим використанням. Усім цим вимогам відповідає програмно-цільовий метод вирішення проблеми. Основними заходами щодо підвищення ефективності виробництва аграрної продукції і розвитку її ринку, реалізація яких має здійснюватися на загальнодержавному і регіональному рівнях, є: реструктуризація заборгованості господарств у бюджети всіх рівнів і позабюджетні фонди; організація ефективного менеджменту; поліпшення системи обліку виробництва і обороту продукції; застосування ефективних механізмів довгострокового і короткострокового фінансування; використання енергоресурсозберігаючих технологій, підвищення технічної

оснащеності виробництва і переробки продукції на базі якісно нових технічних засобів машинних систем; відновлення і розвиток системи селекції; збільшення постачань мінеральних добрив на внутрішній ринок і стимулювання вітчизняного виробництва засобів захисту рослин; розвиток кооперації та інтеграції аграрних товаровиробників з підприємствами зі зберігання, переробки і реалізації продукції; вдосконалення чинного законодавства і прийняття нових нормативно-правових актів, що забезпечують сприятливі умови для ведення галузей аграрного виробництва і функціонування ринку відповідної продукції; введення протекціоністських заходів для захисту інтересів вітчизняних товаровиробників, митно-тарифне регулювання; забезпечення суб'єктів ринку достовірною оперативною інформацією про його кон'юнктуру, формування механізму форвардних і ф'ючерсних угод; створення ефективно функціонуючої транспортно-логістичної системи міжрегіональної та міждержавної торгівлі агро-продовольчою продукцією.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Латинін М. А. Державне регулювання розвитку аграрного сектора економіки України: Автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2007. – 36 с.
2. Пилипенко О. О. Ефективність екологічнобезпечного використання земель у сільському господарстві : Автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.07.02 / Нац. наук. центр «Ін-т аграр. економіки». – К., 2004. – 20 с.
3. Решетило В. П. Економічна синергетика реалізації ринкового потенціалу інституціональних систем : Автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.01.01 / Харк. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. – Х., 2006. – 34 с.
4. Решетникова Е. Г. Международная научно-практическая конференция «Форум 2008» института проблем развития сельского хозяйства в странах Центральной и Восточной Европы «Агропродовольственный бизнес: глобальные вызовы – инновационные решения» (Германия, г. Галле, 23-27 июня 2008 г.). – 15 с.

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

© Антонов А. В., 2011

*Стаття надійшла до редакції 02.02.2011 р.*

## РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ГОСПОДАРЮВАННЯ

*У статті розглянуто основні причини, які обумовлюють особливості державного регулювання аграрного сектора економіки, проаналізовано можливі вади у механізмі державного регулювання аграрного сектора, запропоновано можливі принципи, на базі яких повинен відбуватись розвиток аграрного сектора.*

**Ключові слова:** аграрний сектор економіки, державне регулювання, розвиток, сільське господарство, сільськогосподарські підприємства.

*В статье рассмотрены основные причины, которые обуславливают особенности государственной регуляции аграрного сектора экономики, проанализированы возможные изъяны в механизме государственной регуляции аграрного сектора, предложены возможные принципы, на базе которых должно происходить развитие аграрного сектора.*

**Ключевые слова:** аграрный сектор экономики, государственная регуляция, развитие, сельское хозяйство, сельскохозяйственные предприятия.

*The article examines the main reasons for the peculiarities of state regulation of agrarian sector, and analyzed the possible defects in the mechanism of state regulation of agriculture, the possible principles on the basis of which development must occur agricultural sector.*

**Key words:** agricultural sector, government regulation, development, agriculture, agricultural enterprises.

**Вступ.** Сучасний стан розвитку аграрного сектора економіки України свідчить, що постала необхідність посилення регулятивно-економічної діяльності держави. Роль держави при здійсненні реформування аграрного сектора виявилася недооціненою в умовах перехідного періоду до ринкових відносин. Це призвело до певного викривлення цих відносин і значних економічних втрат в аграрному секторі. Зважаючи на це, невідкладним є вирішення на наукових засадах питань ролі державного регулювання аграрного сектора, умов і характеру його становлення і розвитку, можливостей підвищення його ролі й ефективності.

Аграрний протекціонізм є одним із важливіших принципів державного регулювання у цивілізованих країнах. В основі аграрного протекціонізму лежать кілька принципів: збереження продовольчої безпеки країни; підтримка зовнішнього торговельного балансу з обмеженням імпорту та субсидіюванням експорту; збереження та розвиток вітчизняного сільського господарства як однієї з важливіших галузей економіки в цілому [5].

Стратегічною метою розвитку аграрного сектора повинно бути досягнення сталого та високо-ефективного аграрного виробництва для задо-

волення потреб внутрішнього та зовнішнього ринків у продукції сільського господарства.

Сьогодні для аграрного сектора економіки настав момент якісної зміни моделі розвитку, що ставить вимогу до певних перетворень у системі та структурі механізмів державного регулювання розвитку аграрного сектора як на центральному, так і місцевому рівнях.

**Постановка завдання.** Мета статті – дослідити причини, які обумовлюють особливості державного регулювання аграрного сектора економіки, проаналізувати можливі вади у механізмі державного регулювання аграрного сектора, запропонувати можливі принципи, на базі яких повинен відбуватись розвиток аграрного сектора.

**Результати.** Державне регулювання аграрного сектора повинно мати системний характер. Фундаментальна особливість цієї системи полягає в тому, що вона, за своєю природою, має відкритий характер.

Зміни, що відбуваються у сфері державного регулювання аграрного сектора в Україні, обумовлюються змінами цілей і характеру цього регулювання порівняно з тими, що існували в попередньому економічному устрої.

По-перше, система державного регулювання аграрного сектору побудована за принципом державницької вертикалі. По-друге, чим ближче державна влада стоїть до конкретних суб'єктів господарювання, тим більш питому вагу в ній займають такі регуляторні важелі, як рекомендація і співробітництво, що свідчить про необхідність розвитку демократичних засад регулювання.

По-третє, після вступу України до СОТ ця організація стала однією із ланок державного регулювання аграрного сектору, оскільки вона формулює вимоги щодо як економічних, так і господарських умов участі України у світовій торгівлі і тим самим впливає на тенденції розвитку державного регулювання аграрного сектору [2].

Державні інститути, що пов'язані з регулюванням аграрного сектору, повинні бути здатними вирішувати наступні питання: регулювання володіння та користування землею і розвитку ринку сільськогосподарської землі; підтримку всіх форм сільського господарства, особливо шляхом створення й утримання належної ринкової інфраструктури; стимулювання розвитку села та його інфраструктури з метою якісного відтворення робочої сили та забезпечення належного рівня життя; установлення та неухильне дотримання прозорих і регулятивних правил діяльності сільськогосподарських підприємств, а також і функціонування ринку [3].

Державне регулювання аграрного сектора економіки є свідомим процесом, який спираючись на попередньо обґрунтовані рішення з усвідомленням їх наслідків передбачає, що держава шляхом застосування правових, адміністративних та економічних важелів регулює поведінку сільськогосподарського товаровиробника, визначає перспективи розвитку аграрного сектора економіки, виконує спрямовуючу роль щодо реалізації довготривалих програм розвитку.

Що ж до сільського господарства, то для обґрунтування об'єктивної необхідності державної підтримки слід зазначити низку специфічних обставин його функціонування, які обумовлюють особливості державного регулювання аграрного сектора економіки.

По-перше, відсутність науково обґрунтованих системних підходів до розуміння суті і наслідків реалізації аграрної політики в державі та ігнорування ключових обмежень та взаємозалежних ринкових зв'язків. У зв'язку з цим аграрна політика України нагадує набір стихійних заходів, спрямованих на вирішення короткотермінових проблем за рахунок бюджету, що не узгоджені між собою і часто діють зовсім у протилежному напрямі. Як приклад, можна розглянути підтримку галузі тваринництва. Як відомо в даній галузі м'ясо і молоко – найбільш дотаційні продукти. Коли у 90-х рр. тваринництво зіткнулося з проблемою обмеженого збуту, уряд намагався усунути кризу запровадженням прямих дотацій на молоко і м'ясо. В результаті знижувались закупівельні ціни, прибутковість галузі, породжувався спад поголів'я

і споживання тваринницької продукції. З часом ситуація ускладнилась запровадженням доплат за високоякісну худобу. Ця форма підтримки спрямована на протидію розвитку тваринництва: зниження ефективності виробництва, збереження старих технологій, підвищення затрат виробництва тощо. Міністерство аграрної політики при обґрунтуванні доплат за високоякісну худобу керується наступними аргументами: з огляду на те, що збільшилися витрати на виробництво, необхідно збільшити й дотації [1].

По-друге, непрозорість механізмів розподілу та недоступність одержання бюджетних коштів для значної частини сільськогосподарських підприємств, фермерських господарств та дрібнотоварних господарств населення. Тобто більшість сільськогосподарських підприємств, які займалися тваринництвом не отримували дотацій чи доплат взагалі. Недоступними також залишаються одержання пільгових кредитів, особливо для фермерських господарств.

По-третє, неефективне використання вкладених бюджетних коштів, що визначається низькою їх віддачею та невідкладними кінцевими результатами діяльності сільськогосподарських підприємств. За висновками Рахункової палати України, на 11 бюджетних програм підтримки сільськогосподарських виробників було виділено в цілому майже 1,5 млрд грн. Найбільша частина цих коштів була направлена на фінансову підтримку виробництва продукції тваринництва та рослинництва – 425,2 млн. грн. або 30,7 % від загального обсягу коштів. Однак це не вплинуло на підвищення ефективності сільського господарства, а у тваринництві, навпаки, зменшення поголів'я худоби як на підприємствах, так і у господарствах населення [6].

Іншою особливістю відтворення є сезонний характер виробничих процесів, причому сезонні коливання можуть бути досить значними як в рослинництві, так і в тваринництві. Що стосується відтворення трудових ресурсів, то сезонний характер виробництва впливає на те, що протягом всього виробничого циклу, аж до визначення результатів діяльності організації, заробітна плата не може відповідати кількості і якості витраченої праці: виплати, які здійснюються в процесі виробництва, носять характер авансу. В результаті працівник, не одержує заслуженої оцінки свого внеску у виробництво, втрачає стимули до збільшення кількості і якості своєї праці. Можливим виходом з даної ситуації держава повинна у найближчий час вирішити необхідність відповідності системи розподілу доходів вимогам підвищення ефективності праці та соціальної справедливості, забезпечення мінімуму державних соціальних гарантій населенню та індексації доходів у зв'язку з подорожчанням життєвих потреб, скорочення чисельності населення з доходами, нижчими від прожиткового мінімуму, зменшення рівня диференціації доходів різних верств населення. [4].

По-четверте, залишається складною проблема технічного забезпечення сільського господарства, яке досягло критичної межі. Аграрні підприємства забезпечені основними сільськогосподарськими машинами лише на 40-58 %, понад 90 % з яких відпрацювали свій амортизаційний строк. При цьому щорічні темпи вибуття технічних засобів у 5-10 разів перевищують їх придбання. Збільшення завантаженості на техніку призводить до розтягування строків виконання технологічних операцій. Тільки через несвоєчасне виконання робіт сільське господарство країни щороку недобирає майже третину вирощеного врожаю, що становить 3-3,5, а втрати зерна оцінюються у 1,5-2 млрд дол. США [9].

По-п'яте, сільське господарство і продовольчий ринок не є саморегульованими галузями економіки. Попит на продовольство характеризується низькою еластичністю по відношенню до ціни. Механізм ринкового ціноутворення не може повністю виконувати свою головну функцію – функцію регуляторів попиту і пропозиції. Наведені обставини об'єктивно обумовлюють необхідність забезпечення державою регулювання ринкових цін і в цілому доходів сільськогосподарських виробників у напрямку забезпечення рівноваги на продовольчому ринку. Якщо ринкові ціни знижуються до рівня, за якого стає неможливим прибуткове ведення господарської діяльності товаровиробників, держава повинна впливати не тільки на їх прибутковість, а й на джерела утворення доходів і канали та механізм їх розподілу. Важливим напрямом непрямого регулювання цін і доходів сільськогосподарських виробників повинен стати державний захист вітчизняного аграрного виробника від імпорту дешевої (а часто – і неякісної) продукції з інших країн [8].

У зв'язку з вищевказаним надзвичайно важливим є питання можливих викривлень у механізмі державного регулювання аграрного сектору.

На перше місце за ступенем серед розповсюдженості викривлень слід поставити вузьку спрямованість впливу, який зазвичай здійснюється за певними стереотипами.

Так, наприклад, сталося при державному регулюванні аграрного сектору у перші роки здійснення аграрної реформи в Україні, коли необхідні господарчі рішення прагнули здійснити на рівні тих підходів, які склалися в попередні роки. Досить поширеним є викривлення, яке можна було б назвати надмірною віддаленістю. Управлінський вплив при ній здійснюється на засадах умовляючості, одномірності висновків, що зроблені на засадах не врахування дійсності, а керуючись виключно наперед заданими конструкціями. Інколи ця віддаленість породжується відсутністю достовірної інформації. До цієї ж вади примикає поверхове знання справ, причому причина поверховості полягає не стільки в малому обсязі інформації, скільки в її несистемності. Вона є джерелом певної спонтанності рішень, коли

проблеми вирішуються не в момент виникнення, а під впливом незадоволень у суспільстві.

Своєрідною вадою є запізнена порада. Справа полягає в тому, щоб порада співпадала з етапом розвитку економічного явища, на якому вона була б найбільш ефективною. Відстала стосовно фактичного стану аграрного сектору порада є одним із прихованих джерел його нерегульованого розвитку, оскільки відставання в пораді означає, що зміни все одно здійснюються, але вже стихійно і безконтрольно. Досить поширена надмірна реакція на певні явища і процеси, роль і значення яких перебільшується настільки, що виникає ефект «пожежного» мислення. Виникає воно або з дійсно існуючих, але перебільшених злободенних проблем або із свідомого перебільшення певних явищ і процесів, щоб відволікти увагу від питань, вирішувати які немає чи бажання, чи можливості. У сфері державного регулювання аграрного сектору це досить поширене явище, коли, наприклад, дрібними проблемами регулювання цін на міських ринках підміняють питання розвитку альтернативних форм господарювання, які могли б радикально змінити всю систему ринкових відносин в аграрному секторі, а тим самим вплинути і на ті ж ціни. Державне регулювання аграрних відносин породжує ще дві досить специфічних вади. Перша із них полягає у здійсненні перемін заради перемін. Їх ознакою є ініціювання наступних регулятивних змін уже тоді, коли ще не виявлено економічний і регулятивний ефект змін попередніх. Недоліком такого регулювання є перетворення всього процесу регулювання в подразнююче, неефективне, а інколи у віртуальне явище.

Другою вадою є прагнення деполітизувати державне регулювання аграрного сектору. Якщо під політикою розуміти дрібні сутички і чвари політичних партій, то така деполітизація дійсно потрібна, оскільки це насправді і не політика, коли ж під політикою розуміється вирішення фундаментальних проблем економічного і соціального стану держави, наприклад, досягнення продовольчої безпеки, то така деполітизація насправді означає відмову від сутності державного регулювання.

Особливо слід виокремити викривлення в механізмі державного регулювання аграрного сектору, які пов'язані з визначенням місця в суспільстві та стимулів діяльності працівника аграрної сфери. У нашій країні сама низька оплата в сільському господарстві, тобто у тих, хто годує людей. У США навпаки – порівняно з доходами фермерів заробітки в торгівлі в 1,5 рази, а в банківських службовців на одну чверть нижчі за фермерів [10]. Подібне макроекономічне викривлення пов'язане з давніми і глибокими традиціями. У нашій країні ще в умовах кріпацтва робоча сила значною мірою просто відбиралася і непомірно низько оцінювалася, що економічно виражалось наданням їй жалюгідних життєвих засобів. При переході до інших форм господарювання цей підхід виявився законсервованим, оскільки влаш-

товував нову еліту. Подібний підхід, що зберігся і в соціалістичному суспільстві, перейшов, на жаль, і в нову реформовану економіку, оскільки він дуже сприяв первісному нагромадженню капіталу і формуванню демпінгових цін на сільськогосподарську продукцію на зовнішньому ринку.

Також, до недоліків механізму державного регулювання економічних відносин в аграрному секторі України як особливої інституції функціонування держави слід віднести [11]:

- прагнення держави все ще ставити перед собою цілі, які підходять більше для країни з плановою, ніж з ринковою економікою. Особливо це стосується підтримки валового виробництва, прагнення до повної продовольчої самозабезпеченості, прямих утручань у ринок;
- використання такого механізму підтримки аграрного сектора, який не відповідає новому статусу аграрних виробників, зокрема інструментів цінової підтримки, що базуються на методі «виробничі витрати плюс гарантований прибуток»;
- існування невизначеності державних програм, спрямованих на регулювання аграрного сектора.
- намагання при регулюванні аграрної сфери державою використати не економічні механізми, а соціальні і навіть політичні, покладаючи, наприклад, на господарюючих суб'єктів відповідальність за надання соціальних послуг і навіть за діяльність органів місцевого самоврядування;
- фактичну відсутність в Україні адекватної інституційної системи, яка була б здатна забезпечити оптимальний розвиток усіх сторін аграрного сектору.

Особливості державного регулювання аграрного сектора економіки формує механізм розвитку сільського господарства, який передбачає наявність взаємоузгоджених елементів, таких як: нормативно-правові важелі; бюджетно-фінансове регулювання та цільова підтримка окремих регіонів – лідерів та регіонів середнього і депресивного розвитку; державні регіональні програми розвитку; створення та розвиток спеціальних економічних зон у певних регіонах; розвиток міжрегіонального та прикордонного співробітництва [7].

Нормативно-правова база визначає права та обов'язки регіонів у фінансово-бюджетній сфері, повноваження в управлінні майном, участь у реалізації загальнодержавних і регіональних соціально-економічних програм, порядок створення та використання регіональних фондів, форми соціальної підтримки населення. Вплив держави на аграрну економіку регіонів здійснюється через фінансово-бюджетну систему шляхом: прямого державного інвестування; надання субсидій; створення спеціальних фондів для фінансування регіональних програм; залучення іноземних інвестицій; пільгового кредитування та оподаткування; референцій та спрямування коштів державних позабюджетних фондів; формування місцевих бюджетів.

Державні регіональні програми розробляються з метою активізації господарської діяльності та розвитку ринкових відносин; забезпечення структурної перебудови агропромислових комплексів; вирішення проблем соціального характеру, пов'язаних із зайнятістю сільського населення, розвитком соціальної інфраструктури; ліквідації локальних соціально-економічних криз; створення умов для екологічної безпеки в регіоні тощо.

Базою прогнозування та програмування соціально-економічного розвитку аграрного сектору є: система досягнутих макроекономічних показників, державні соціальні стандарти і нормативи забезпеченості населення, національно-етнічні особливості, характеристики розвитку соціальної інфраструктури, можливості потенційних інвесторів та інвестиційна привабливість. Аналогічну структуру мають програми соціально-економічного розвитку регіону, які обов'язково взаємоузгоджуються з проектом державного плану (програми) економічного і соціального розвитку України на відповідний рік. У цих програмах відображаються: аналіз та оцінка соціально-економічного розвитку за поточний період, основні проблеми розвитку; основні показники економічного розвитку; зведений план доходів соціального розвитку; показники розвитку промисловості; показники розвитку аграрного сектора; капітальне будівництво; регіональна інфраструктура; трудові ресурси; охорона природи і раціональне використання природних ресурсів; рівень розвитку та економічна ефективність виробництва.

**Висновок.** Отже, потреба обов'язкової присутності держави в аграрному секторі пояснюється необхідністю забезпечення соціально-економічних умов для його розвитку. Основними чинниками, що зумовили погіршення стану соціально-економічного розвитку, є спад виробництва сільськогосподарської продукції, зниження його ефективності, відсутність системності та недостатність державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників, поглиблення диспаритету цін на продукцію сільського господарства та вхідні ресурси, низький рівень доходів сільського населення і, відповідно, низька купівельна спроможність населення країни. Для України ця проблема довгий час буде надзвичайно гострою у зв'язку з відставанням розвитку об'єктів сільської соціальної інфраструктури, транспортної мережі тощо.

Зараз стабілізація в аграрному секторі сама по собі не може відбутись. Сільське господарство здатне відродитися тільки при активній державній підтримці, саме вона повинна зайняти центральне місце в системі заходів по виходу сільського господарства з кризи.

До принципів, на базі яких повинен відбуватись стратегічний розвиток аграрного сектора, необхідно віднести:

- відповідальності держави за стан справ в аграрному секторі;
- нарощуванні інвестиційного потенціалу;

- спеціалізації, кооперації, та концентрації виробництва;
- використанні енергозберігаючих технологій;
- нарощуванні експортного потенціалу галузі;
- відповідності вимогам СОТ;
- екологізації господарської діяльності;
- спрямованості на добробут селян та їх соціальний захист.

Саме досягнення визначеної стратегічної мети, при дотриманні зазначених принципів, на наш погляд, дасть змогу вивести аграрний сектор на якісно новий етап розвитку, забезпечити продовольчу безпеку країни, соціальний розвиток села та підвищити добробут усього населення країни.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Андрусенко Г. О. Стратегія державного регулювання аграрної сфери АПК / Г. О. Андрусенко // Актуальні проблеми державного управління. – Х., 2003. – № 2, Ч. 2. – С. 9–14.
2. Копелець О. О. Застосування елементів механізму регулювання розвитку сільського господарства в рамках систем державного і господарського управління / О. О. Копелець; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева // збірник наукових праць НАДУ при Президентіві України. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 2. – С. 188–199.
3. Кулик А. М. Удосконалення механізму державного регулювання аграрного сектору економіки України. // Галицький економічний вісник: Науковий журнал. – 2008. – № 3. – С. 194.
4. Максименко С. Інститути та інструменти розвитку територій на шляху до європейських принципів / С. Максименко; за ред. С. Максименка. – Київ, 2001. – 244 с.
5. Машурян А. Г. Важелі державного регулювання поведінки сільськогосподарського товаровиробника / А. Г. Машурян // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 4. – С. 27–31.
6. Могильний О. Критерії ефективності державного регулювання аграрного сектору економік / О. Могильний // Економіка України. – 2003. – № 2. – С. 65.
7. Пасемко Г. П. Зміст і генеза системи державного регулювання аграрних відносин / Г. П. Пасемко // Актуальні проблеми державного управління. – 2010. – № 1 (37). – С. 34–45.
8. Плеханов Д. О. Методологічні основи державного регулювання аграрного сектору економіки / Д. О. Плеханов // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 3. – С. 16–24.
9. Пухтинський М. Концептуальні підходи до перспективи місцевого і регіонального розвитку / М. Пухтинський // Президент України та державна регіональна і муніципальна політика. – К. : Логос, 2002. – С. 66–70.
10. Саблук П. Т. Стратегічні напрями розвитку агропромислового комплексу України / П. Т. Саблук, В. Я. Месель-Веселяк; Інститут аграрної економіки УААН. – К., 2002. – 60 с.
11. Топіка І. Н. Ринок продукції тваринництва: проблеми залишаються / І. Н. Топіка // Вісник аграрної науки Причорномор'я. – Миколаїв, 2006. – Вип. 2 (34) (спец.). – С. 16–18.

*Рецензенти:* Шевчук О. В. – д.політ.н., професор;  
Козлова Л. В. – к.держ.упр.

© Міщенко Д. А., 2011

*Стаття надійшла до редакції 23.01.2011 р.*

## ЗМІНА ПІДХОДІВ ДО ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

*Стаття присвячена обґрунтуванню необхідності застосування принципово іншого підходу до забезпечення стабільного наповнення бюджету Пенсійного фонду України шляхом зміни основного джерела його наповнення, а саме справляння пенсійних внесків з фонду оплати праці підприємства на податок, у вигляді відрахувань до бюджету Фонду визначеного відсотку від виручки (обороту) даного підприємства.*

**Ключові слова:** пенсійна система, пенсійне страхування, реформування пенсійної системи України, Пенсійний фонд України.

*Статья посвящена обоснованию необходимости применения принципиально другого подхода к обеспечению стабильного наполнения бюджета Пенсионного фонда Украины путем изменения основного источника его наполнения, а именно взимания пенсионных взносов от фонда оплаты труда предприятия на налог, в виде отчислений в бюджет Фонда определенного процента от выручки (оборота) данного предприятия.*

**Ключевые слова:** пенсионная система, пенсионное страхование, реформирование пенсионной системы Украины, Пенсионный фонд Украины.

*The article is devoted to the justification of the need for a fundamentally different approach to ensure a stable filling of the budget of the Pension Fund of Ukraine by changing the main source of its content, namely, charges there pension contributions from payroll on a tax, in the form of contributions to the Fund a percentage of sales (turnover) of enterprise.*

**Key words:** pension system, pension insurance, pension system reforming, Pension Fund of Ukraine.

**Постановка проблеми.** Нажаль сьогодні в Україні відмічається незадовільний стан функціонування пенсійної системи. Це в свою чергу свідчить про нагальну необхідність проведення пенсійної реформи, основною метою якої є забезпечення достойного рівня життя громадянам, котрі протягом свого трудового життя сплачували пенсійні внески, не приховуючи своїх трудових доходів. Україна відноситься до держав із старіючим населенням, що обумовлює систематичне погіршення співвідношення між чисельністю громадянами працездатного і непрацездатного віку.

Сьогодні в Україні налічується 13,7 млн. пенсіонерів. При чому на 88 пенсіонерів припадає 100 осіб, що сплачують пенсійні внески, а в 2025р. один працюючий утримуватиме одного пенсіонера. У 2050 р. вже буде 125 пенсіонерів на 100 працюючих [5].

Зберігається низький рівень пенсійного забезпечення більшості осіб, що досягли пенсійного віку, так понад дві третини пенсіонерів отримують пенсії до 1 тис. грн. Бюджет Пенсійного фонду незбалансований. У 2010 році з держбюджету на

покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду України виділено майже 27 млрд. гривень [1].

Видатки на пенсійне забезпечення вже сягнули 16,3 % ВВП. При цьому не слід забувати, що розмір пенсійних внесків становить 35 % (33 % сплачує роботодавець і 2 % – працівник). А якщо взяти всі соціальні фонди, а їх ще три, крім пенсійного, то навантаження на фонд заробітної плати в середньому становить 41,2 %. Це, як мінімум на 5-6 % більше у порівнянні з іншими країнами. Так Росії з 2011 року – 34 %, Білорусі – 36 %, Казахстані – 26 %, Естонії – 35 %, Угорщині – 26,5 %, Франції – 24 %, Чехії – 28 %, Швеції – 18,9 %, Великобританії – 23,8 %, Сполучених Штатах Америки – 15,4 %, а в Канаді взагалі навантаження на роботодавців і на працівників становить 9,9 %. Проте в Україні й цього недостатньо для покриття пенсійних видатків [3].

Рішення цих проблем лежить на шляху реалізації такого варіанту пенсійної реформи України, який включає в першу чергу впровадження державної накопичувальної системи. Переваги накопичувальної системи очевидні. По-перше, вона не залежить від демографічної ситуації в

країні. Співвідношення між працюючими громадянами і пенсіонерами на неї теж не впливає. Розмір пенсійних накопичень визначається тими сумами, які зумів відкласти майбутній пенсіонер, і ефективністю інвестування цих коштів.

По-друге, накопичувальна частина пенсій – стабільне джерело довгострокових ресурсів для економіки, а конкуренція між ринковими фінансовими інститутами, що беруть участь в системі, зрештою здатна підвищити ефективність накопичувального процесу, а значить, збільшити розмір майбутніх пенсій. По-третє, прихід пенсійних грошей на фінансовий ринок підвищує активність його учасників, збільшує набір використовуваних на ньому інструментів і стимулює його розвиток.

Проте, перехід до накопичувальної системи хоча і дозволить стабілізувати співвідношення між розмірами пенсії і заробітної плати, але на досить низькому рівні (після 2017 р. це співвідношення залишиться в діапазоні 22 – 24 %) [6].

Отже пенсійна реформа лише частково допомагає розв'язати проблему деградації пенсійної системи, не забезпечуючи при цьому її задовільного стану. Тому першочерговим завданням на шляху вирішення зазначених проблем є вирішення питання стабільного забезпечення наповнення бюджету Пенсійного фонду України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В сучасних наукових дослідженнях багато уваги приділяється проблемам пенсійної реформи. Українськими вченими, законодавцями і практиками розробляються заходи, спрямовані на вироблення дієвих механізмів управління коштами пенсійного забезпечення та зменшення негативних наслідків зниження рівня життя пенсіонерів. Вагомий внесок у дослідження цих проблем зробили такі вчені, як О. Г. Белінська, О. В. Гаряча, Е. М. Лібанова, Б. О. Зайчук, О. Б. Зарудний, Б. С. Надточій, М. М. Папієв, В. А. Скуратівський, С. Л. Тігіпко та інші.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** На жаль питання подальшого проведення пенсійної реформи в Україні залишається невирішеним. На законодавчому рівні досі не визначені терміни запровадження другого рівня загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та механізми підвищення рівня пенсійного забезпечення. Не приділяється увага розробці питань визначення альтернативних джерел наповнення бюджету Пенсійного фонду.

**Постановка завдання.** Метою цієї статті є обґрунтування необхідності зміни основного джерела наповнення бюджету Пенсійного фонду України, а саме справляння пенсійних внесків з фонду оплати праці підприємства на податок, у вигляді відрахувань до бюджету Фонду визначеного відсотку від виручки (обороту) даного підприємства. Це дасть можливість стабілізувати бюджет Фонду, в перспективі підвищити рівень пенсійного забезпечення громадян, які втратили працездатність та поліпшити загальну ситуацію в

системі оплати праці в суспільстві і вивести заробітну плату з тіні.

**Виклад основного матеріалу.** На нашу думку, для вирішення стабільного наповнення бюджету Пенсійного фонду України доцільно змінити базу оподаткування з фонду оплати праці на виручку (оборот). Така зміна, окрім простого збільшення об'єму коштів, що поступають, має ряд безперечних переваг.

В першу чергу це нечутливість до демографічного чинника. Зміна бази оподаткування надасть змогу стабілізувати в перспективі бюджет пенсійного фонду, зробивши його незалежним від природного процесу старіння населення. Якщо з приводу справляння страхових внесків до соціальних позабюджетних фондів, що розраховуються зараз від фонду оплати праці, існує стільки проблем, у зв'язку з погіршенням демографічної ситуації, то з приводу оборотних податків – немає ніяких хвилювань.

Ще один плюс – можливість радикально поліпшити загальний клімат оплати праці в економіці. Оновлений за допомогою застосування оборотного податку, єдиний соціальний внесок (ЄСВ) зніме з фонду оплати праці (з усього фонду оплати праці, а не тільки з особливо високих окладів і виплат) важкий прес обов'язкових соціальних платежів. Отже, для працедавця з'являється можливість не лише вивести з тіні заробітну плату, але і зробити безболісним процес її офіційного збільшення. Він буде виключно вигідний як для працедавця, так і для органів Пенсійного фонду. Для перших це колосальна економія роботи бухгалтерів. Для органів Пенсійного фонду це означає ефективність збору, передбачуваність об'ємів та простоту контролю. Річ у тому, що базу цього податку, тобто виручку, значно складніше приховати на відміну від фонду оплати праці. Якщо навіть у підприємства заробітна плата як стаття витрат взагалі відсутня, то виконати це з ціною вироблених товарів (виконуваних робіт, послуг, що робляться) йому вже не вдасться. Зміна бази ЄСВ може зробити благодійний вплив на головний мотив підприємництва – прибуткову роботу.

Страхові внески в ПФУ, що розраховуються сьогодні за тарифом 33,2 % від суми фактичних витрат на оплату праці працівників, чинять різний вплив на рентабельність продажів в галузях з різною долею заробітної плати у витратах і долях витрат в сумі виручки.

Пенсійні внески працедавців за інших рівних умов знижують рентабельність продажів за рахунок фонду оплати праці. При стягуванні з обороту це зниження є величиною постійною і дорівнює ставці яка, на нашу думку могла б бути у розмірі 5-10 %, в залежності від величини обороту. При ставці 33,2 % до фонду оплати праці це зниження є вже величиною змінною, залежною відразу від трьох чинників: величини самої ставки; галузевої долі заробітної плати в «очищеній» собівартості; галузевої долі «очищеної» собівартості у виручці. А оскільки в різних галузях останні дві

величини різні, то відповідно розрізняється і галузевий прес сьогоднішньої ставки 33,2 % до фонду оплати праці. Пенсійні внески стають платежами, що ущемляють інтереси платників податків одних галузей більшою мірою, чим платників податків з інших галузей.

Це можна побачити на конкретному прикладі роботи двох підприємств, які розташовані на території однієї області, але відносяться до різних галузей промисловості (табл. 1).

Таблиця 1

**Показники роботи двох підприємств, 2009 р.**

№ з/п	Назва галузі підприємства	Фонд оплати праці штатних працівників, млн грн.	Обсяг платежів до Пенсійного фонду України, млн грн.	Обсяг реалізованої продукції, млн грн.
1	Машинобудівна	390	130	1820
2	Кольорова металургія	76	25,6	2720

Обсяг реалізованої продукції підприємства машинобудівної галузі майже на 900 млн.грн. менше ніж у підприємства кольорової металургії, а фонд оплати праці більше ніж у 5 разів. Відповідно у стільки ж разів більше і його платежі до Пенсійного фонду України.

З даного прикладу можна зробити висновок, що своєрідній «дискримінації» піддаються трудомісткі галузі, що мають високу долю заробітної плати в «очищеній» собівартості. Очевидно, що це будуть вугільна промисловість, машинобудування, промисловість будівельних матеріалів, легка промисловість, сільське господарство, транспорт, зв'язок, будівництво, житлово-комунальне господарство. З іншого боку, в «теплинні» умови потрапляють фондомісткі галузі: нафтова, нафтопереробна, газова, целюлозно-паперова, хімічна, чорна і кольорова металургія. Оскільки перші позбавлені можливості підвищувати заробітну плату з тим же темпом, що і другі, то офіційно фіксований трьох-чотирьох кратний розрив в рівнях заробітної плати між ними не дивний. Більше того, він тільки наростатиме. Саме цей чинник – ставка до фонду оплати праці – з часом стане найсильнішим гальмом на шляху розвитку трудомістких, високотехнологічних і наукомістких галузей. І навпаки, пенсійний оборотний податок, який байдужий до долі фонду оплати праці в

собівартості, може стати тим чинником, який дозволить зняти найгострішу проблему нинішніх міжгалузевих диспропорцій, коли розвиток одних галузей відбувається в збиток іншим галузям економіки і бюджетній сфері. Відбувається «утиск» інтересів в галузях, у яких у виручці висока доля «очищеної» собівартості. А це, згідно із статистикою, вугільна промисловість, машинобудування, легка промисловість і промисловість будівельних матеріалів, сільське господарство, транспорт, зв'язок, будівництво, житлово-комунальне господарство, тобто це знову ті ж самі галузі-аутсайтери. З переходом же на пенсійний оборотний податок картина радикально міняється.

Візьмемо ті ж самі два підприємства. Застосування ставки оборотного податку, навіть, у розмірі 3,5 % сумарно приблизно забезпечить ті ж самі надходження до бюджету Пенсійного фонду області, що і з фонду оплати праці (табл. 2).

Але такий висновок стосується лише цих двох вказаних підприємств. В цілому ж, щоб ліквідувати дефіцит бюджету Пенсійного фонду України і забезпечити його стабільне наповнення на нашу думку, як вже відмічалось раніше, ставка оборотного податку повинна бути у розмірі 5-10 %, а з урахуванням бюджетних організацій 5-8 %.

Таблиця 2

**Можливе збільшення надходжень до бюджету Пенсійного фонду при застосуванні ставки оборотного податку 3,5 % (на прикладі двох підприємств області)**

№ з/п	Назва галузі підприємства	Обсяг платежів до Пенсійного фонду України з фонду оплати праці у 2009 р., млн грн.	Обсяг реалізованої продукції підприємством у 2009 р., млн грн.	Ставка оборотного податку, %	Обсяг платежів до Пенсійного фонду України при застосуванні ставки оборотного податку, млн грн.
1	Машинобудівна	130	1820	3,5	65
2	Кольорова металургія	25,6	2720	3,5	95
	Всього	155,6			160

Це можна наглядно дослідити на прикладі Миколаївської області. На сьогодні бюджет Пенсійного фонду області є дотаційним. При потребі

4,5 млрд грн. у 2010 р. фактично надійшло 2,5 млрд грн. [8]. При цьому застосування ставки оборотного податку 10 % область в змозі значно

збільшити надходження до бюджету Пенсійного фонду області і майже на 100 % забезпечити потребу у коштах на виплату пенсій (табл. 3).

Таблиця 3

**Можливе збільшення надходжень до бюджету Пенсійного фонду Миколаївської області при застосуванні ставки оборотного податку 10 %**

№ з/п	Потреба у коштах на виплату пенсій в області у 2010 р. (з урахуванням виплат пенсіонерам бюджетної сфери), млн грн.	Обсяг реалізованої продукції підприємствами, організаціями області у 2009 р. (без урахування бюджетних установ), млн грн.	Ставка оборотного податку, %	Обсяг платежів до бюджету Пенсійного фонду області, при застосуванні ставки оборотного податку (без урахування бюджетних установ), млн грн.
1	4 515,4	42 847,9	10	4 284,8

При цьому застосування такої ставки в цілому по Україні надасть змогу не тільки повністю наповнити бюджет Пенсійного фонду України і на 100 % забезпечити потребу у коштах на виплату

пенсій, а й дасть можливість у перспективі збільшити пенсії українським пенсіонерам. Про це наглядно свідчать розрахунки наведені у табл. 4.

Таблиця 4

**Можливе збільшення надходжень до бюджету Пенсійного фонду України при застосуванні ставки оборотного податку 10 %**

№ з/п	Потреба у коштах на виплату пенсій в Україні у 2010 р. (з урахуванням платежів працівникам бюджетної сфери) млн грн.	Обсяг реалізованої продукції підприємствами, організаціями України у 2009 р. (без урахування бюджетних установ), млн грн.	Ставка оборотного податку, %	Обсяг платежів до бюджету Пенсійного фонду України, при застосуванні ставки оборотного податку (без урахування бюджетних установ), млн грн.
1	191 400	2 740 778	10	274 078

При цьому слід відмітити, що злегка «постраждають» галузі, які мають не лише низьку долю заробітної плати у витратах, але і астрономічну рентабельність продажів: нафтова, нафтопереробна, газова, целюлозно-паперова і хімічна промисловість, чорна і кольорова металургія, тобто галузі, що мають природну ренту і (чи) галузі, які сьогодні не завжди знають, куди подіти експортну виручку. В той же час галузі-аутсайтери, постійно і що гостро потребують інвестицій і оборотних коштів, отримують додаткові кошти, заощадивши за рахунок зниження страхових платежів в ПФУ. Отже, зміна бази оподаткування при еквівалентній ставці, рівній 5-10 %, забезпечить сьогоднішній об'єм надходжень в ПФУ, тим самим виконавши тактичне завдання. Але, крім того, він почне виконувати і стратегічну роль в якості регулятора міжгалузевих пропорцій, орієнтуючого розвиток економіки у напрямі прогресивних технологій і ринкових стосунків. Перше досягається через надання рівних можливостей росту заробітної плати в трудомістких, наукомістких і високотехнологічних галузях; друге – через вирівнювання рентабельності продажів в галузях, без чого немислимий серйозний фондовий ринок.

Як відомо, нині платниками страхових внесків у ПФУ являються усі без виключення працедавці, не виключаючи і бюджетні організації. При зміні бази оподаткування достатньо буде реального (комерційного) сектора. Тобто реальний сектор буде один в змозі забезпечувати наповнення бюджету Пенсійного фонду України, саме це й підтверджують розрахунки наведені у табл. 3 та 4.

Бюджетні організації, навпаки, за рахунок тих 33,2 % від фонду оплати праці, які зараз вони отримують з бюджету тільки для того, щоб тут же перерахувати в ПФУ, зможуть підвищити заробітну плату своїх працівників.

Разом з тим, за умови, що сьогодні економіка України виходить з економічної кризи, а випуск та обсяг реалізованої продукції будуть зростати ставка оборотного податку може зменшуватись від 10 % до 5 %, в залежності від обсягів пенсійних виплат на відповідний період.

**Висновки.** Таким чином, на наш погляд, буде краще (принаймні, майже для 13,7 млн. українських пенсіонерів безумовно краще), якщо базою відрахувань до Пенсійного фонду України буде виручка підприємств, а не фонд оплати праці. Звичайно, головна перевага такого підходу – в його здатності стабілізувати в перспективі бюджет

пенсійної системи, зробивши його нечутливим до зміни демографічної ситуації. Проте список переваг на цьому не закінчується. Пропонований порядок фінансування бюджету ПФУ здатний також:

- збільшити вже сьогодні об'єм надходжень до пенсійного бюджету до розмірів, недоступних при сьогоднішньому способі фінансування ПФУ;
- стати регулятором міжгалузевих потоків капіталу і стимулювати інвестиційну активність в безнадійно відстаючих галузях;

– направити кошти, що сплачуються бюджетними організаціями в ПФУ, на підвищення заробітної плати їх співробітників;

– скоротити об'єм бюрократичних робіт в ПФУ за рахунок того, що буде усунуто сьогоднішнє тотальне дублювання обліку прибутків фізичних осіб;

– і головне – радикально поліпшити загальний клімат оплати праці в суспільстві і вивести заробітну плату з тіні.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про Державний бюджет України на 2010 р.» // Відомості Верховної Ради, 2010, № 22-23, № 24-25. – Ст. 263.
2. Закон України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» // Відомості Верховної Ради, 1997, № 37. – Ст. 237.
3. Доповідь Віце-прем'єр міністра України – міністра соціальної політики України С. Л. Тігіпка на парламентських слуханнях «Стан проведення пенсійної реформи та шляхи її вдосконалення» 16.02.2011 р. // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
4. Лібанова Е. М., Новіков В. М., Макарова О. В., Садова І. Я. та ін. Національна система загальнообов'язкового соціального страхування: сучасні проблеми та стратегії розвитку. – К.: Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2006. – 188 с.
5. Комплексний демографічний прогноз України на період до 2050 р. (колектив авторів) / за ред. чл.-кор. НАНУ, д.е.н., проф. Е. М. Лібанової. – К.: Український центр соціальних реформ, 2006. – 138 с.
6. Прогноз демографічного розвитку України на період до 2050 року / Е. М. Лібанова // Демографія та соціальна економіка. – 2007. – № 2. – С. 260–268.
7. Основні показники роботи Головного управління Пенсійного фонду України в Миколаївській області за 2010 р. // [www.oga.mk.ua/data/upload/publication](http://www.oga.mk.ua/data/upload/publication).
8. Статистичний щорічник Миколаївської області за 2009 рік: Державний комітет статистики України. Головне управління статистики у Миколаївській області / За ред. Зацаринського П. Ф. – Миколаїв, 2010. – 118 с.
9. Статистичний щорічник України за 2009 р. / за ред. О. Г. Осауленко. – К.: Держкомстат України, 2010. – 566 с.

Рецензенти: Дацій О. І. – д.е.н., професор;  
Смельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Шклярський Ю. О., Шклярська І. Ю., 2011

Стаття надійшла до редакції 09.02.2011 р.

## РОЛЬ РЕГІОНАЛЬНОГО ПРОДОВОЛЬЧОГО РИНКУ В ПРОДУКТОЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАСЕЛЕННЯ ДЕРЖАВИ

*Досліджено роль регіонального продовольчого ринку в продуктозабезпеченні місцевого населення. Визначено особливість забезпечення конкурентоспроможності на регіональному продовольчому ринку. Виявлено фактори формування систем розвитку продовольчого ринку регіону на основі підвищення його конкурентоспроможності.*

**Ключові слова:** *Державне регулювання, конкурентоспроможність, продовольча продукція, процес, регіональний продовольчий ринок, фактор.*

*Исследована роль регионального продовольственного рынка у продуктообеспечения местного населения. Определена особенность обеспечения конкурентоспособности на региональном продовольственном рынке. Выявлены факторы формирования систем развития продовольственного рынка региона на основе повышения его конкурентоспособности.*

**Ключевые слова:** *Государственная регуляция, конкурентоспособность, продовольственная продукция, процесс, региональный продовольственный рынок, фактор.*

*The role of regional food market is explored at the products providing local population. The feature of providing of competitiveness is certain at the regional food market. The factors of forming of the systems of food market development of region are exposed on the basis of increase of his competitiveness.*

**Key words:** *State adjusting, competitiveness, food products, process, regional food market, factor.*

**Вступ.** Особливістю розвитку продовольчого ринку України є виникнення протиріч між конкурентоспроможністю як конкурентним потенціалом та виявом конкурентоспроможності у вигляді можливості використовувати обмежені конкурентні переваги окремого регіону. Конкурентні переваги регіонального продовольчого ринку України можуть виявлятися не тільки всередині країни та між її регіонами, а й орієнтуватися на участь у світогосподарських відносинах. Обсяги виробництва формуються не тільки на основі потреб власного регіону, але й для потреб інших регіонів країни. При цьому економічний розвиток включає певний набір стратегій: нарощування взаємного товарообороту між регіонами як спільну логіку поведінки цих регіонів; стратегію поглибленого проникнення в економіку взаємодіючих регіонів, що виявляється в завоюванні потенційних споживачів товарів і зв'язку з цим у виникненні нових сегментів регіонального ринку; стратегію розширення використання конкурентних переваг шляхом наближення ресурсів до місць купівлі товарів та навпаки, наближення купівлі товарів до ресурсів їх створення.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Проблеми конкурентоспроможної діяльності висвітлені в працях В. Д. Андріанова, С. Ю. Глазьева, Б. М. Данилишина, Д. М. Крука, А. С. Лищевского, А. А. Мальцева, В. Н. Мосіна, Б. М. Мочалова, В. І. Пили, Б. П. Плишевського, В. А. Смирнова, Ю. В. Токарева, І. П. Фамінського, М. І. Фашевського, Е. Б. Фігурнова, О. М. Цигичко, Л. Г. Чернюк, В. С. Яцкова та інших учених-економістів. Взаємозв'язок стратегії маркетингу і методів ціноутворення на вироблену продукцію досліджують у своїх роботах С. Анікеев, Ю. Б. Ємелін, А. Г. Рибалко, А. Л. Шашкін, Е. Маца та інші економісти.

### **Постановка завдання:**

- дослідити роль регіонального продовольчого ринку в продуктозабезпеченні місцевого населення;
- визначити особливість забезпечення конкурентоспроможності на регіональному продовольчому ринку;
- виявити фактори формування систем розвитку продовольчого ринку регіону на основі підвищення його конкурентоспроможності.

**Результати.** У сучасних економічних умовах ринок продовольства не можна розглядати без урахування особливостей конкурентної боротьби на внутрішньому і зовнішньому ринку, орієнтації економіки на конкурентоспроможність та забезпечення умов цього процесу за специфікою регіональних відносин й загальних закономірностей національного розвитку.

Мета державного регулювання економіки щодо розділених об'єктів управління (монопольного і конкурентного секторів) не розподіляється, а виявляється однорідно. Фактором цієї однорідності вважаємо реалізацію необхідного рівня конкурентоспроможності продукції, що поділяється на рівні вторинних цілей формування конкуренції:

1. На внутрішньому ринку – з метою забезпечення однорідності якісного (фактично забезпечена техніко-економічна якість продукції) рівня в логістичному ланцюзі формування продукту для кінцевого споживача.

2. На зовнішньому ринку – з метою забезпечення економічно доцільного експортно-імпортного балансу за рахунок розвитку конкурентоспроможності вітчизняного товару відносно закордонного.

В ринкових умовах роль регіонального продовольчого ринку в продуктозабезпеченні місцевого населення визначається: рівнем виробництва продукції, її конкурентоспроможністю на внутрішньому та зовнішньому продовольчих ринках, платоспроможністю населення та рівнем його самозабезпечення, регульованим впливом органів влади.

Центральним моментом у дослідженні особливостей конкурентоспроможності продукції слід визнати виявлення критеріїв, що справляють на неї вплив. Найважливішим у цьому відношенні дослідженням є робота американського вченого М. Портера, проведена ним на основі багаторічної практики. Критеріями переваги в міжнародній конкуренції він вважає наявність великого і постійного експорту в значний ряд країн і/або істотний вивіз капіталу, виділяє чотири основні детермінанти конкурентних переваг («ромб детермінантів»): факторні умови, стратегія фірм, споріднені чи підтримуючі галузі й параметри попиту, причому кожний детермінант впливає на всі інші.

Відповідно до досліджень стан конкуренції на визначеному ринку можна охарактеризувати п'ятьма конкурентними силами:

1. Суперництво серед конкуруючих продавців.
2. Конкуренція з боку товарів, які є заміниками і конкурентними з погляду ціни.
3. Загроза появи нових конкурентів.
4. Економічні можливості й торговельні здібності постачальників.
5. Економічні можливості й торговельні здібності покупців.

Боротьбу конкурентних взаємодій фірм на регіональному продовольчому ринку можна здійснювати в такий спосіб:

1) Суб'єкти продовольчого ринку (окремі фірми) борються за вигіднішу ринкову позицію на продовольчому ринку. Ця боротьба виявляється у прагненні кожного з них завоювати свого постійного клієнта, що цілком можливо на регіональному ринку.

2) Конкуруючі фірми винаходять конкурентні стратегії і шляхи для реалізації цих стратегій (наприклад, гнучка цінова політика, біопродовольство та ін). Фірми обмежені в основному своїм розумінням про те, що і як спрацює на цьому ринку і що взагалі є юридично законним внаслідок сучасної недосконалості чинного законодавства.

3) Свіжий конкурентний поштовх здійснюється час від часу одним або багатьма суперниками, які поновлюють свої стратегії завоювання нових ніш продовольчого ринку для поліпшення своїх позицій або з метою захисту вже завойованої переваги.

4) З багатьох міркувань фірма має вагомі причини вибирати конкурентні стратегії, що однаковою мірою не можуть бути продубльовані. Пропонуючи покупцям щось таке, що не може бути швидко, легко або дешево продубльовано, фірма здобуває гарний ринковий успіх (випуск нової якісної продукції, зручна розфасовка, високоякісна упаковка);

5) Міжфірмове суперництво може скінчитися як успіхом, так і програшем.

6) Акції і контракції фірм суперників, в остаточному підсумку виливаються в створення нових умов попиту-пропозиції або в реагування на умови продовольчого регіонального ринку, що створилися.

Описані вище риси міжфірмової конкурентної боротьби відтворюють картину «гри», яку розігрують фірми на конкурентній арені (центральний ринг). Кожна конкуруюча фірма намагається сформулювати ринкову стратегію – стратегію, що, будучи розіграна, принесе той чи інший успіх у вигляді бажаної переваги над суперниками [1, с. 67]. Основними складовими конкурентної стратегії фірм на регіональному продовольчому ринку нами визначено такі: сили конкуренції, обумовлені загрозою з боку товарів-замінників; сили конкуренції обумовлені появою нових конкурентів; здатність постачальників диктувати власні умови

На центральному рингу діють сили конкуренції, обумовлені загрозою з боку товарів-замінників. Так, фірми, що належать до однієї й тієї ж галузі, перебувають у конкурентній боротьбі з фірмами в інших галузях через те, що їхня продукція є гарним заміником. Конкурентні сили, що виникають унаслідок наявності тісних заміників товару, зіштовхують продавців. При цьому виникають такі особливості забезпечення конкурентоспроможності продовольчої продукції на регіональному ринку: по-перше, ціни і доступність товарів-замінників створюють найвищий рівень цін для виробника, причому найвищий рівень цін лімітує потенційну величину прибутку; по-друге,

виробник товару може виділити товар якістю, зменшити ціни шляхом зменшення витрат або іншим способом диференціювати свій продукт від замінників; по-третє, конкуренція з боку замінників залежить від того, наскільки легко покупці можуть віддати перевагу заміннику.

Сили конкуренції, обумовлені появою нових конкурентів, визначаються наявністю достатньої виробничої потужності і прагненням забезпечити собі відповідне місце й ринкову частку. Серйозність загрози з боку можливої появи на ринку нового конкурента, залежить від двох груп факторів: бар'єри для входження й очікувана реакція фірм на новостворені фірми, що входять у галузь, зокрема продовольчу.

При цьому сила впливу на виробників товару сильніша, коли:

- на ринку є лише кілька покупців і вони закупають товар у великій кількості;
- обсяг споживання – це значний відсоток від усіх продажів у галузі;
- на ринку представлена велика кількість дрібних продавців;
- товари на ринку є більш-менш стандартизованими і споживачі легко можуть знайти альтернативний варіант покупки, а вартість їх переходу до нового продавця практично дорівнює нулю;
- товар, що купується, не є важливою складовою комплектуючих виробів покупця;
- покупцеві вигідніше закуповувати товар у декількох фірм, ніж в одній;
- товар або послуга, що купуються, не заощаджують гроші покупцеві.

Аналогічно, особливістю забезпечення конкурентоспроможності на регіональному продовольчому ринку є здатність постачальників диктувати свої умови. Конкурентний вплив з боку постачальників, що може мати місце в галузі, головним чином, залежить від того, наскільки важливою є складова витрат для покупця. Продавці мають перевагу в таких ситуаціях:

- коли постачання даного товару так чи інакше важливі для покупця;
- на ринку представлені кілька великих фірм-постачальників, що займають досить міцні позиції, і рівень конкуренції між ними невисокий;
- продукція, що поставляється, унікальна. За цих умов покупцеві занадто дорого переключатися з одного продавця на іншого.

Особливостями конкурентоспроможності продукції на внутрішньому та зовнішньому продовольчому ринках є те, що конкурентоспроможність продукції оцінюється протягом відносно короткого проміжку часу, який визначається її життєвим циклом, розглядається щодо окремих її видів та визначається самими покупцями. Досягнення виходу товарів на зовнішній ринок має забезпечуватися за рахунок:

- інтеграції зусиль по підвищенню якості і доведення витрат до необхідного рівня на всіх етапах життєвого циклу товару;
- цілеспрямованого використання потенційних можливостей виробу при модернізації і пристосуванні продукції до вимог ринку;
- створення принципово нових виробів для задоволення нових потреб, орієнтації на нові технології і т.д.

Як показує світовий досвід, у забезпеченні конкурентоспроможності, особливо на зовнішніх ринках, досить помітну роль відіграє активна політика держави. Стратегічний напрямок її діяльності і безпосередньо виробників полягає в створенні конкурентних переваг над економіками країн-суперниць.

З переходом до ринку регіональні системи наділяються функціями економічно самостійних суб'єктів ринкових відносин, а саме: узгодження і захист регіону всередині країни та за її межами; посилення конкурентних позицій регіону шляхом залучення інвесторів і узгодження економічної структури; створення умов, що сприяють розвитку малого та середнього бізнесу, а також стабілізації та розширенню виробничих можливостей державної та муніципальної власності; створення системи регіональних пільг та гарантій для діяльності підприємницьких, комерційних структур та інвесторів; нарощення зовнішньоекономічного потенціалу і розширення торговельно-економічних зв'язків регіонів. Дані функції сприяють формуванню соціально-економічного та правового середовища, що гарантовано підвищує конкурентоспроможність регіону.

У ринковому просторі країни переплітаються інтереси всіх регіонів, і переваги одержує лише той, у якого найсильніші конкурентні позиції. Кожний регіон поза централізовано прийнятими рішеннями покликаний оцінити свої конкурентні позиції для того, щоб зробити їх надбанням суб'єктів ринку. У цьому випадку виявляється посилена конкурентна боротьба за вихід на світовий ринок, яка враховує міжрегіональну конкуренцію всередині країни.

Аналіз відзначених вище сил конкуренції та складових стратегій забезпечення конкурентоспроможності продовольчого ринку є початковим етапом формування стійкої конкурентоспроможної системи. Вивчення параметрів служить вихідною базою оцінки конкурентоспроможності конкретної продукції.

Важливо розглянути особливості конкурентоспроможності товарних ринків (а конкретно – продовольчого ринку) з позиції їх значущості в конкретних умовах функціонування економіки України та її регіонів. Сучасною тенденцією розвитку світової торгівлі і міжнародного поділу праці вважається випереджальне зростання міжнародної торгівлі над зростанням виробництва.

Динамізм торгівлі і підвищення її значення у світовій економіці обумовлені об'єктивним процесом глобалізації і масштабністю конкуренції на

світових ринках. Значне поширення конкуренції прискорило процес переходу світової економіки від принципів торгівлі на основі порівняльних переваг до боротьби за правилами конкурентних переваг.

В основі нових принципів лежить підхід, відповідно до якого сировинна спеціалізація країни та її інтеграція у світове господарство за схемою «експорт сировини – імпорт продовольчих товарів» призводить до неефективного зовнішньоекономічного обміну і постійного відставання в рівні економічного розвитку. Це пов'язано з особливостями ціноутворення на виробі і сировинну продукцію. Основою першого виду продукції є інтелектуальна рента, яка утворюється внаслідок конкурентної переваги на використання нововведень і служить джерелом фінансування подальших науково-технічних розробок. У другому випадку – природна рента, яка спрямовується на поточні фінансові витрати по оплаті устаткування для вироблення продовольчої продукції, і лише незначна частка йде на інвестиційні потреби.

Регіони України, що претендують на зайняття ніші торговельного простору світу, мають враховувати ступінь науково-технічного розвитку своєї держави і також – сформований, хоча й постійно мінливий в умовах жорсткої конкуренції, розподіл місць, роль груп і окремих країн світу [2, с. 122].

Слід зазначити, що оцінка продовольчого ринку продукції з позицій його сучасного існування не дає поки що підстав говорити про достатність і можливість утримання конкурентних переваг, що є в країні.

Аналіз становища країни у світовій економіці в цілому свідчить про існування негативних тенденцій у реалізації наявного зовнішньоекономічного продовольчого потенціалу, що є загальним фоном формування конкурентоспроможності продукції. За роки ринкових реформ питома вага країни в світовому ринку експорту скоротилася порівняно з передреформним періодом з 5 до 1,7%. Крім того, за основними макроекономічними показниками Україна відстала від провідних країн світу на 15-20 років [3, с. 111].

Тенденції, що відбуваються в економіці країни, відбилися і на становищі продовольчого ринку. Темпи нарощування виробництва основних видів продовольчих товарів низькі. Виробничому потенціалу, від якого залежить продовольчий ринок, властиві технічна і технологічна відсталість, високі ресурсомісткість і енергоємність промислового сектора, що справляє значний негативний вплив на рівень витрат виробництва.

Основою забезпечення конкурентоспроможності України на світовому ринку служить її науково-технічний потенціал. На фоні загальносвітової тенденції розвитку державами свого науково-технічного потенціалу в Україні ця тенденція не підтримується.

Таким чином, усе це обумовило низький рівень конкурентоспроможності України та її регіонів.

З даних позицій очевидно є тенденція, аналіз якої дозволяє віднести українські регіони до ресурсної ніші світового ринкового простору, а саме: до ринку по торгівлі продовольчими ресурсами, продуктами їх первинної переробки. Паралельно спостерігається процес зниження присутності регіонів України в торгівлі продовольчими товарами. Це не може не позначитися відповідним чином на зовнішньоекономічних можливостях українських регіонів.

Проте, аналіз показує, що Україна має певні сприятливі передумови для підвищення рівня конкурентоспроможності продовольчої продукції й у цілому економіки. Територія більшості регіонів країни має великий природно-ресурсний потенціал, що є базовим елементом продовольчого потенціалу.

Іншим немаловажним компонентом, що є сильною стороною продовольчого потенціалу України, є її трудові ресурси. Країна не відчуває нестачі робочої сили. Немаловажним є й те, що в країні зберігається досить високий освітній рівень економічно активного населення при відносно низькій його оплаті.

В остаточному підсумку, можна стверджувати, що умовами зміцнення позицій економіки у світовому господарстві виступають, з одного боку, будь-яка опора на наявні конкурентні переваги, а з другого – вихід на новий рівень конкурентоспроможності, що базується на інвестиціях та інноваціях.

Велике значення для формування сучасного потенціалу продовольчого ринку регіону має фактор міжрегіональної конкуренції усередині країни за вихід на світовий ринок. Ми вважаємо, що останнє безпосередньо залежить від макроекономічної і структурної політики й обумовлено спрямованістю стратегії територіального розвитку країни. Головною проблемою тут є посилення неоднорідності розвитку регіонів у зв'язку з різними наявними в них експортними можливостями. В умовах України конкурентна боротьба між її суб'єктами за можливості використання переваг міжнародного поділу праці має різні наслідки. Господарство одних регіонів уже займає певні позиції у світовій економіці, господарство ж інших поки знаходиться в пошуку своєї ніші на зовнішніх ринках. І така різниця між регіонами за ступенем розвиненості експорту продовольчої продукції значною мірою впливає на їхнє фінансово-економічне становище через одержуваний прибуток.

Сучасний потенціал регіональних продовольчих ринків справляє істотний вплив на фінансово-економічний стан і обсяг продовольчого виробництва територій країни.

Усі ці розбіжності є об'єктивною основою для регіональної диференціації України за рівнем розвитку конкурентних факторів продовольчих ринків. Необхідно підкреслити думку про збереження несприятливого конкурентного середовища, чутливого до коливань світової кон'юнктури і

провокуючого розвитку міжрегіональної конкуренції за одержання порівняльних переваг на економічному просторі країни. Наслідком проходження подібних процесів у країні, на думку Л. Б. Вардомського, стало зростання «конфлікту інтересів регіонів, які широко орієнтуються на зовнішні ринки і мають значні валютні кошти, і регіонів, господарство яких звернене переважно на внутрішній ринок і не має відчутних порівняльних переваг у системі світового господарства» [4, с. 56]. Таким чином, регіонам при розробці стратегії розвитку продовольчого потенціалу слід не тільки добре орієнтуватися в ситуації зміни кон'юнктурних процесів на світових ринках, але й враховувати особливості міжрегіональної конкуренції усередині країни за вихід на них.

Розглядаючи регіональні аспекти сучасного потенціалу продовольчого ринку, необхідно відзначити тісну взаємозумовленість згаданих вище умов з питаннями державної регіональної політики. У рамках державної регіональної політики можна виділити ряд пріоритетних питань стосовно посилення конкурентних позицій регіонів. Зокрема, це регулювання економічних взаємовідносин між центром і регіонами; стимулювання ділової активності й інвестиційної діяльності; диференційована соціально-економічна політика стосовно різних типів регіонів; тарифна політика; регулювання питань у сфері зовнішньоекономічної діяльності [5, с. 38]. Посилення конкурентних позицій регіонів значною мірою визначене системою гарантій і стимулюючих дій, що підвищує значущість територій для країни в цілому. На наш погляд, створення ефективної системи експортного господарства продовольства регіону потребує найбільш звіткого тлумачення питань регулювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Перспективність побудови високоєфективної і конкурентоспроможної економічної стратегії розвитку продовольчого ринку пов'язана з процесами, що відбуваються усередині регіонального господарства. У першу чергу, це стосується сприйнятливої до інновацій економіки. Хід інноваційного процесу регіону обумовлений його проход-

женням через визначені послідовні стадії господарського розвитку. Вище уже відзначалася роль інновацій для конкурентоспроможності економіки.

Реальне управління конкурентоспроможністю здійснюється на рівні безпосередньо виробників. Саме від фірм, їхнього уміння працювати залежить здатність використовувати не тільки свій внутрішній потенціал, але й створювані регіоном можливості для підтримки конкурентоспроможності економіки. Тобто, має бути вироблена конкурентна стратегія стосовно фірм-виробників.

Підсумовуючи, необхідно відзначити, що урахування даних умов могло б послужити базовою передумовою визначення ступеня впливу і зміни параметрів сучасного потенціалу продовольчого ринку регіону. З огляду на те, що нині більшість регіонів України зацікавлені в експортній політиці в сполученні з помірним протекціонізмом, неминуче доводиться спиратися на диференційовану систему інструментів державної регіональної підтримки потенційно конкурентоспроможних галузей і сегментів економіки, якою і є продовольча галузь.

**Висновки.** Отже, в результаті окреслення конкурентоспроможності продукції на регіональному продовольчому ринку виявлені її особливості на цих ринках. Основними з них є такі, що залежать від цілей формування конкуренції на основних її рівнях та характеризуються сукупністю параметрів складових галузей: сільського господарства, харчової промисловості та перероблення сільськогосподарської сировини й продукції, обслуговуючої сфери, а також численного арсеналу товаровиробників. Основною метою формування конкурентоспроможності продукції на внутрішньому ринку є забезпечення однорідності якісного (фактично забезпечена техніко-економічна якість продукції) рівня в логістичному ланцюзі формування продукту для кінцевого споживача, а на зовнішньому ринку – забезпечення економічно доцільного експортно-імпортного балансу, за рахунок розвитку конкурентоспроможності вітчизняного товару відносно закордонного.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Загнітко О., Хахулін В. Законодавче забезпечення розвитку кооперації в Україні // Право України. – 2000. – № 11. – С. 66–70.
2. Євчук Л. А. Теоретичні аспекти розвитку конкурентоспроможності підприємств в агропромисловому секторі // Економіка АПК. – № 5. – 2005. – С. 120–125.
3. Генеза ринкової економіки (політекономія, мікроекономіка, макроекономіка, економічний аналіз, економічна політика, менеджмент, маркетинг, фінанси, банки, інвестиції, біржова діяльність): Терміни, поняття, персоналії. Укладачі В. С. Істемчук, В. А. Григорьев, М. І. Манилич, Г. Д. Шутак. За наук. ред. Г. І. Башнянина і В. С. Істемчука. – К.: «Магнолія плюс», 2004. – 688 с.
4. Карпенко Н. В. Господарські зв'язки в інфраструктурному комплексі продовольчого ринку України: Монографія. – Полтава: РВВ ПУСКУ, 2004. – 122 с.
5. Лисецький А. С. Сільськогосподарська рента в АПК: теорія і практика // Економіка України. – 2010. – № 10. – С. 37–46.

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

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ІНСТРУМЕНТУ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА

*Обгрунтовано принципи побудови механізму розвитку ринку житлового будівництва. Визначено умови державне регулювання ринку житла й процесів житлового інвестування в ринковій економіці.*

**Ключові слова:** Державна політика, житлове будівництво, механізм, соціально-економічний розвиток, управлінська структура.

*Обоснованы принципы построения механизма развития рынка жилищного строительства. Определены условия государственная регуляция рынка жилья и процессов жилищного инвестирования в рыночной экономике.*

**Ключевые слова:** Государственная политика, жилищное строительство, механизм, социально-экономическое развитие, управленческая структура.

*Principles of construction of mechanism of market development of housing building are grounded. Terms are certain state adjusting of market of habitation and processes of the housing investing in a market economy.*

**Key words:** State policy, housing building, mechanism, socio-economic development, administrative structure.

**Вступ.** У сучасних умовах назріла необхідність цілеспрямованої діяльності держави у напрямі розвитку тих галузей економіки, які можуть забезпечити мультиплікативний ефект у суміжних сферах і як наслідок, економічне зростання країни. Однією з таких галузей є житлове будівництво, а ринок житла може бути одним з основних факторів економічного розвитку і зростання добробуту населення. Проте слід враховувати, що створення ефективного механізму житлового будівництва вимагає чіткого визначення ролі держави в цьому секторі економіки.

Актуальність питання розробки нових підходів до вдосконалення державної політики житлового будівництва зумовлена, перш за все, тим, що сформовані форми і методи управління не дозволяють досягнути поставлених цілей соціально-економічного розвитку, а саме підвищення забезпечення житлом та поліпшення житлових умов населення.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Проблема реалізації державної політики у сфері житлового будівництва є предметом дослідження багатьох вчених, зокрема І. І. Коркуни, І. М. Кучеренка, В. І. Кравченка, К. В. Паливоди, В. А. Поляченка. Розв'язання теоретичних і методологічних завдань у контексті її вирішення потребує дослідження цілого комплексу аспектів. Так,

І. М. Кучеренко, аналізуючи нормативні акти, зазначає, що саме закони є регуляторами участі фінансових посередників в організації житлового будівництва. В. І. Кравченко, К. В. Паливода, В. А. Поляченко обгрунтовують доцільність розробки й ухвалення Національної програми розвитку та фінансування будівництва житла як національного економічного пріоритету. Вони стверджують, що саме сучасна держава повинна активно сприяти розв'язанню житлової проблеми через інститути та інструменти. Питання розробки державної стратегії розвитку сфери житлового будівництва та інвестиційного забезпечення розвитку будівельного комплексу розкрито у наукових працях А. Беркути, С. Бушуєва, Л. Довгань, О. Кухленка, В. Любарова, О. Оксанича, Т. Сидорченка. Проблеми управління інвестиційним процесом та інноваційною діяльністю у будівництві досліджувались П. Бубенко, А. Воробйовою, Г. Ковалевським.

### **Постановка завдання:**

- обгрунтувати принципи побудови механізму розвитку ринку житлового будівництва;
- визначити умови державне регулювання ринку житла й процесів житлового інвестування в ринковій економіці.

**Результати.** Організаційно-економічний механізм розвитку ринку житлового будівництва

можна визначити як взаємодіючий комплекс нормативно-правових, економічних, організаційних, фінансових та інших методів і способів впливу на учасників ринку житлового будівництва, представлений у вигляді сукупності принципів, форм, методів та інструментів управлінського впливу на процес розвитку ринку житлового будівництва.

Призначення механізму розвитку ринку житлового будівництва полягає в цілеспрямованій взаємодії учасників ринку житлового будівництва за підтримки державних управлінських структур в інтересах досягнення намічених рубежів його перспективного соціально-економічного розвитку [5, с. 116].

По-перше, це принцип «балансу інтересів». Слідування цьому принципу полягає в забезпеченні інтересів різних верств населення, підприємств і організацій різних форм власності, суб'єктів управління різного ієрархічного рівня.

Із принципом «балансу інтересів» тісно зв'язаний принцип «гласності», слідування якому передбачає своєчасне й повне інформування всіх учасників робіт про отримані результати та виникаючі проблеми.

У свою чергу, принцип «гласності» передбачає використання при побудові механізму принципу «моніторингу». Сутність цього принципу полягає в тому, що регіональні органи управління у ході реалізації стратегічного задуму розвитку його ринку житлового будівництва забезпечують розв'язання основних завдань регіонального соціально-економічного моніторингу: організації спостереження, одержання своєчасної, достовірної, повної й об'єктивної інформації про протікання на території регіону соціально-економічних процесів; оцінки й системного аналізу одержаної інформації; виявлення причин, що викликають той або інший характер протікання соціально-економічних процесів, відхилення від ходу реалізації наміченої стратегії; розробки прогнозів розвитку ситуації й підготовки рекомендацій для органів самоврядування, спрямованих на подолання негативних і підтримку позитивних тенденцій [3].

До методів управління, які використовуються у процесі реалізації стратегії розвитку ринку житлового будівництва відносяться економічні, організаційно-розпорядчі, соціально-психологічні й правові. Аналіз досвіду управління на місцевому рівні показує, що ще в недавньому минулому використовувалися в основному організаційно-розпорядчі, тобто адміністративні методи. Сучасна ситуація, обумовлена реформуванням економіки, істотно змінила акценти у використанні тих або інших методів управління.

Існує безліч думок про принципи вдосконалення розвитку тієї або іншої частини ринку житлового будівництва, представлених у роботах [1, с. 120; 2, с. 21; 4, с. 71]. На нашу думку вони не в повній мірі відображають комплексний підхід до вдосконалення механізму розвитку ринку житлового будівництва.

Пропонується використовувати наступні принципи вдосконалення організаційно-економічного механізму управління розвитком ринку житлового будівництва:

1. Принцип комплексності, що відображає необхідність гармонічної комбінації інтересів, цілей і потенціалів суб'єктів ринку житлового будівництва (влади, бізнесу й населення), їх цілеспрямованої спільної діяльності; ґрунтується на раціональному використанні форм і методів управління, механізмів розвитку й саморозвитку учасників регіонального ринку житлового будівництва.

Необхідною умовою забезпечення доступності житла для працездатного працюючого населення є максимальне стимулювання (платоспроможного) попиту при одночасному збалансованому збільшенні обсягів введення житла. Ріст обсягів житлового будівництва підвищить ефективність використання бюджетних коштів і для соціально незахищених верств населення.

2. Принцип ефективності, що передбачає перехід у міському і замиському житловому будівництві від забудови кварталів і мікрорайонів на вільних територіях до осередкової забудови житловими групами й окремими будинками з урахуванням містобудівної ситуації, архітектурного контексту й історичного вигляду місця, що повинне забезпечувати завершеність містобудівних ансамблів і можливе ущільнення забудови.

3. Принцип субсидіарності, що характеризує солідарну відповідальність учасників ринку житлового будівництва у формуванні сприятливих умов по реалізації громадянами прав на покупку (одержання) житла; реалізація даного принципу відображає місцевий характер проблем розвитку ринку житлового будівництва, що означає, що проблеми повинні вирішуватися там, де вони виникають, а «наверх» передаються тільки ті повноваження, які неможливо або неефективно здійснювати «унизу».

Розв'язати проблему доступності житла зможе система житлового фінансування, заснована на диференційованому підході до категорій громадян, що включає в себе інвестиційні плани розвитку комунальної інфраструктури територій, житлове будівництво; механізми надійного нагромадження коштів громадянами й довгострокове житлове кредитування в комбінації з адресною державною підтримкою. Кількість і розмір адресних житлових субсидій повинні бути тісно вв'язані з можливостями бюджетів, пріоритетами соціально-економічного розвитку країни (у тому числі, демографічна й міграційна політика) і сімейними доходами.

4. Принцип науковості, що вимагає попередньої розробки й обґрунтування проектів ефективного розвитку ринку житлового будівництва (на різних рівнях) з урахуванням сучасних наукових досягнень і змін об'єктивних законів економічного розвитку; проходження даному принципу орієнтує систему управління розвитком ринку житлового

будівництва на цілеспрямоване вирішення соціально-економічних проблем.

5. Принцип системності передбачає розгляд усіх учасників ринку житлового будівництва у взаємозв'язку й взаємодії один з одним; організація управління розвитком ринку житлового будівництва розглядається єдиним, цілісним соціально-економічним утворенням.

Загальноновизнаним фактом є те, що сучасний ринок нерухомості значною мірою являє собою рух фінансових потоків. Якщо фінансова політика держави на цьому ринку вибудована правильно, то економічний ефект неминучий.

6. Принцип синергії, що орієнтує на збільшення сукупного ефекту від результатів функціонування окремих учасників ринку житлового будівництва до величини більшої, ніж проста сума ефектів кожного з його учасників.

Національний житловий проект, це бізнес-проект, реалізований за участю бюджетних ресурсів на принципах державного-приватного партнерства (ДПП).

У цьому сенсі повчальний досвід Казахстану, де вже реалізується подібний державно-приватний бізнес-проект. У Казахстані інженерна інфраструктура фактично створюється на принципах ДПП.

Приватний забудовник одержує майданчики й здійснює будівництво за рахунок державного кредиту за погодженнями з інвестором (державою) цінами, а потім реалізує побудоване житло за допомогою іпотечних кредитів, які видаються приватними банками, що викупаються Державною іпотечною корпорацією за рахунок коштів Пенсійного фонду за погодженою з ним ставкою. Усі фінансові потоки й строки пов'язані між собою.

Доступність житла забезпечується тим, що держава є специфічним інвестором: для нього прибуток – кількість забезпечених житлом родин. Крім того, вона розподіляє обтяження, пов'язані зі створенням інженерної інфраструктури, між покупцями конкретного житла і всією громадою, що проживає в даному муніципальному утворенні.

7. Принцип прозорості й демократичності в управлінні розвитком ринку житлового будівництва, що орієнтує на процеси гласності й відкритості процедури управління даним ринком, залучення громадськості до контролю над результатами функціонування ринку житлового будівництва, врахування інтересів населення при розробці й реалізації житлових проектів.

Як видно з розгляду навіть далеко не повного переліку проблем, які існують у житловій сфері, головною перешкодою на шляху їх розв'язання є недостатня інвестиційна активність. Економічний ефект у житловій сфері здатна дати тільки правильно вибудована фінансова політика держави, спрямована на:

– реальне підвищення доступності житла для всіх категорій громадян, незалежно від їхніх доходів;

– розвиток ринкових відносин у житловій сфері, що забезпечують динамічне й одночасно збалансоване збільшення пропозиції житла й платоспроможного попиту на нього.

Отже, розв'язання перерахованих завдань лежить у площині як державного, так і приватного інвестування через механізми:

– бюджетного фінансування будівництва соціального житла (для незаможних громадян);

– залучення довгострокових фінансових ресурсів на створення сектору орендного житла;

– державної підтримки у формі адресних житлових субсидій окремих категорій громадян;

– іпотечного житлового кредитування, що включає механізми рефінансування організацій, що надають іпотечні кредити (позики), за рахунок залучення довгострокових ресурсів з фінансових ринків, у тому числі акумульованих у пенсійній системі;

– нагромадження коштів громадянами на цілі будівництва й придбання житла (ощадно-позичкові каси, будівельні ощадкаси і т.д.);

– інвестування й кредитування (у тому числі, за рахунок коштів громадян) будівництва житла.

Повернення коштів здійснюється за рахунок продажів, у тому числі продажів за допомогою іпотечних кредитів; залучення ресурсів для інвестування й кредитування створення комунальної інфраструктури; інвестування в розвиток бази будіндустрії.

У цьому випадку державні ресурси відіграють лише роль каталізаторів інвестиційних процесів, знижують ризики вкладень і підвищують їхню привабливість, зменшують майнові диспропорції серед різних верств населення й, тим самим, зменшують соціальну напруженість, підвищуючи політичну стабільність суспільства. Як наслідок, вони створюють сприятливі умови для наступних вкладень.

Отже, розв'язати клубок проблем, які обплутали ринок житлового будівництва, можна шляхом вироблення, послідовного впровадження й реалізації державної житлової політики, що цілком залежить від погодженості дій усіх гілок влади на національному, регіональному й місцевому рівнях.

У якості об'єкта регулювання державної політики у сфері житлового будівництва виступає ринок житла й житлові інвестиції. У західній економічній науці механізм реалізації державної економічної політики в житловій сфері досліджується економікою суспільного сектору, економікою міста, новою інституціональною економікою. Державне регулювання житлової сфери передбачає процес створення інституціонального середовища на основі інституціоналізації відносин власності в сфері житла. Держава повинна створювати правові інструменти, що полегшують економічний розвиток. Це означає таку зміну правових інститутів, яка б дозволила зробити володіння власністю повсюдним і безперечним, коли кожен міг би бути впевнений в одержанні законних вигод від вкладення капіталу.

Роль держави в системі житлового інвестування полягає, насамперед, у створенні інституціональних умов розвитку даної системи на основі таких інститутів як надійні права власності, правовий захист контрактів, воля підприємництва. Житлова політика являє собою сукупність форм і методів державного впливу на житлову сферу – житлове будівництво й ринок житла – для досягнення певних цілей і передбачає розробку концепції, форм і методів державного впливу.

У процесі суспільного виробництва житла виникають різні зовнішні ефекти. До позитивних зовнішніх ефектів відноситься формування інфраструктури житла – яка неминуче супроводжує будь-яке будівництво житлової мережі комунацій, доріг, елементів міського благоустрою, екологічних одиниць (парки, сади й сквери), розгалуженої мережі побутових послуг. Позитивні зовнішні ефекти виникають на рівні житлової будівлі й на рівні мікрорайону й району, коли житло виступає як елемент архітектури, міського ландшафту і формує загальне обличчя міста, підвищуючи споживчі якості житла й рівень життя в цілому. Негативні зовнішні ефекти пов'язані з якістю житла і проявляються в підвищенні відсотка низькоякісного житла й посиленні його соціальних наслідків. Класичним прикладом негативного зовнішнього ефекту на ринку житла є ситуація, коли старе житло не тільки саме падає в ціні, але й знижує вартість навколишніх будівель.

Особливістю функціонування ринку житла виступає також процес «фільтрації», прояв якого вимагає державного втручання. Процес фільтрації характеризується двома тенденціями: з одного боку, скороченням кількості житлових послуг із часом, що обумовлено фізичним зношуванням, технологічним старінням і зміною моди на житло, а, з іншого боку – скороченням доходу мешканців, коли те саме житло послідовно займають різні родини, причому дохід кожної наступної родини менше попередньої, у зв'язку із чим вимоги до кількості і якості житлових послуг зменшуються.

Житлова політика, таким чином, повинна поєднувати принципи бюджетного фінансування й ринкового саморегулювання. Державне регулю-

вання ринку житла й процесів житлового інвестування є об'єктивно необхідним в умовах ринкової економіки. Відповідно до теорії суспільного сектору державне регулювання житлових інвестицій набуває форми державних екстерналій на ринку житла, які виступають у наступних формах:

– явних (прямих) екстерналій, які створюються у грошовій формі (житлові дотації, субсидії, субвенції, соціальні виплати) або у формі безкоштовних житлових послуг і безкоштовного житла (суспільні блага);

– економічних (непрямих) екстерналій, обумовлених втручанням держави в економіку за допомогою реалізації державою відповідної діяльності як імперативного суб'єкта ринку;

– адміністративно-правових екстерналій, пов'язаних з діяльністю держави як законодавця (охорона прав власності, фінансова система, тобто система формальних інститутів).

**Висновки.** Таким чином, державні економічні екстерналії реалізуються за допомогою житлових програм, що виступають однією з форм регулювання ринку житла й впливу на інвестиційний процес у житловій сфері. Механізм реалізації житлової політики містить у собі наступну систему форм і методів державного впливу. У ринковій економіці державна житлова політика розвивається за двома напрямками: політика стимулювання пропозиції житла і політика стимулювання попиту з метою підвищення попиту на житло з боку бідних і середніх домогосподарств. Політика стимулювання пропозиції реалізується через будівництво державного житла й здійснюється у формах: капітальних субсидій: державне житло може будуватися за рахунок випуску цінних паперів, звільнених від оподаткування, після їхньої оплати державою житло стає власністю муніципалітету; субсидій по експлуатації житла для покриття різниці між квартплатою й фізичними витратами експлуатації житла; субсидій на ремонт і відновлення старих будинків; відбору мешканців: держава встановлює обмеження (зверху) доходу мешканців, які мають право користуватися державним житлом.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Антонюк В. П. Формування та використання людського капіталу в Україні: соціально-економічна оцінка та забезпечення розвитку: монографія / В. П. Антонюк. – Донецьк, 2007. – 348 с.
2. Ачкасов А. Е. Стратегія регулювання зайнятості населення України. Теорія і практика. / А. Е. Ачкасов. – Житомир, 2002. – 512 с.
3. Введення в експлуатацію житла [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт держ. ком. статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua> (04.05.2009).
4. Економіка України: інвестиційно-інноваційні проблеми розвитку: [монографія] / За ред. В. Ф. Беседіна, А. С. Музичука. – К.: НДЕІ, 2006. – 552 с.
5. Ісаснко Д. В. Державна політика у сфері забезпечення стійкого функціонування будівельної галузі / Д. В. Ісаснко // Актуальні проблеми державного управління – 2010. – № 1 (37). – С. 115–121.

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

## **ДЕРЖАВНИЙ ПРОЦЕС ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ НА ОСНОВІ СУЧАСНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ**

*Досліджено нагальну потребу в системі підготовки фахівців щодо динамічної адаптації до швидкозмінних вимог національного та міжнародного рівнів праці. Визначено сутність технологічних інновацій для вищої школи в державі.*

**Ключові слова:** *Вдосконалення, вища освіта, державне управління, інноваційне навчання, методи, освітньо-науковий простір, формування інформаційної культури.*

*Исследована неотложная потребность в системе подготовки специалистов относительно динамической адаптации к быстроменяющимся требованиям национального и международного уровней труда. Определена сущность технологических инноваций для высшей школы в государстве.*

**Ключевые слова:** *Совершенствование, высшее образование, государственное управление, инновационная учеба, методы, образовательно-научное пространство, формирование информационной культуры.*

*An urgent necessity is explored in the system of preparation of specialists in relation to dynamic adaptation to the variables requirements of national and international levels of labour. Essence of technological innovations is certain for high school in the state.*

**Key words:** *Perfection, higher education, state administration, innovative studies, methods, educationally-scientific space, forming of informative culture.*

**Вступ.** Сьогодні стає все очевиднішим, що нам потрібні спеціалісти широкого профілю, і така потреба зумовлена, з одного боку, закономірностями розвитку самої науки, а з другого, – тенденціями суспільного розвитку. Зростання наукоємності усіх сфер людської життєдіяльності, перетворення інформації на основний товар висуває нові вимоги до рівня підготовки спеціалістів. За даними фахівців, у науці знання подвоюються кожні десять років, а в деяких галузях ще швидше: в генетиці – за два роки, в ядерній фізиці і космонавтиці – за півтора року. Багато знань швидко стають застарілими.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Аналіз наукових досліджень свідчить про наявність значної кількості праць вітчизняних і зарубіжних авторів, що стосуються державної освітньої політики й управління освітою, зокрема праці В. Андрущенко, В. Астахової, Т. Боголіб, В. Вікторова, Н. Внукової, М. Згуровського, І. Каленюка, С. Кіндзерського, Т. Заяць, Н. Нижник, С. Ніколаєнка, П. Скотта, Т. Фінікова, К. Яреська,

### **Постановка завдання:**

– дослідити нагальну потребу в системі підготовки фахівців щодо динамічної адаптації до швидкозмінних вимог національного та міжнародного рівнів праці;

– визначити сутність технологічних інновацій для вищої школи в державі.

**Результати.** Негативним моментом в реалізації нової моделі вищої освіти є той факт, що засвоєння знань тим, хто навчається, часто зорієнтоване на досягнення «тактичної мети», – успішно завершити навчання і отримати диплом. Вихід тут один – позбутися формального підходу в навчанні, перетворити навчальну діяльність в органічне засвоєння знань як методології, бази, основи діяльності людини у різних сферах життя. Цьому має сприяти демократизація навчального процесу у ВНЗ [2, с. 37].

Сьогодні вона характеризується насамперед розширенням прав вузів у формування змісту, форм і методів навчання. Важливим елементом демократизації навчального процесу є делегування прав вузу на нижчій щаблі управління навчальним процесом, котрі визначають свободу викладача вирішувати питання змісту навчання, використання форм і методів навчання з метою досягнення оптимального ефекту. Студенти пов'язують академічні свободи передусім з правом на самостійну роботу в достатніх обсягах, з правом на вибір змісту, логіки, способу засвоєння матеріалу – через вибір предметів, викладача, лекцій, т. п. Аналіз діяльності ВНЗ вказує на те, що академічні

свободи, самостійність викладачів і студентів у навчанні обмежуються методологією науки, змістом, технологією засвоєння професійного знання, рівнем готовності до навчання (як з боку студентів, так і з боку викладачів), а також можливостями (інформаційними, матеріальними, організаційними) навчального процесу, його умовами. Ступінь академічної свободи не є однаковою стосовно різних напрямків підготовки. Найбільш жорстка регламентація навчального процесу на медичних спеціальностях, де введені обов'язкові навчальні плани. Найбільшою академічною свободою користуються студенти гуманітарних напрямків.

Особливість демократизації навчального процесу у вузах полягає і в тому, що навчальні плани обмежуються лише найнеобхіднішим набором навчальних дисциплін і пропонують значні можливості для варіації. Кожний студент має право розробляти індивідуальний план занять, користуючись списком навчальних заходів даного відділення. Рекомендації щодо структури та ведення індивідуального навчального плану студента затверджено наказом МОН України від 30.12.2005 № 774. Індивідуальний навчальний план студента згідно з вимогами ECTS та «Тимчасового положення про впровадження кредитно-модульної системи підготовки фахівців», затверджений наказом Міністерства науки і освіти України від 23.01.2004 р. № 48, є робочим документом студента, що містить інформацію про перелік та послідовність вивчення навчальних дисциплін, обсяг навчального навантаження студента (усі види навчальної діяльності), типи індивідуальних завдань, систему оцінювання (поточний та підсумковий контроль знань, державну атестацію випускника). В індивідуальному навчальному плані студента зазначаються нормативні навчальні дисципліни, навчальні дисципліни за вибором у межах нормативно встановлених термінів підготовки фахівців певного освітньо-кваліфікаційного рівня та навчальні дисципліни, що вивчаються додатково. На деяких відділеннях ВНЗ студентам пропонується декілька варіантів комбінацій дисциплін, що вивчаються. Кожний студент повинен засвоїти обов'язкову навчальну програму із вибраного напрямку. У відповідності з принципом академічної свободи студенти можуть відвідувати лекції і заняття на інших відділеннях і навіть в інших вузах. Однак складати іспити вони зобов'язані лише там, де зараховані.

Швидка зміна умов життя змушує шукати нові підходи до підготовки кадрів, здатних ефективно працювати в XXI столітті. Між вищою освітою і життям має бути сформована певна інформаційна система, свого роду когнітивна інфраструктура, яка забезпечуватиме трансляцію потреб виробництва в систему освіти, спонукати її до формування змісту нових ідей і знань, відповідно до потреб сьогодення. Історично склалося так, що понад 40 % студентів в Україні готувалися за інженерною спеціальністю. Таке співвідношення

відповідало потребам народного господарства. У країнах з ринковою економікою питома вага підготовки інженерів у загальному складі студентів коливається в межах від 6,9 % (в Італії) до 26,1 % (в Японії). Значно більше в цих країнах готується юристів, спеціалістів з природничих наук. Десятки і сотні тисяч студентів оволодівають спеціальностями з соціальних і поведінкових наук, тоді як в Україні така підготовка фактично була відсутня. На десять спеціалістів інженерного профілю, зайнятих у народному господарстві, припадало спеціалістів нетехнічного профілю: у США – 111, ФРН – 37, Франції – 32, Україні – 15. Таким чином, однією з передумов входження України до єдиного європейського та світового освітнього простору стало забезпечення підготовки фахівців на рівні міжнародних вимог [1, с. 59; 3, с. 194].

Нагальною потребою в системі підготовки фахівців постала їх динамічна адаптація до швидкозмінних вимог національного та міжнародного рівнів праці. Криза, що вибухнула в українській промисловості на початку 90-х рр. XX ст., зумовлювала прийняття, здавалося б, логічного рішення: згорнути підготовку інженерних кадрів, скоротити набір на технічні спеціальності і, скориставшись реорганізацією у класичні університети, відмовитися від технічного минулого, щоб будь-яким шляхом увійти до освітньої кон'юнктури ринку, що тільки зароджувалася. Але МОН України обрало інший шлях. В державному управлінні освітою чітко усвідомлювали: криза в розвитку підприємств завершиться так само, як відповідно до об'єктивних законів завершуються будь-які кризи. Справа полягала в іншому: чи буде Україна європейською державою з могутнім технологічним потенціалом, чи такою, що розгубить інженерно-конструкторську еліту, наукові школи й ідеї, перетворившись на типову країну «третього світу», яка буде постачати у високо-розвинене світове співтовариство дешеві й мало-кваліфіковані робочі ресурси.

Зміна структури підготовки кадрів стала важливим реформаторським напрямком стосовно вищої освіти України. Тому в країні почала формуватися диференційована за рівнем підготовки і виконуваними завданнями система вищих навчальних закладів. Вона включає (поряд з університетськими і спеціалізованими вузами академічного рівня) ВНЗ, створені на базі інженерних вузів та інших вищих професійних навчальних закладів, а також новий тип вузів – об'єднані вищі заклади, які здійснюють підготовку спеціалістів різного профілю і рівня кваліфікації, з новою, більш демократичною системою навчання, можливістю переходу з одного потоку на інший. На думку керівництва вищої школи, створення диференційованої системи вищої освіти, з одного боку, дозволяє задовольнити різнобічні інтереси студентів, з іншого боку, більшою мірою відповідає потребам економіки у спеціалістах різного профілю і рівня кваліфікації. Разом з тим, реформування структури підготовки спеціалістів необ-

хідно проводити обережно, бо зміна структури народного господарства відбуватиметься повільно, і потреба в інженерах за умови стабілізації залишається високою. Не можна нарощувати підготовку фахівців нетехнічного профілю за рахунок різкого скорочення підготовки інженерів.

Слід підкреслити, що саме сьогодні істотно зростає роль професійної, передусім інженерної освіти. Це зумовлено тим, що матеріальною основою життєдіяльності людини та суспільства була і ще протягом досить тривалого часу (а можливо, і завжди) лишатиметься сфера промислового виробництва.

Соціально-економічні перетворення, що відбуваються в Україні, приводять до суттєвої реструктуризації багатьох галузей, зникнення одних напрямів і виникнення інших. На підприємствах України працюють 18,8 % всього зайнятого населення і виробляється продукції та послуг для більше ніж 70 підгалузей промисловості. Промислове виробництво країни забезпечує понад третину загального обсягу валового внутрішнього продукту, майже 50 % товарів і послуг, а також 80 % експортної продукції. [6, с. 10]. Ці дані свідчать, що промислові підприємства залишаються основними системоутворюючими елементами найбільш важливих сфер життєдіяльності держави, зокрема наукової та освітньої – як рушії розвитку споживачів та джерел знань, і соціальної – як умова створення робочих місць для реалізації людських можливостей та забезпечення їх засобами існування.

Промислові галузі України постійно перебувають у центрі політичного бачення Президента та уряду України, про що свідчить Указ «Про концепцію державної промислової політики», підписаний Президентом України 12 лютого 2003 р., та Державна програма розвитку промисловості на 2004 – 2011 рр., прийнята постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 2003 р. № 1177. Ці документи передбачали прискорення розвитку промисловості шляхом системного залучення сучасних організаційних, інтелектуальних, матеріальних, інформаційних, кадрових та інших ресурсів суспільства. А головне, поставлені завдання відповідають загальносвітовій стратегії інноваційного розвитку суспільства, яке переходить від індустріальної фази свого розвитку до етапу інформаційного.

У справі підготовки кадрів слід було врахувати й те, що в Україні діє розгалужена і потужна науково-технічна система, яка включає понад 100 академічних установ, більш як 150 наукових інститутів при вищих навчальних закладах, конструкторські і технологічні установи з розвинутою інфраструктурою, спроможною задовольнити потреби інноваційного розвитку промисловості. Ця система характеризується наявністю працівників високої кваліфікації (понад 67 тис.) та системою відтворення кадрів. За таких умов вища технічна освіта значною мірою визначає довгостроковий економічний розвиток держави,

виступає каталізатором розроблення та впровадження високих технологій, забезпечує науково-технологічний рівень всіх галузей економіки держави. Тому підтримка реформування вищої технічної освіти мала стати одним із пріоритетів державної політики для утвердження України як високотехнологічної держави.

Широка інформатизація, перехід до якісно нових високих технологій, енерго- і ресурсозбереження вимагали і відповідних якісних змін у системі підготовки кадрів з вищою технічною освітою. Перегляду підлягали її цілі та зміст, характер організації навчально-виховного процесу і використовувані педагогічні технології. Масштаб і відповідальний характер завдань, що поставили перед реформуванням інженерної освіти, не дають змоги ефективно здійснити це реформування, не спираючись на основні положення і принципи нової філософії інженерної освіти.

Успіх справи щодо зміни структурної підготовки кадрів полягав, насамперед в нових організаційних підходах, які відповідають ринковим перетворенням, освоєнню зарубіжного досвіду, а, разом з ним, витончене відчуття новизни і перспективи світових тенденцій розвитку освіти у XXI столітті [4, с. 155]. В Україні є ряд визнаних університетських шкіл, наприклад, Київська, Дніпропетровська, Львівська і Харківська. У нас є вищі технічні, технологічні, медичні, будівельно-архітектурні, педагогічні і інші навчальні заклади, які здійснюють кваліфіковану підготовку кадрів у своїх галузях. Досвід цих вузів без перебільшення є національним надбанням. Саме він має стати тим основним підґрунтям, від якого, власне, й буде здійснюватися подальша модернізація вищої освіти у відповідності з Болонським процесом і потребами практики.

Виходячи з цього, слід розуміти, що випускник ВНЗ має володіти базовими компетенціями. Тому все більшого значення набуває вимога «уміння вчитися», що підвищує можливості працевлаштування, полегшує вертикальну і горизонтальну мобільність працівників на ринку праці. Більшість запрошень підприємств на роботу містять такі вимоги: наявність вищої освіти – 90 % від загального числа; знання ПЕОМ на рівні, не нижче упевненого користувача – 95 %; знання, як мінімум, однієї іноземної – 50 % [5, с. 65]. Є ефективні та безпечні для суспільства шляхи економії державних коштів. Один з них – інтеграція спеціальностей відповідно до класифікації видів економічної діяльності (ДК 009-96) та критеріїв: «об'єкт діяльності», «потреба в кадрах», «перспективність». Така робота в Україні ведеться. Відповідно до принципів Болонської декларації, впроваджуються елементи методології розмежування освітньої та професійної атестації фахівців, зокрема, впровадження кваліфікаційного сертифікату, визнаного в країнах ЄС.

З огляду на вибір Україною інноваційної моделі розвитку своєї економіки, вищим навчальним закладам разом з академічними інститутами

необхідно організувати підготовку менеджерів з інноваційної діяльності на основі попереднього вивчення рівня творчої обдарованості, наявності лідерських, організаторських здібностей, розробити необхідні програмні, методичні та навчальні матеріали з базових дисциплін, які формують знання в галузі менеджменту інноваційної діяльності, зокрема із: маркетингу інноваційних продуктів; інноваційного менеджменту; творення, використання і захисту інтелектуальної власності; управління й інвестування інноваційних проектів та програм; комерціалізація результатів науково-технічних розробок.

Постійний моніторинг, що здійснює департамент вищої освіти МОН України, свідчить, що в змісті вищої освіти ще є багато дріб'язкового матеріалу, який не тільки відволікає від головного, а то й просто дублює шкільні програми. Понад те, значне зростання обсягу знань, робить проблематичною модель розвитку навздогін, до якої підштовхує сучасна ситуація. Для ефективної модернізації вищої освіти слід забезпечити широкий вибір освітніх програм і профілів спеціалізації, усунути з практики роботи навчальних закладів одноманітність та уніфікацію у змісті та методах навчання, розширити права автономії вузів у розв'язанні академічних проблем.

Слід забезпечити безперервність навчального процесу за більшістю напрямів підготовки, їхню взаємоузгодженість. Це підвищить ефективність усього навчального процесу, посилить мотиваційні аспекти у виборі професії, навчанні молоді, в отриманні другої освіти чи підвищенні кваліфікації, стабілізує конкурсну ситуацію та контингент тих, хто навчається у взаємопов'язаних навчальних закладах.

Структурне реформування системи підготовки кадрів з вищою освітою, на наш погляд, має відбуватися за такими напрямками: удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази з питань підготовки і перепідготовки спеціалістів різних напрямів, оптимізація мережі та чисельності особового складу ВНЗ у межах єдиної системи вищої освіти МОН України, матеріально-технічного та фінансового забезпечення підготовки фахівців, приведення змісту освіти у відповідність із державними стандартами вищої освіти, сучасних потреб та міжнародного досвіду підготовки кадрів, застосування інноваційних педагогічних технологій, створення умов для розвитку, саморозвитку, самореалізації випускників вузів, проведення державної акредитації ВНЗ за новими напрямками та спеціальностями підготовки фахівців.

Нова парадигма вищої освіти України як системи, що самовдосконалюється, має враховувати швидкоплинні умови функціонування, національні і державні програми розвитку суспільства, які базуються на аналізі світових тенденцій розвитку вищої освіти, постійному пошуку і впровадженні навчальних інновацій. Прискорений розвиток технологій, таких як інформаційні й телекомунікаційні, вплив яких на всі аспекти соціального

життя дедалі більше зростає, відкриває перспективи вдосконалення вищої освіти, обміну науково-навчальною інформацією, інтенсифікації наукової співпраці і розширення культурно-освітніх обмінів. Доступна для оперативного відтворення засобами комп'ютерного процесингу інформація перетворюється у найважливіший фактор соціального розвитку суспільства. Згідно з підходами, визначеними Болонським процесом, становлення та ступінь запровадження у систему діяльності ВНЗ сучасних інформаційних систем і технологій є суттєвим чинником та індикатором стану розвитку вищої освіти в країні. В одному із оглядів ЮНЕСКО стосовно ролі вищої школи у майбутньому інформаційному суспільстві прямо констатується, що «нові інформаційні технології, особливо INTERNET, докорінно змінюють доступ до інформації, навчальний процес і наукову роботу, способи дослідження, відкриття нового, викладання та навчання; майбутнє університетів прямо залежить від їхньої здатності адаптуватися в новому інформаційному суспільстві й відповідати вимогам ще більш чутливого до нових технологічних змін ринку праці».

Процес впровадження інновацій на основі сучасних інформаційних технологій носить системний і всеосяжний характер і має бути керованим з боку як держави в цілому, так і окремих ВНЗ. Таке інноваційне навчання дозволяє не тільки проектувати майбутнє, але й вимагає від майбутніх спеціалістів бути готовими до впровадження інновацій, а також здійснювати корегуючий вплив на ці процеси. Впровадження інновацій в освітній процес необхідно здійснювати на всіх рівнях. В ньому реалізуються усі основні види інновацій: технологічні, продуктові і управлінські. Сутність технологічних інновацій для вищої школи полягає в застосуванні нових навчальних технологій (дистанційних та його елементів) або вдосконалення вже діючих на технологічно новій основі з допомогою активних методів навчання і комп'ютерних технологій. Вони мають забезпечити конкурентоздатність наданих освітніх послуг, диверсифікацію, підвищення якості освіти, реалізацію економічних і соціальних функцій. Сутність продуктових інновацій – у впровадженні нових освітніх продуктів і змін підходів до часу і обсягів послуг, що надаються. Це, зокрема, – «безперервна освіта» або «освіта протягом життя». Управлінські інновації спрямовані на вдосконалення чи застосування якісно нових методів державного управління освітньою галуззю в цілому, або на рівні конкретного ВНЗ.

Державне керівництво, визначаючи шляхи підвищення якості вищої освіти, добре усвідомлювало її залежність від рівня впровадження інформаційно-комунікаційних технологій та формування інформаційної культури. Відповідно до індексу інформаційного суспільства, 55 країн світу вважалися такими, що перейшли від індустріального суспільного ладу до інформаційного, в якому формується принципово нова парадигма про-

фесійної діяльності. України в цьому списку не було. Але в розвитку інформаційного суспільства наша держава мала зобов'язання і як член ООН, і як країна європейського вибору. Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України чітко політики в створенні інформаційного освітньо-наукового простору за роки незалежності не здійснювало. І тому необхідно було робити серйозні кроки в цьому напрямку.

Розв'язання освітніх завдань вимагало ефективного використання телекомунікаційних і комп'ютерних технологій в широкій якості – від допоміжних засобів до головних, базових при дистанційному навчанні. Комп'ютерна неграмотність – серйозний фактор маргіналізації людини і гальмо економічного й технічного прогресу. За основу оцінки й характеристики ваги країни у світі

беруться нині вже не могутність збройних сил чи економічні показники, а здатність продукувати наукоємні технології. Стосовно окремого члена суспільства, невміння володіти комп'ютерними технологіями у XXI ст. можна порівняти з невмінням читати і писати на початку XX ст., такі люди неминуче витісняються на периферію цивілізації.

**Висновки.** Таким чином, курс на інноваційний розвиток неможливий без наявності кваліфікованих кадрів, здатних інноваційно мислити і готових до запровадження інновацій у всі сфери життєдіяльності суспільства. На сучасному етапі – це одне із основних завдань освітньої галузі, та й ефективний розвиток самої освітньої галузі неможливий без запровадження інновацій.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Ковальчук Л. О. Система освіти зарубіжних країн : [Навчальний посібник] / Л. О. Ковальчук, О. Б. Ковальчук. – Львів : Видавн. центр ЛНУ, 2003. – 136 с.
2. Козлакова Г. Інноваційні процеси у вищій технічній школі: інтеграція до європейського освітнього простору / Г. Козлакова // Вища освіта України. – 2005. – № 3. – С. 36–39.
3. Козлова Е. Некоторые проблемы информационного взаимодействия в вузе / Е. Козлова // Фундаменталізація вищої освіти – необхідна умова випуску конкурентоспроможних фахівців : матеріали міжнар. наук.-метод. конф., 11–13 квітня 2001 р. – Харків : НТУ «ХП», 2001. – С. 193–196.
4. Ніколаєнко С. М. Вища освіта – джерело соціально-економічного і культурного розвитку суспільства / С. М. Ніколаєнко. – К. : Знання, 2005. – 319 с.
5. Півняк Г. Перспективи розвитку вищої технічної освіти в контексті євроінтеграції / Г. Півняк // Вища освіта України. – 2006. – № 1. – С. 64–68.
6. Сиченко В. В. Ефективні конкурентні стратегії управління освітою в Україні / В. В. Сиченко // Стратегія забезпечення сталого розвитку України : міжнар. наук.-практ. конф., 20 травня 2008 р. : тези допов. : у 3 ч. – К. : РВПС України НАН України, 2008. – Ч. 3. – С. 10–11.

*Рецензенти:* Іванов М. С. – д.політ.н., професор;  
Коваль Г. В. – к.політ.н., доцент

© Мусієнко І. І., 2011

*Стаття надійшла до редакції 07.02.2011 р.*

## СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕНЕРГЕТИКИ В УКРАЇНІ

*Досліджено сучасний стан енергетичного комплексу. Розроблено заходи ефективної державної політики в галузі енергетики в цілому, та зокрема ринку енергопостачання.*

**Ключові слова:** Державне регулювання, паливно-енергетичний комплекс, система, стратегія, функціонування.

*Исследовано современное состояние энергетического комплекса. Разработаны мероприятия эффективной государственной политики в отрасли энергетики в целом, и в частности рынка энергоснабжения.*

**Ключевые слова:** Государственная регуляция, топливно-энергетический комплекс, система, стратегия, функционирование.

*The modern state of power complex is explored. The measures of effective state policy are developed in industry of energy on the whole, and in particular market of energy supply.*

**Key words:** State adjusting, fuel and energy complex, system, strategy, functioning.

**Вступ.** Впродовж десятиріч паливно-енергетичний комплекс України забезпечував зростання економіки. Тепер держава прагне гарантувати насамперед високий рівень життя та безпечно докільля для своїх громадян. На сучасну пору завданням паливно-енергетичного комплексу України є повне, надійне та екологічно безпечно задоволення потреб суспільства в енергетичних продуктах.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Дослідженню і розвитку теорії та практики державного управління, формування й реалізації державної політики, механізмів державного управління відводилось чільне місце у багатьох працях відомих українських та зарубіжних учених, зокрема Г. Атаманчука, А. Богданова, П. Брауна, Р. Гріффіна, А. Зінов'єва, Б. Литвака, М. Мескона, Л. Пала, Г. Райта, Ю. Тихонравова, Г. Щедровицького. Значним внеском у розвиток науки державного управління є роботи сучасних українських вчених В. Д. Бакуменка, В. Г. Бодрова, М. В. Гамана, А. О. Дегтяра, М. Х. Корецького, В. І. Мунтіяна, Н. Р. Нижник.

### **Постановка завдання:**

- дослідити сучасний стан енергетичного комплексу;
- розробити заходи ефективної державної політики в галузі енергетики в цілому, та зокрема ринку енергопостачання.

**Результати.** Важливим кроком в цьому напрямку стало розроблення та схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 року №145 Енергетичної стратегії

України на період до 2030 року, яка заклала концептуальні засади енергетичної безпеки держави, визначила головні цілі та – завдання енергетичної політики, намітила основні напрямки та показники розвитку енергетики [5]. Мета Стратегії – сприяти реалізації в Україні енергозберігаючої моделі розвитку економіки.

Виходячи з життєво важливих національних інтересів, Україна повинна:

- зменшити критичну залежність від Росії як єдиного на сьогоднішній день джерела імпорту енергоносіїв, диверсифікувати шляхи і джерела їх постачання;
- знизити енергоємність ВВП та здійснити перехід до енергозберігаючої моделі економіки;
- зміцнити енергетичне співробітництво та координацію енергетичної політики з Європейським союзом.

Енергетичною галуззю на сьогодні практично вичерпано можливості інтенсивного використання діючого обладнання. Зношеність основного обладнання досягла критичного рівня. Це стосується як енергогенеруючих потужностей, так і електричних мереж.

У розвитку теплової енергетики доцільне переважне використання вугілля. Це сприятиме розвитку вітчизняної вугледобувної галузі, а також позитивно вплине на енергетичну безпеку держави.

У балансі потужності енергосистеми України гідроелектростанції не перевищують 9 % проти 15 % оптимальних. Це призводить до дефіциту

маневрових і регулюючих потужностей, покрити який покликані:

- завершення будівництва та введення в експлуатацію Ташлицької ГАЕС (у серпні 2007 року Державною приймальною комісією прийнято в експлуатацію її другий гідроагрегат);
- добудова першої черги Дністровської ГАЕС у складі трьох гідроагрегатів;
- друга фаза реконструкції ГЕС Дніпровського каскаду;
- спорудження Канівської ГАЕС у складі 4-х гідроагрегатів потужністю 250 МВт кожний.

В наслідок моральної та фізичної зношеності обладнання теплових електростанцій мають місце значні питомі витрати палива на відпуск електроенергії по всіх генкомпаніях та деяких ТЕЦ (Миронівська ТЕЦ, Харківська ТЕЦ-2, Севе́ро-донецька ТЕЦ, Одеська ТЕЦ, Севастопольська ТЕЦ, ТОВ «Крим ТЕЦ», ДП «Зуївська ЕТЕЦ»). Це зумовлює нагальну потребу реконструкції та модернізації ТЕЦ [2, с. 74; 3, с. 23].

Одним з головних вирішальних чинників, які призводять до кризового фінансового стану теплоелектроцентралей є невідповідність витрат на виробництво тепла відпускним тарифам, що встановлюються місцевими органами влади. Нормативно-правова база теплоенергетики потребує внесення змін до Законів України «Про теплоенергетику», «Про житлово-комунальні послуги» – зокрема, в частині визначення центрального органу виконавчої влади в сфері теплопостачання, до повноважень якого відносилась б функція проведення єдиної державної політики в сфері теплопостачання. Фінансування екологічної броні електропостачання підприємств житлово-комунального господарства та вугледобувних підприємств.

З метою забезпечення ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів для запобігання безоплатного споживання електричної енергії необхідно внести відповідні зміни до Закону України «Про теплопостачання» в частині узгодження положень, цих законів з вимогами Закону України «Про електроенергетику».

Ситуація, що склалась в правовому полі при оформленні права землекористування під лінійними об'єктами практично не дає можливості успішно реалізувати програму перспективного розвитку об'єднаної енергетичної системи України. Таке становище потребує негайного вирішення проблемних питань на законодавчому рівні. В першу чергу необхідно прийняти закон, який регламентуватиме примусове вилучення земельних ділянок для суспільних потреб.

Також потребує спрощення процедура вибору земельних ділянок для розташування лінійних об'єктів. Існуючий «Порядок вибору земельних ділянок для розміщення об'єктів», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.04 №427, орієнтований на одну конкретну земельну ділянку, а не на вибір сотень земельних ділянок на яких необхідно побудувати лінійний

об'єкт. Необхідно відновити в «Інструкції про порядок складання, видачі, реєстрації і зберігання державних актів на право власності на земельну – ділянку і право постійного користування земельною ділянкою та договорів оренди землі», затвердженої наказом Держкомзему України від 04.05.99 № 43, пункт згідно і яким можна оформляти один державний акт на право постійного користування кількома черезсмужними земельними ділянками однакового цільового призначення.

Енергетичною стратегією України на період до 2030 року передбачено збереження домінуючої ролі атомної енергетики в енергозабезпеченні країни. Частка виробництва атомної електроенергії протягом всього періоду має зберігатися на рівні 50 % від сумарного річного виробництва електроенергії в Україні. Ключовими напрямками розвитку ядерно-енергетичного комплексу є продовження терміну експлуатації діючих АЕС та перспективне будівництво в ядерній енергетиці.

Крім того, зважаючи на наявність власної сировинної бази, передбачено розвиток потужностей атомно-промислового комплексу, зокрема – уранового та цирконієвого виробництв. Це надзвичайно амбітні завдання, адже їх виконання потребує розгортання масштабного будівництва і значних фінансових вкладень.

Для гарантування безпечної і ефективної поточної експлуатації діючих енергоблоків АЕС в межах їх проектного строку служби сьогодні виконуються заходи з реконструкції та модернізації, передбачені затвердженою Урядом Концепцією підвищення безпеки діючих енергоблоків АЕС.

Важливим елементом щодо забезпечення поточної експлуатації АЕС є гарантування поставок на них свіжого ядерного палива. З метою уникнення монополізації щодо постачання свіжого ядерного палива (єдиний постачальник на сьогодні Російська Федерація) продовжується реалізація спільного україно-американського Проєкту кваліфікації ядерного палива для України. 30 березня 2008 року НАЕК «Енергоатом» та компанія «Вестінггауз» уклали комерційний контракт на постачання протягом 2011-2015 років ядерного палива виробництва компанії «Вестінггауз» для забезпечення щорічного планового перевантаження трьох енергоблоків ВВЕР-1000 АЕС України.

Здійснюється робота щодо подовження терміну експлуатації діючих енергоблоків АЕС. Розроблено план-графіки робіт із пролонгації експлуатації енергоблоків № 1 та № 2 Рівненської та № 1 Южно-Української АЕС. Передбачено фінансування цих робіт у поточному році.

Відчутною проблемою для українських АЕС є поводження з відпрацьованим ядерним паливом та радіоактивними відходами. Поки що лише Запорізька АЕС має власне сховище для відпрацьованого палива та відходів. Основним завданням щодо поводження з відпрацьованим ядерним

паливом є спорудження централізованого сховища «сухого» типу, яке здійснюється в два етапи. У 2006 році завершилась перша фаза контракту з переможцем міжнародного тендеру корпорацією «Холтек Інтернешл». Нею було надано інформацію, необхідну для розробки техніко-економічного обґрунтування інвестицій будівництва сховища. Другу фазу контракту, яка передбачає проектування та будівництво сховища, буде розпочато після прийняття Верховною Радою України закону про його розміщення, проектування та будівництво. Введення в експлуатацію пускового комплексу ЦСВЯП очікується у 2012 [1, с. 104].

На сучасному етапі основним завданням є створення та подальший розвиток національної системи науково-інженерної та проектно-конструкторської підтримки ядерно-енергетичного комплексу для досягнення переважної участі вітчизняних наукових і проектних інститутів, центрів та підприємств інжинірингового профілю у підтримці й супроводі поточної експлуатації об'єктів та перспективного розвитку ядерно-енергетичного комплексу України.

Не зважаючи на укладання Угоди про науково-технічне співробітництво між НАН України та ДП НАЕК «Енергоатом», метою якої є організація співробітництва з питань науково-технічного супроводження та реалізації Енергетичної стратегії розвитку ядерної енергетики України, останнім часом у ядерно-енергетичному комплексі через нестачу коштів на фінансування практично не виконуються заплановані пошукові, науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи. Галузева наука знаходиться у пригніченому стані. Фундаментальні наукові дослідження, розробка нових технологій і науково-технічна підтримка ядерної енергетики знаходиться на межі виживання.

Через обмеженість виконання науково-технічних розробок не створено власної бази технічного переозброєння галузі та її подальшого розвитку, бракує цілісної нормативно-технічної бази для забезпечення роботи атомних електростанцій та підприємств ядерно-енергетичного комплексу, яка відповідає б сучасним умовам. Згорання науково-технічної підтримки ядерної енергетики неприпустиме з огляду на її важливість для забезпечення безпечної експлуатації АЕС.

Першим кроком стала підготовка проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про створення системи науково-технічної та проектно-конструкторської підтримки та подальшого розвитку ядерно-енергетичного комплексу України», яка передбачає запровадження державної програми розвитку системи науково-технічної підтримки галузі. Це дозволить:

- забезпечити фаховий супровід та необхідну актуалізацію проектів АЕС, прийняття обґрунтованих проектних рішень;
- сконцентрувати наукові, людські та матеріальні ресурси для розпитку інститутів ядерної

галузі, переоснастити їх експериментальну та програмно-методологічну базу;

- здійснювати цілеспрямовану фінансову підтримку науково-технічної системи галузі на державному рівні;
- підвищити відповідальність інститутів за комплексне і якісне розв'язання проблем галузі, своєчасне одержання очікуваного результату робіт;
- уникнути залучення недостатньо кваліфікованих організацій (прихід яких на ринок ядерних послуг пов'язаний ще й із недосконалістю тендерних процедур), що не володіють необхідним досвідом і неспроможні до комплексного вирішення завдань.

Необхідність та своєчасність прийняття такого документа підтримана керівниками всіх наукових та проектно-конструкторських організацій та установ. Пріоритетного значення набуває необхідність:

1. Визначити функції, повноваження і відповідальність головних організацій та установ, необхідні ресурси для розвитку їх матеріально-технічної та кадрової бази. Першочергово увагу треба приділяти не лише аспектам будівництва нових енергоблоків АЕС, а й розвитку нових технологій та перспектив всього ядерно-енергетичного комплексу – насамперед участі у розробці нових типів реакторів, розвитку елементів ядерно-паливного циклу, вдосконаленню експериментальної бази включаючи будівництво дослідницького ядерного реактора, розвиток нормативно-правової бази, підготовці кваліфікованих кадрів, підвищенню привабливості галузі для молодих спеціалістів тощо.

2. Для вітчизняних організацій та установ, що здійснюють науково-технічну та проектно-конструкторську підтримку ядерно-енергетичної галузі, важливо мати стратегічний портфель замовлень експлуатуючої організації на 5-10 років наперед, що дозволить належним чином планувати та розвивати свою діяльність

3. Першочерговим є завдання розвитку матеріально-технічної бази організацій науково-інженерної та проектно-конструкторської підтримки ядерно-енергетичного комплексу.

4. Додаткової матеріально-ресурсної підтримки потребують навчальні установи, що готують спеціалістів для ядерно-енергетичного комплексу. Для цього необхідно врегулювати систему державних замовлень спеціалістів для об'єктів ядерно-енергетичного комплексу, підвищити престижність «ядерних» спеціальностей, запровадити систему залучення спеціалістів до роботи у науково-технічних проектно-конструкторських установах, організувати учбову практику на об'єктах галузі тощо. Підтримки потребує вузівська наука, без якої неможлива підготовка кваліфікованих кадрів.

5. Необхідно об'єднати зусилля по створенню дієвої системи науково-технічної підтримки ядерно-

енергетичного комплексу, залучити до її функціонування наукові організації НАН України, проектно-конструкторські організації та навчальні установи. Вирішенню зазначених завдань має сприяти активна участь і підтримка експлуатуючої організації ДП «НАЕК «Енергоатом».

Зменшення обсягів видобутку нафти й газу пов'язане головним чином із негативною зміною структури видобутку. Впродовж попередніх 20 років були відкриті родовища нафти й газу з невеликими покладами, тому введення їх у промислову розробку не могло компенсувати природне зменшення видобутку нафти і газу з крупних родовищ. Крім того, якість відкритих запасів не стимулює їхню швидку розробку. В загальній кількості видобувних запасів вуглеводнів, що знаходяться на Державному балансі корисних копалин України, понад половину становлять важковидобувні запаси. Основні ж родовища знаходяться на завершальній стадії розробки.

Дослідження передбачає можливу участь України у проекті «Набукко» у кількох варіантах:

– приєднання до проекту без «прямого» постачання природного газу до України шляхом заміщення на кордоні Росія – Україна або продажу газу на ринках Європи з наступним придбанням на одержані кошти російського газу;

– використання проекту для «прямого» постачання газу до України шляхом будівництва відгалужень від газопроводу.

Вибір остаточного варіанта участі України в газотранспортному проекті «Набукко» залежить від результатів переговорів з членами консорціуму з урахуванням пропозицій його керівництва.

Реалізація енергетичної стратегії повинна забезпечити перетворення України на впливового та активного учасника міжнародних відносин у сфері енергетики, зокрема, через участь у міжнародних та міждержавних утвореннях та енергетичних проектах. Для цього уряд повинен створювати умови для діяльності відповідних суб'єктів у таких напрямках: імпорт-експорт енергопродуктів; реалізація та розвиток транзитного потенціалу; участь у розробці енергетичних ресурсів та спорудженні енергетичних об'єктів за межами України тощо.

**Висновки.** Підсумовуючи вище сказане можна зробити висновок, що сучасний стан енергетичного комплексу характеризується високим рівнем зношеності основних фондів, недостатнім обсягом інвестицій у розвиток галузей, недосконалістю нормативно-правового забезпечення функціонування та розвитку енергетики. І тому постає питання розробки ефективної державної політики в галузі енергетики в цілому, та зокрема ринку енергопостачання.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Коновалюк В. І. Роль монополій паливно-енергетичного комплексу в економіці України: Монографія / НАН України. Ін-т економіки пром-сті. – Дн.: Наукова думка, 2004. – 278 с.
2. Лір В. Е. Енергетична складова конкурентоспроможності економіки України: Матеріали. конф. «Електроенергетика України: стратегія ефективності». – К.: Міжвідомча аналітично-консультативна рада з питань розвитку продуктивних сил і виробничих відносин, 2006. – С. 73–77.
3. Праховник А. В., Іншеков С. М. Енергозбереження України: стратегія та гармонізація до світових тенденцій // Зб. ІЕД НАНУ: Спец. вип. – К.: ІЕД, 2004. – С. 22–27.
4. Ребкало В. А., Тертичка В. В. Стратегічне прогнозування як інструмент державної політики // Вісн. НАДУ. – 2002. – № 3. – С. 216–224.
5. Розпорядження, Стратегія від 15.03.2006 № 145-р «Енергетична стратегія України на період до 2030 року» // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

Рецензенти: Дацій О. І. – д.е.н., професор;  
Ємельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Биркович Т. І., 2011

Стаття надійшла до редакції 26.01.2011 р.

## МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА РЕГІОНАЛЬНОЇ ДЕПРЕСИВНОСТІ

*Досліджено законодавче регулювання розвитку регіонів в особливих умовах. Обґрунтовано моніторинг і оцінку регіональної депресивності.*

**Ключові слова:** Депресивні території, державна політика, завдання оздоровлення, законодавче регулювання, механізм, моніторинг, особливий правовий режим.

*Исследована законодательная регуляция развития регионов в особенных условиях. Обгрунтовано мониторинг и оценку региональной депрессивности.*

**Ключевые слова:** Депрессивные территории, государственная политика, задание оздоровления, законодательная регуляция, механизм, мониторинг, особенный правовой режим.

*The legislative adjusting of development of regions is explored in the special terms. Monitoring and estimation of regional repressive is grounded.*

**Key words:** Depressed territories, state policy, task of making healthy, legislative adjusting, mechanism, monitoring, special legal mode.

**Вступ.** Концепція державної регіональної політики передбачає, що статус депресивних територій, форми державної підтримки її розвитку мають бути визначені законодавством на основі науково обґрунтованої комплексної оцінки їх економічного, фінансового, екологічного, соціального стану. Однак, активна увага до проблеми депресивних територій влади та науковців, сама по собі не гарантує позитивного вирішення цих проблем. Іноземний досвід демонструє, що подолання територіальних депресій займає тривалий час, значної державної та суспільної підтримки антидепресивної політики, суттєвих ресурсних витрат, що не розраховані на швидку віддачу. На жаль іноземний досвід важко впровадити в силу концептуальних факторів: в сучасній державній політиці домінують короткострокові цілі та інтереси, є обмеження ресурсного характеру. Зазначене призводить до протиріч у розумінні гостроти проблеми, механізмів та завдань оздоровлення депресивних територій.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Слід зазначити, що у офіційних документах і в науковій літературі до цього часу не вироблено чіткого єдиного критерію щодо визначення проблемної території. Не існує ні чіткого визначення даного поняття, ні офіційної класифікації таких територій. Найбільш широко класифікації проблемних регіонів в українській регіоналістиці досліджено в монографії Герасимчук З. та Галушак В., які на основі аналізу підходів провідних регіоналістів Гранберга А.; Селіверстова В., Бандмана М., Гузнера С.; Дорогунцова С., Борщевського П., Фашевського М.; Хвесика М., Горбач Л., Пастушенко П.; Смірнягіна Л., Білова Г.; Лексіна В., Швецова А.

### **Постановка завдання:**

- дослідити законодавче регулювання розвитку регіонів в особливих умовах;
- обґрунтувати моніторинг і оцінку регіональної депресивності.

**Результати.** Державна влада не залишає поза увагою питання оздоровлення депресивних територій. Існує два підходи з побудови методики порівняння регіонів за рівнем проблемності. Перший ґрунтується на виділенні обмеженої кількості регіональних показників, зіставленні їх з «пороговими» значеннями. Інший підхід спирається на конструювання інтегрального показника, припускаючи агрегацію інформації і подальше ранжирування регіонів. Питання критеріїв територіальної депресивності є одним з найважливіших та складним. Складність цього питання пов'язана з неоднорідністю та багатофункціональністю самого об'єкту дослідження. Застосування іноземного досвіду є достатньо проблематичним у зв'язку із значними територіальними відмінностями безпрецедентного трансформаційного спаду, який до цього часу ще не подолано.

Згідно з Порядком здійснення моніторингу показників розвитку регіонів, районів, міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення для визнання територій депресивними. Конкретна територія може бути визнаною депресивною за 10 показниками: 1) валовий регіональний продукт; 2) обсяг реалізованої промислової продукції; 3) середньомісячна зарплата; 4) щільність сільського населення; 5) частка зайнятих у промисловості; 6) частка зайнятих у сільському господарстві; 7) рівень безробіття; 8) рівень довготривалого безробіття; 9) коефіцієнт природного приросту (скорочення) населення;

10) обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції. Виникає два питання: по-перше, наскільки пов'язаний моніторинг показників розвитку регіонів для визнання територій депресивними з іншими державними спостереженнями за регіональним розвитком? По-друге, наскільки релевантна зазначена моніторингова система самому завданню визнання територій депресивними, чи надає вона об'єктивну та достовірну інформацію для прийняття стратегічних рішень? Фактично відповідно до зазначеного Закону та порядку моніторингу до депресивних можна віднести лише один об'єкт кожного з чотирьох типів – завдання визначення територіальної депресивності вкрай формалізуються та спрощуються виключно до завдання визначення аутсайдерів – найгіршої за визначеними показниками території. Зазначене у певному ступені викривлює зміст поняття депресивності.

В теорії визнається, що перелік ознак депресивності територій повинен бути як можна більш широким, тому що депресія є системним явищем, чим більш його ознак буде виявлено, тим якісніше прийняття державних рішень. С. О. Сивоконь, В. А. Яцюк, А. П. Засць вважають за доцільне мати мінімально необхідний перелік характеристик: 1) локального рівня депресії – погіршення рівня життя та економіки та екології; 2) ресурсних можливостей – бюджетну забезпеченість та наявність ресурсів для завдань подолання депресивності; 3) гостроти депресії – порівняльне погіршення динаміки показників за однотипними територіями [1, с. 135].

Виходячи з гіпотези, що платіжна криза є специфічним економічним явищем трансформаційних СЕС, що об'єктивно збільшує ступень депресивності регіонів країни, показники цієї кризи можна використовувати як критерій оцінки депресивності.

Законодавче регулювання регіонального розвитку є достатньо складним. Нормативно-правові акти складають розгалужену різнорівневу систему забезпечення державної регіональної політики. Завдання регулювання подолання депресивності дещо її модернізує: передбачене узгодження державної діяльності на основі угод регіонального розвитку, які укладаються між Урядом та органами місцевого самоврядування. За наслідками передбачено, що Уряд затверджує спеціальні програми – взаємопов'язаний за змістом, термінами виконання, можливостями і виконавцями комплекс цільових заходів правового, організаційного, економічного, фінансового, соціального спрямування, орієнтованих на подолання депресивності території, що забезпечені фінансовими і іншими ресурсами держави і регіону [2, с. 13].

Управління депресивними територіями є категорією економічною та відображає відносини, що виникають на рівнях макро-, мезо- та мікро-економіки. На сучасному етапі трансформацій є дещо спрощене уявлення щодо місця та ролі управління депресивних територій (ДТ), що сформовано, по-перше, під впливом базового визна-

чення об'єкту управління – «депресивної території», що передбачало, що предметом управління буде розробка та впровадження системи заходів, які будуть сприяти її виведенню з депресивного стану. По-друге, у певній мірі спровоковано непозиційністю самого предмету управління.

Можна визначити предмет управління ДТ як теоретичну дисципліну, що вивчає систему суспільних відносин, що виникають з приводу наявності самого стану депресивності: умови виникнення, сутність та форми прояву, етапи та динаміку розвитку та заходи з подолання цього явища на різних системних рівнях. Історичний її характер зумовлений тим, що ДТ, які є об'єктом її дослідження, існують лише на певному історичному етапі. Сама потреба в управлінні ДТ є реакцією на виникнення локалізованих у просторі та часі соціально-економічних криз. Управління ДТ можна також визначити як соціально-економічну категорію – сукупність форм та методів реалізації організаційно-управлінських процедур відповідно до конкретної території. Функціональний простір управління ДТ включає відображення її предметної області, що включає взаємовідносини економічних агентів: робітника та мешканця (фізичних осіб), підприємства, регіональної влади та органу державного управління тощо (юридичні особи). Головним елементом управління ДТ є застосування загальних та спеціальних адміністративно-правових норм до всіх об'єктів та інститутів відповідної депресивної СЕС: об'єктивізації/діагностики – затвердження індикаторів та вимірювання показників, програмування, бюджетування, саме регулювання. Процедурна складова управління ДТ на жаль, є найбільш слабким місцем регіональної політики: депресія породжується кризою, невід'ємною рисою якої є непередбачуваність. Головною вимогою управління ДТ є його ідентифікація у формі, що відповідає конкретному ситуативному контексту за встановленими принципами. Це актуалізує потреби у дослідженнях регіональних криз, враховуючи, що досвід можна використати в майбутньому.

Існує нагальна потреба щодо введення в регіональну політику специфічних механізмів та інструментів, які будуть діяти протягом обмеженого історичного часу. В адміністративному праві зазначене отримало назву особливого правового режиму. Юридична енциклопедія надає наступне визначення: «Режим – (від лат. *regimen* – управління, керівництво) – 1) система способів і методів здійснення політичної влади в країні; 2) встановлений національним законодавством і нормами міжнародного права порядок у суспільних відносинах (національний режим, правовий режим, прикордонний режим, режим законності, режим морського дна, режим надзвичайного стану, режим найбільшого сприяння, режим робочого часу, режим секретності, режим у місцях позбавлення волі тощо). Загальними ознаками правового режиму є наявність відповідних обмежень, заборон або пільг.» [3, с. 17]. Ґрунтовний аналіз правового

режиму надав Білий Г., який розуміє під ним порядок регулювання, відображений комплексом правових засобів із особливого поєднання дозволів, заборон, взаємодіючих між собою, а також позитивних зобов'язань, які в сукупності забезпечують особливу спрямованість регулювання [4, с. 170]. Ознаками особливих правових режимів (ОПР) є спеціальні закони та повноваження. У загальному змісті під ОПР розуміється врегульований правом, нормативний по відношенню для певної сукупності суб'єктів і об'єктів режиму порядок діяльності в певній сфері суспільних відносин.

Введення ОПР регулювання ДТ не є виключенням з загальної законодавчої практики України, він характеризується ступенем збільшення чи зменшення регулюючих впливів, з одного боку – позитивних зобов'язань (відповідно до яких одна сторона зобов'язана здійснити на користь іншої певну дію чи утриматися від неї) та заборон (диспозиції утримуватися від вчинення заборонених державою певних дій), з іншого – правових дозволів (поведінки, що задовольняє права та інтереси) та правомочь (можливість сторони правовідносин здійснювати певні дії або вимагати від їх іншої сторони). Відповідно до домінування в ОПР цих регуляторів, режим може бути пільговим (збільшуються дозволи і правомоччя, зменшуються заборони і зобов'язання) або обмежувальним (збільшуються заборони і зобов'язання, зменшуються дозволи і правомоччя). Пільговий та обмежувальний режими є найбільш загальними генеральними режимами.

Найбільш відомі три види обмежувальних ОПР: воєнний та надзвичайний стани, президентське правління. Історично, за часів Російській імперії винятковий стан (особливі форми охорони державного порядку і суспільного спокою) регулювався поліцейським правом і характеризувався застосуванням владою сукупності силових засобів управління та відсутністю правових гарантій громадянам. Виділялися їх наступні види: 1) стан посиленої та надзвичайної охорони; 2) виняткові заходи з охорони суспільної безпеки, що вводилися на територіях, які не було оголошено у винятковому стані; 3) військовий стан і облоговий стан, що вводилися у випадках війни та внутрішніх заворушень; 4) виняткові повноваження, що надавалися місцевим адміністраціям особливими законами. Президентське правління, як ОПР, вводиться в окремому суб'єкті федерації внаслідок надзвичайних подій: масових публічних заворушень, масовій корупції в органах влади тощо. Можливість його введення передбачалася поправками до Конституції СРСР 1979 року, при введенні в 1989 році посади Президента СРСР, але в СРСР жодного разу не використовувалося. Однак, наприклад, в Індії президентське правління застосовувалося більш ста разів після прийняття Конституції 1949 р.

Українське законодавство визначає два базових обмежувальних ОПР – воєнний та надзвичайний

стани. Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» передбачає встановлення ще трьох підвидів ОПР: 1) повсякденного функціонування; 2) підвищеної готовності; 3) надзвичайної ситуації.

ОПР є необхідним у випадках, коли не прогнозовані різкі зміни СЕС реально загрожують порушенню існуючого балансу факторів, що забезпечують збереження цілісності цієї системи. Зокрема, Основні засади і напрями становлення економіки в кризовий період, схвалені в 1994 р. звертають увагу на те, що методологічні підходи, на яких вони ґрунтуються, передбачають системний і комплексний характер визначення державного регулювання економіки, з урахуванням його органічного поєднання з ринковими саморегуляторами та досвіду подолання кризи в післявоєнній історії розвинутих країн. Вважаючи основною причиною кризи усунення держави від управління економікою і необґрунтоване перебільшення ролі ринкового саморегулювання в економічній політиці владних структур України, «Основні засади» передбачали корекції дій влади щодо оптимального співвідношення державних та ринкових регуляторів економічної системи. Головною метою було зупинення кризи, стабілізація соціально-економічного становища країни.

Незважаючи, що Конституція УРСР 1978 р. не передбачала існування надзвичайних повноважень та надзвичайного законодавства, у 1992 р. трьома Законами України було встановлено порядок, згідно з яким Уряду до 21.05.1993 р. делегувалися особливі повноваження видавати декрети з законодавчого регулювання економічних відносин, соціального і культурного розвитку, митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, оплати праці і ціноутворення.

Визначаючи кризу як несприятливе поєднання факторів, що загрожують безпеці людини, суспільства і держави, порушують умови їх нормальної соціально-економічної діяльності, можна стверджувати, що подолання кризи можливе при використанні комплексу заходів, найбільш ефективним з яких є ОПР, який можна визначити як систему спеціальних норм конституційно-правового і адміністративно-правового характеру регулювання діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, інших економічних акторів в кризових ситуаціях. ОПР припускає перш за все збільшення рівня прямого і опосередкованого регулювання центральною владою діяльності органів місцевого самоврядування і суб'єктів господарювання, спеціального регулювання відносин між ними, що виражається в тимчасовій зміні повноважень, розмежуванні предметів відання. Обов'язковість використання ОПР виправдовується загрозою виникнення екстремальних ситуацій.

Адміністративне право виділяє ОПР і інститути цих режимів, що формуються на основі норм, які стосуються типових компонентів процесів і мето-

дів державного управління, урахування закономірностей, функціонального змісту, прийомів і методів управлінської діяльності. Управлінські цілі завжди пов'язано з конкретною системою управління, ОПР абстраговані від них. На практиці ОПР накладаються один на одного – виникає сукупність режимів, складність функцій суб'єктів режимної організації. Необхідна комплексність засобів, якими забезпечуються ОПР. Зростає потреба в універсальних режимах управління. ОПР є свого роду опорою влади в нестабільних ситуаціях. Комплексні ОПР є особливими різновидами режимів, для яких характерна нормативність у визначенні компонентів системи державного управління, що забезпечує цей режим, і принципове закріплення основних компонентів режимної діяльності. Для комплексних ОПР характерною є побудова відповідної системи управління. Такий режим зазвичай врегульовується нормативно-правовими актами, останнім часом – законами. Під комплексним ОПР розуміється врегульоване правом державне управління, унормований порядок здійснення діяльності, загальний для визначеної сукупності державних органів, що підлягає конкретизації в процесі реалізації цього режиму.

У сучасних умовах регіональна політика здійснюється тотально чи селективно за наступними основними напрямками: 1) загальна державна підтримка соціально-економічного розвитку територій, зокрема – бюджетне вирівнювання; 2) спеціальні галузеві програми із заходами територіальної підтримки; 3) програми та проекти підтримки територій, природні умови в яких підлягають особливій охороні (у тому числі – зони екологічного лиха); 4) запровадження спеціальних умов інвестиційної та інноваційної діяльності; 5) спеціальні програми територіальної підтримки тощо.

Практика встановлення законами України територіальних ОПР широко застосовується, зокрема для: 1) гірських населених пунктів; 2) єврорегіонів; 3) зон надзвичайної екологічної ситуації; 4) спеціальних (вільних) економічних зон різних типів; 5) природно-заповідного фонду; 6) зон радіоактивно забруднених територій тощо. На території можуть діяти одночасно декілька різних ОПР.

Проблематика державного регулювання ДТ є недостатньо дослідженою: мало досліджень та практичних рекомендацій з цього питання. В більшості випадків суб'єкти і об'єкти управління, правове забезпечення розглядаються виключно щодо режимів надзвичайного і воєнного станів, де за допомогою введення ОПР принципово змінюється порядок і система державного управління [5, с. 71; 6, с. 388].

Обґрунтовувавши актуальність розробки ОПР для кризових територій, слід зазначити наступне. По-перше, ОПР слід розцінювати як сукупність інструментів, що забезпечують гарантії конституційних прав і свобод. По-друге, законодавче закріплення ОПР впорядковує державну політику

в ситуаціях, коли необхідне специфічне регулювання. По-третє, розробка правових засад ОПР не пропонує обов'язковості їх масштабного застосування, а використання у випадках, коли застосування «звичайних» правових засобів ускладнене і вони не спрацьовують. ОПР є інструментом охорони інтересів держави, прав і свобод громадян.

Для аналізу організаційно-правових складових ОПР, виявлення особливостей його застосування, відмежування його від інших правових режимів; розробки рекомендацій з питань вдосконалення державної політики у цій сфері потрібно: 1) розглянути причини і умови, що потребують введення ОПР, визначити підстави його введення, відмежувати від інших кризових явищ, які не потребують введення цього режиму; 2) дослідити поняття, зміст, суть ОПР; 3) вивчити практику застосування такого режиму, зокрема – використання конкретних засобів державної політики; 4) обґрунтувати необхідність законодавчої регламентації, основні напрями його подальшого правового регулювання; 5) проаналізувати організаційно-правові форми і юридичні норми ОПР, практику законодавчої роботи, основні нормативно-правові акти з питань його регулювання.

Визначаючи регіональну депресивність як кризове явище – тобто як несприятливе поєднання чинників і подій, що створюють загрозу національній безпеці можна стверджувати, що подолання кризи можливе при використанні комплексу заходів, найбільш ефективним з яких є ОПР. ОПР забезпечення подолання депресивності можна визначити як законодавчо встановлену систему норм специфічного регулювання суспільних відносин діяльності визначеної сукупності суб'єктів і об'єктів режиму, спрямованої на подолання депресивності на обмежений інтервал часу в межах цієї території із наданням їй особливого статусу. Застосування цієї концепції потребує певної модернізації законодавства.

**Висновки.** З урахуванням зазначеного можна сформулювати наступні тези щодо позитивного характеру державної регіональної політики.

1. Потрібно позитивно оцінити сам факт появи та формування спеціальної правової бази селективної регіональної політики. Однак, Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» повинен підкріплюватися нормами щодо: а) засад встановлення спеціального (особливого) правового режиму; б) враховуючи, що регіональна система як цілісність формується з соціально-демографічної, політичної, фінансової, господарсько-виробничої, природно-екологічної та інших підсистем та є елементом національної системи, потрібно забезпечити узгодженість норм цього Закону із всіма елементами законодавчої бази стратегічного планування; в) деталізації суб'єкт-об'єктної взаємодії всіх зацікавлених сторін; г) детального розпису технології стратегічного планування соціально-економічного розвитку, взаємоув'язаною на всіх рівнях по горизонталі та

вертикалі, зокрема – щодо прогнозів, планів, показників (індикаторів), засобів, часу, алгоритмів, відповідальних і т.п. Фактично повинна з'явитися комплексна програма територіального розвитку, яка буде згрупована в першу чергу за узгодженими пріоритетами розвитку.

2. Значна кількість складнощів формування та реалізації селективної державної політики відносно територій з особливим статусом пов'язана із недостатньо чітким формулюванням базових положень, сформульованих в законах. Неповнота та системна невпорядкованість законодавчого регулювання зазначених територій підвищують статус угод між центральними та місцевими органами влади щодо розмежування предметів відання та повноважень, встановлення зустрічних зобов'язань та відповідальності сторін угоди. Потребує законодавчого оформлення наступні функції органів державної влади, як: а) загально-системного регулювання регіональної соціально-економічної діяльності; б) стимулювання пріоритетів регіонального розвитку, пов'язаних із загальнодержавними пріоритетами; в) підтримки та збереження (за необхідності) регіоноутворюючих інституційних одиниць; г) забезпечення органічної взаємодії державної та місцевої влади із бізнесом (особливо субрегіональним).

3. Проведенню в Україні сучасної регіональної політики європейського рівня якості явно не вистачає системності. В якості системних елементів доцільно включати наступні: а) пріоритетні (цільові) напрями розвитку, що «вписуються» в загальнодержавні пріоритети (стратегічні пріоритети); б) цільові рубежі цього розвитку у вигляді сукупності затверджених стратегічних індикаторів із виконання пріоритетів (індикативних планів); в) стратегічні засоби виконання цих пріоритетів у вигляді сукупності цільових програм та проєктів, які забезпечують досягнення встановлених індикаторів (програмні засоби); г) узгоджені з за-

твердженими пріоритетами галузеві програми розвитку інфраструктури: освіти, науки, охорони здоров'я та ін. (інфраструктурні програми); д) склад основних об'єктів стратегічного планування; е) склад основних суб'єктів стратегічного планування, включаючи необхідну та достатню сукупність органів влади, вищого керівництва реального та фінансового секторів економіки, представників громадськості; є) механізм комплексної взаємодії суб'єктів та об'єктів стратегічного планування спрямований на досягнення цільових орієнтирів.

Особливу проблему представляє системна узгодженість регіональних політик окремих територій. Треба пам'ятати, що перерозподіляючи обмежені ресурси на підтримку ДТ, державна влада обмежує підтримку регіонів, що успішно розвиваються. Зазначений перерозподіл не завжди є економічно ефективним, збільшується фінансове навантаження більш успішно працюючих, часто пріоритет у цьому випадку надається іншим цілям (наприклад – підтримка соціальної справедливості). Це призводить з одного боку – до споживачьких настроїв ДТ-реципієнтів допомоги, з іншого – до незадоволення донорів. Особлива допомога відстаючим на стимулювання їх розвитку повинна бути вкрай прозорою, зрозумілою та постійно контролюваною з боку суспільства.

4. В залежності від конкретної ситуації (що склалася чи прогнозується) можуть бути вибрано різні режими суб'єкт-об'єктної взаємодії, зокрема – стимулюючий або регулятивно-обмежуючий. -, що кожному з видів режимів притаманні свої методи та інструментарій, їх специфіку та сукупність слід визначити у відповідній законодавчій базі. Ці режими повинні оформлюватися спеціальними нормативно-правовими актами: прямої дії або рамкового характеру (останні можуть конкретизуватися у відповідних угодах).

## ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративно-територіальний устрій України: Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення: [Монографія] / С. О. Сивоконь, В. А. Яцюк, А. П. Заєць та ін.; під заг. ред. В. Г. Яцюби; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К. : Б.В., 2003. – 322 с.
2. Амосов О. Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку // Державне управління та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр.: У 2 ч. / За заг. ред. Г. І. Мостового, Г. С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2001. – Вип. 2. – С. 10–16.
3. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін // Вісник УАДУ при Президентові України. – 2003. – № 2. – С. 11–27.
4. Блій Г. Географія: світи, регіони, концепти / Г. Блій, П. Муллер. – Пер. з англ.; Передмова та розділ «Україна» О. Шаблія. – К. : Либідь. – 2004. – 740 с.
5. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження: [Монографія] / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.
6. Лазор О. Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади: [Монографія] / О. Я. Лазор. – Л. : Ліга-Прес, 2003. – 542 с.

Рецензенти: Письмаченко Л. М. – д.держ.упр., доцент;  
Кальниш Ю. Г. – д.держ.упр., ст. науковий співробітник

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ В КОНТЕКСТІ ЕКОЛОГІЧНОЇ НАДІЙНОСТІ ТА БЕЗПЕКИ**

*Обґрунтовано необхідність визначення ступеня екологічності продукції. Запропоновано класифікацію технологічних процесів та окремих операцій за ознаками екологічної надійності та безпеки.*

**Ключові слова:** Екологічна безпека, екологічність продукції, концепція, сталий розвиток, технологічний процес.

*Обґрунтовано необхідність определения степени экологичности продукции. Предложена классификация технологических процессов и отдельных операций за признаками экологической надежности и безопасности.*

**Ключевые слова:** Экологическая безопасность, экологичность продукции, концепция, устойчивое развитие, технологический процесс.

*It is led to necessity of determination of degree of ecological of products. Classification of technological processes and separate operations is offered after the signs of ecological reliability and safety.*

**Key words:** Ecological safety, ecological of products, conception, steady development, technological process.

**Вступ.** Сучасні світові тенденції економічного розвитку орієнтовані на впровадження засад глобальної концепції сталого розвитку та спрямовані на досягнення соціо-еколого-економічного ефекту. Одним з перспективних шляхів у цьому напрямку сьогодні є виробництво екологічно орієнтованої продукції (товарів, робіт, послуг). Виробництво, споживання та просування екологічно орієнтованої продукції на регіональних ринках ускладнюється, перш за все, відсутністю сталого визначення та критеріїв оцінки такої продукції. Дискусійним залишається питання визначення поняття «екологічна продукція», тому широкого розповсюдження сьогодні набувають різноманітні методики визначення ступеня екологічності продукції (відносна оцінка), тобто таких показників, які б підтверджували або спростовували характеристику екологічності відповідно до певних чинників.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Питанням регіонального розвитку в контексті екологічно сталого розвитку країни присвячені роботи Вахович І. М., Герасимчук З. В., Долішнього М. І., Дорогунцова С. І., Загойської Л. Д., Лендьял М. О., Мажарова М. В., Стеценка Д. М., Студеннікова І. В., Трегобчука В. М., Хлобистова С. В., Шапара А. Г., Шевчука В. Я. та інших; серед російських вчених: Дем'яненко Ю. Г., Дубнов О. П., Коптюг В. А., Кузнецов П. Г., Левашов В. К., Лексин В. М., Матросов В. М., Олех Л. Г., Со-

рокін К. Е., Фофанов В. П., Щеулін О. С. та інші, які розглядають практичні аспекти реалізації наукових надбань.

### **Постановка завдання:**

- обґрунтувати необхідність визначення ступеня екологічності продукції;
- запропонувати класифікацію технологічних процесів та окремих операцій за ознаками екологічної надійності та безпеки.

**Результати.** Необхідність розрахунку показника ступеня екологічності продукції обумовлена широким спектром сфер його застосування.

Існують різні підходи до визначення екологічності продукції, серед яких: кількісна оцінка екологічності технологічного процесу, критерії визначення екологічності упакування, методологія формування індексу екологічності та якості, екологічний рейтинг підприємства, рівень екологічної чистоти, методика оцінки рівня екологічності технології, система екологічних переваг, оцінка екологічних якостей продукції, екологічні критерії для продукції, рівень екологічної відповідальності підприємства, екологічна експертиза тощо.

На практиці досить часто екологічність ототожнюють з екологічною безпекою, з екологічною оцінкою технологічних процесів. Оцінка екологічної безпеки передбачає аналіз впливу на атмосферу, гідросферу, літосферу, контроль вмісту токсичних речовин в сировині, напівфабрикатах та готовій продукції. Абдуліна Т.Н. [1, с. 96] пропо-

нуде визначати наступні індекси екологічності, що показують оцінку впливу суб'єктів господарювання на навколишнє середовище: індекс біологічного споживання кисню (БСК) та індекс хімічного споживання кисню (ХСК).

Індекс екологічності за БСК визначається за формулою:

$$J_{\text{БСК}} = \frac{\sum_{i=1}^N M_{ni} \cdot \sum_{z=1}^Q (K_{iz} \cdot \text{БСК}_z)}{\sum_j M_{cj} \cdot \sum_{z=1}^Q K_{jz} \cdot \text{БСК}_z}, \quad (1)$$

де  $M_{ni}$  – маса  $i$ -го ( $i = 1 \dots N$ ) виду продукції (основної, напівфабрикатів, відходів тощо), кг.;  $K_{iz}$  – масова доля  $z$ -го ( $z = 1 \dots Q$ ) компоненту (білки, жири, вуглеводи та ін.) в  $i$ -му виді готової продукції, кг.;  $\text{БСК}_z$  – біологічне споживання кисню кожним компонентом,  $\text{кгO}_2/\text{кг}$ .;  $M_{cj}$  – маса  $j$ -го виду сировини ( $j = 1 \dots K$ ), кг.;  $K_{jz}$  – масова частка  $z$ -го ( $z = 1 \dots Q$ ) компоненту в  $j$ -му виді сировини, кг.

Аналогічно можна розрахувати індекс екологічності за ХСК (формула 2).

$$J_{\text{ХСК}} = \frac{\sum_{i=1}^N M_{ni} \cdot \sum_{z=1}^Q (K_{iz} \cdot \text{ХСК}_z)}{\sum_j M_{cj} \cdot \sum_{z=1}^Q K_{jz} \cdot \text{ХСК}_z}, \quad (2)$$

де  $\text{ХСК}_z$  – хімічне споживання кисню кожним компонентом,  $\text{кгO}_2/\text{кг}$ .

За розміром індексів екологічності за БСК та ХСК визначається ефективність використання органічних компонентів сировини при виробництві молочної продукції та вплив на навколишнє природне середовище. При розробці нових технологічних процесів та їх впровадженні в виробництво слід прагнути максимальних значень розрахованих індексів ( $J_{\text{БСК}} \rightarrow 1$ ,  $J_{\text{ХСК}} \rightarrow 1$ ), а їх абсолютне значення має перевищувати 0,7, що відповідає функції Харрінгтона. Значення індексів менше 0,7 свідчить про неекологічність об'єкту (технології, виробництва тощо) та значний негативний вплив на НПС [1, с. 96].

Александрова Т.Н. [2, с. 530] визначає комплексний геоecологічний індикатор технологій (КГІТ) як інтегральний показник навантаження на компоненти природного середовища (формула).

$$\text{КГІТ} = \sum \lg(k \cdot M_i \cdot A_j), \quad (3)$$

де  $M_i$  – маса  $i$ -того компоненту, т;  $A_j$  – коефіцієнт навантаження на атмосферу, гідросферу й ґрунтовий шар для  $i$ -того компоненту;  $k = 1/S$ ;  $S$  – площа впливу. Показник  $A_j$   $j$ -тої речовини характеризує ступінь його агресивності щодо агресивності речовини, прийнятої в якості еталонної для розглянутого середовища. Для оцінки впливу нових технологічних рішень розраховують відхилення КГІТ як різницю індикаторів до й після застосування нових технічних рішень [2, с. 531].

Захаркін О. О. [4, с. 12] визначає еколого-економічний рівень технології як показник, який характеризує ефективність використання природ-

них ресурсів, розмір превентивних природоохоронних витрат та економічні збитки від впливу на навколишнє середовище.

Екологічний рівень технологічної операції визначається за формулою:

$$EPO = \sum_{i=1}^n \lambda_i \left( \frac{\Pi_{em,i}}{\Pi_i} \right), \quad (4)$$

де  $\Pi_{em,i}$  – величина  $i$ -го екологічного показника еталонної операції;  $\Pi_i$  – величина  $i$ -го екологічного показника операції, що оцінюється;  $\lambda_i$  – коефіцієнт відносної значущості  $i$ -го екологічного показника.

Екологічний рівень всього технологічного процесу (ЕРТ) визначається за формулою:

$$EPT = \sum_{i=1}^n \alpha_i \cdot EPO_i, \quad (5)$$

де  $\alpha$  – питома вага трудомісткості  $i$ -ї технологічної операції в загальній трудомісткості комплексного технологічного процесу;  $n$  – загальна кількість технологічних операцій.

На основі показника екологічного рівня технології запропонована класифікація технологічних процесів та окремих операцій за ознаками екологічної надійності та безпеки. Технології з різними відхиленнями від екологічних нормативів знаходяться в межах від 0 до 1. Екологічно безпечні технології мають значення ЕРТ більше або дорівнює 1 [4, с. 15].

Боткілін В.С. систему оцінки екологічності розроблюваного (впроваджуваного у виробництво або такого, що готується до випуску) устаткування передбачає віднесення до однієї з п'яти нижче наведених категорій [3].

I. За допомогою нового обладнання створюється новий або аналогічний продукт (механізм, послуга). Технологія його виробництва, експлуатації, утилізації не пов'язані з негативним впливом на навколишнє середовище.

II. Нове обладнання ліквідує негативний вплив на навколишнє середовище в процесі виробництва й експлуатації устаткування, споживання продуктів і послуг.

III. Нове обладнання, вироблені за його допомогою механізми, продукти, послуги здійснюють менший, у порівнянні із традиційними, негативний вплив на навколишнє середовище.

IV. Нове обладнання, вироблені за його допомогою механізми, продукти, послуги зберігають ступінь негативного впливу на навколишнє середовище на рівні аналогів.

V. Нове обладнання, вироблені за його допомогою механізми, продукти, послуги впливають на навколишнє середовище або цей вплив перевищує рівень аналогів. Устаткування, дані про ступінь екологічності якого відсутні, відноситься до III групи.

Бальна оцінка устаткування віднесеного до груп: I – (+ 2); II – (+ 1); III – (0); IV – (-1); V – (-2).

Даний підхід до оцінки ступеня екологічності устаткування відповідає концепції екологічного

менеджменту, що зобов'язує враховувати вплив на навколишнє середовище на всіх фазах життєвого циклу товару (стандарт ISO 14000).

Руднева О. пропонує метою дослідження оцінки життєвого циклу продукції визначати рівень задоволення потреб споживачів в екологічно якісній продукції (маркетинговий зріз), або покращення екологічних характеристик продукції в рамках загальної стратегії екологічного управління підприємством з метою зменшення шкідливих впливів на довкілля (виробничий зріз) [6].

Аналізований підхід дозволяє підприємствам вирішувати завдання екологізації виробництва. Він базується на загально відомій методиці оцінки конкурентоспроможності продукції; крім того він не суперечить стандартам ДСТУ ISO 14040 щодо дослідження життєвого циклу продукції [6].

Зупинимося на параметрах оцінки життєвого циклу продукції більш детально. Основою критерію екологічності виступає оцінка впливу на навколишнє середовище на усіх стадіях життєвого циклу продукції. Ретельне вивчення стадій життєвого циклу дозволяє визначити критерії, які враховують вимоги до ряду факторів, що виявляються екологічно небезпечними.

Розробка екологічних критеріїв, з урахуванням всіх стадій життєвого циклу продукції, відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO 14062 «Настанови щодо внесення екологічних вимог до стандартів на продукцію» (ДСТУ-Н 4340:2004) та містить у собі [7, с. 144]:

- проведення інвентаризації відповідних вхідних та вихідних потоків виробничої системи;
- оцінка потенційних впливів на навколишнє природне середовище, пов'язаних із цими потоками;
- інтерпретацію результатів інвентаризаційного аналізу та етапів оцінки впливів залежно від мети дослідження.

Для розробки екологічних критеріїв необхідно визначити та оцінити екологічні аспекти та потенційні впливи на довкілля протягом усього життєвого циклу продукції: від придбання сировини до виробництва, експлуатації та утилізації

Завдання щодо зменшення впливу на навколишнє природне середовище, краще всього досягається шляхом комплексного розглядання життєвого циклу продукції під час установлення для неї додаткових екологічних вимог – екологічних критеріїв.

Екологічні критерії на національному рівні розробляються на базі встановлених державних вимог до продукції із урахуванням чинного зако-

нодавства, санітарно-гігієнічних вимог, переліків і класифікаторів найбільш поширених і небезпечних забруднювальних речовин і відходів шляхом гармонізації міжнародних екологічних вимог.

В Україні розробка екологічних критеріїв ґрунтується на вимогах що встановлені міжнародними організаціями: Глобальною Мережею Екологічного Маркування (GEN) і для продукції сільськогосподарського виробництва – Міжнародною федерацією екологічного сільського господарства (IFOAM).

Оцінка відповідності екологічним критеріям проводиться органом сертифікації відповідно до методики проведення робіт з сертифікації і відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO/IEC Guide 65:1996 «Загальні вимоги до органів, що керують системами сертифікації продукції» (ДСТУ EN 45011-2001 «Загальні вимоги до органів, які керують системами сертифікації продукції») [5, с. 108].

Таким чином, відповідно до міжнародних та вітчизняних вимог до екологічності продукції, найбільш відповідними та доцільними вважаємо такі методичні підходи до оцінки екологічності продукції, які враховують всі стадії її життєвого циклу. Аналіз сучасних теоретико-методичних підходів до визначення екологічності продукції показав, що характерними рисами зазначених методик є суб'єктивний підхід та неможливість їх універсального застосування для різних видів товарів та послуг, а також неможливість врахування стадій життєвого циклу продукції.

**Висновки.** Отже, визначення комплексної оцінки ступеня екологічності продукції дозволяє: удосконалити понятійний апарат щодо визначення екологічності продукції; порівнювати ступінь екологічності для всіх видів товарів та послуг незалежно від їх особливостей; визначити споживчі переваги продукції за екологічними характеристиками; встановлювати цінову надбавку на продукцію залежно від ступеня її екологічності; визначити розмір екоплатежів та зборів; ранжувати екологічне маркування за трьома ступенями екологічності; оцінити якість імпортних поставок та їх необхідність.

Отримані результати можуть бути покладені в основу розрахунків рівня конкурентоспроможності товарів, використані в еколого-економічному обґрунтування стратегічних напрямків розвитку господарюючих суб'єктів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Абдулина Т. Н. К вопросу об экологической безопасности производства молочных продуктов [Электронный ресурс] / Т. Н. Абдулина, Е. Р. Абдулина. – Сборник научных трудов Северо-Кавказского государственного технического университета. Серия «Продовольствие». Выпуск 2. – Ставрополь : ГОУВПО «СевКавГТУ», 1999. С. 95 – 98. – Режим доступа к журналу : [www.ncstu.info/content/\\_docs/pdf/\\_trudi/\\_food/4/30.pdf](http://www.ncstu.info/content/_docs/pdf/_trudi/_food/4/30.pdf).
2. Александрова Т. Н. Оценка нагрузки на экосистемы с учетом технологических особенностей обогатительных процессов. / Т. Н. Александрова, А.В.Александров // Горный информационно-аналитический бюллетень. – 2007. – № 9. – С. 529–535.
3. Боткилин В.Е. Методологические подходы к формированию стратегии устойчивого социо-экологического развития АПК региона и инвестиционные механизмы ее обеспечения / В. Е. Боткилин, В. Г. Садков [Электронный ресурс] // Управление

- общественными и экономическими системами. – 2006. – № 2. – Режим доступа до журналу : [www.bali.ostu.ru/umc/arhiv/2006/2/Votkilin\\_Sadkov.doc](http://www.bali.ostu.ru/umc/arhiv/2006/2/Votkilin_Sadkov.doc).
4. Захаркін О. О. Еколого-економічна оцінка технологічних рішень в машинобудуванні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.08.01 / О. О. Захаркін. – Сум. держ. ун-т. – Суми, 2003. – 22 с.
  5. Основи стандартизації, сертифікації та ідентифікації товарів : навчальний посібник / [Павлов В. І., Павліха Н. В., Мишко О. В., Опьонова І. В.] ; під ред. Дзіся Г. В., Долішнього М. І. – Луцьк : Надтир'я, 2002. – 252 с.
  6. Руднева О. Використання показників екологічності у дослідженні життєвого циклу продукції [Електронний ресурс] / Олена Руднева. – Всеукраїнська експертна мережа. 02.06.2008. – Режим доступу : [www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT\\_ID=28309](http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT_ID=28309).
  7. Скрипчук П. М. Менеджмент якості довкілля : [монографія] / П. М. Скрипчук. – Рівне : НУВГП, 2006. – 350 с.

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

© Лієв О. С., 2011

*Стаття надійшла до редакції 06.02.2011 р.*

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ В ЧАСИ РЕФОРМ

*У статті окреслено основні тенденції, умови та процеси, пов'язані із розробкою, становленням стратегії державного регулювання економічного розвитку країни з огляду на проголошений в країні курс на системні реформи в усіх сферах суспільного життя.*

**Ключові слова:** державне регулювання, економічний розвиток, стратегічне планування, стратегія розвитку, інструменти та засоби регулювання.

*В статье очерчены основные тенденции, условия и процессы, связанные с разработкой, становлением стратегии государственного регулирования экономического развития страны, учитывая провозглашенный в стране курс на системные реформы во всех сферах общественной жизни.*

**Ключевые слова:** государственное управление, экономическое развитие, стратегическое планирование, стратегия развития, инструменты и средства регулирования.

*In the article the basic tendencies, conditions and the processes connected with working out, formation of strategy of economic development state regulation of the country are outlined, considering the proclaimed course to system reforms in all spheres of public life in the country.*

**Key words:** state regulation, economic development, strategic planning, development strategy, tools and regulation means.

Економічний розвиток являє собою багаторівневу та багатоланкову систему, що знаходиться під впливом ряду об'єктивних та суб'єктивних чинників.

Державне регулювання – важливий, але не єдиний фактор впливу на економічне життя в країні. Вплив держави на стан економіки через наявні в її розпорядженні механізми та засоби не можна переоцінити, але не треба забувати й про вплив приватного сектору економіки на загальну економічну ситуацію в країні. Частими стають випадки в Україні, коли держава не в змозі вплинути на ситуацію із зростанням цін на окремі групи товарів, тим самим, державою не виконується покладена на неї соціальна функція.

Питанням економічного зростання, ролі держави в економічному житті країни, наразі приділяється активна увага. Все це пов'язано із проголошенням Президентом України та таким, що реалізовується урядом, курсом на системні реформи в усіх сферах життя країни, які в свою чергу можна вважати складовою світових соціально-економічних змін.

Окреслене вище змушує говорити про доцільність якнайшвидшої розробки ефективної стратегії державного регулювання економічного розвитку

країни на всіх рівнях, її визнання всіма учасниками економічного процесу та втілення в життя, незалежно від політичних змін та перестановок.

Даній проблематиці в своїх розробках приділяють увагу вчені Біла С. О., Власюк О. С., Ємельянов В. М., Жаліло Я. А., Жук В. І., Кальниш Ю. Г., Лібанова Е. М., Молдован О. О., Шевченко О. В., Кушнір М. О., багато інших. Важливе місце серед наукових розробок займають праці, розроблені за підтримки та під егідою Національного інституту стратегічних досліджень

**Метою цієї роботи** є визначити основні тенденції розробки та становлення стратегії державного регулювання економічного розвитку країни у зв'язку із проголошеним в країні курсом на системні реформи всіх сфер життя.

Розробка будь-якої стратегії реформ, на думку Невмержицького В. І., починається з визначення основних орієнтирів діяльності (так званої, «філософії реформ») і оголошення відповідного послання, в якому повідомляється про їх призначення (місії) [1]. Після їх оголошення, дається час на обговорення, сприйняття основних положень реформ особами, інтересів яких вона стосується. Це є етапом підготовчої роботи, що лягає на плечі уряду, який здійснює реформування економічного

розвитку через інститути державного регулювання.

В епоху інформатизації, просякнення всіх сфер життя інформаційними потоками, та їх повною не контрольованістю (в демократичній державі), вимагає від уряду витрати значних зусиль саме на здійснення підготовчого етапу. Вдало доведена інформація, правильно поставлені задачі та їх сприйняття виконавцями, вже є половиною успіху в менеджменті.

При визначенні ряду «зміни – розвиток – стратегії реформ», важливо звернути увагу на те, що зміни – це основа розвитку, а на думку Л. Д. Забродської, розвиток – це просування від більш простого до більш складного ефективного [2, с. 15].

Стратегія в проєкції щодо економічного розвитку включає його прогнозування, планування та програмування. Довгостроковий прогноз є основою для розробки й вибору стратегічних пріоритетів, що забезпечують наближення траєкторії майбутньої динаміки до оптимальної, яка найбільшою мірою відповідає перспективним національним інтересам, потребам сучасного й майбутнього поколінь.

Стратегія розвитку, за своєю суттю, має характеризуватись наступними рисами: стабільність (поступовість), узгодженість (взаємозв'язок зовнішнього та внутрішнього середовища), постійність (прагнення до змін не можна зупинити), багатофакторність (всебічність).

Нова Енциклопедія Британіка встановлює такі рівні стратегічного планування економічного розвитку:

- Загальносвітовий (Глобальний);
- Регіонально-світовий (Європейський, Азійський, Американський, інші);
- Загальнодержавний;
- Регіональний (федеративний) на рівні держави;
- Місцевий (місцева, територіальна громада);
- Первинний (підприємство). [3, с. 878]

Кожен рівень залежний від попереднього й впливає на наступний. Ефективність проведення реформи на будь-якому рівні залежить від злагодженої роботи всіх нижчих елементів. Нижчий же рівень має можливість впливати на вищий при наявній достатній волі до змін та ефективності механізмів та засобів, що можуть бути використані. Окрім того, ця система одночасно має враховувати галузевий принцип поділу економіки, а також існування транснаціональних корпорацій.

В своїй аналітичній доповіді НІСД зазначає, що у середньостроковій перспективі глобальний бізнес перебуватиме під впливом наступних найважливіших трендів:

- ключове значення інновацій;
- нижчі темпи зростання економіки;
- зниження темпів глобалізації;
- наростання скептицизму щодо переваг вільного ринку.
- зростання ролі держави [4, с. 5].

Доцільно звернути увагу на останній тренд, а саме, на особливості зростання ролі держави в економічному розвитку на світовому, а значить, й на загальнодержавному рівні.

Підтвердженням цьому є те, що Президент України В. Янукович у своєму Посланні до Українського народу, підкреслює, що на світовому рівні реабілітовано роль держави як менеджера та активного регулятора ринкових процесів, що покладає на державу не стільки повноважень, скільки відповідальність за економічні процеси [5, с. 36].

Сучасна економічна теорія напрацювала дві протилежні моделі поведінки держави при формуванні та реалізації стратегії економічного розвитку: «вертикальну», засновану на жорсткій промисловій політиці (характеризується активною роллю держави, її вплив як монетарними та фіскальними засобами, так й через механізм державного планування, обов'язковості виконання державного замовлення пріоритетність національної безпеки, активні дії держави щодо подолання територіальних диспропорцій) та «горизонтальну», що формується діями держави, направленими на обмеження бар'єрів для імпорту та експорту; підтримку малого бізнесу; дерегуляцію ринків капіталу; активну інвестиційну політику.

Хоча, «горизонтальна» модель поведінки й є такою, яку пропагують до застосування провідні економічні установи (МВФ, СОТ), але, має місце й думка про те, що її ефективність є наслідком системних змін, здійснених перед цим державою в рамках «вертикальної» моделі [6, с. 6].

Раціональна стратегія поведінки держави визначається як, перш за все, оцінка ризиків між державним втручанням та негативними факторами, що обов'язково матимуть місце (корумпованість; низька кваліфікація бюрократії, наявність галузевих лобістів, чиї інтереси шкодять досягненню загальних стратегічних цілей країни).

Вибір методів державного регулювання (конкретних механізмів впливу, об'єднаних в єдину систему) економічного розвитку напряму залежить від моделі поведінки держави на економічному полі, що закладена в стратегії реформ.

В умовах формування ринкової економіки, прямий силовий тиск поступається місцем більш досконалим економічним інструментам непрямого втручання та контролю за дотриманням балансу, стабільності в економічній сфері.

Слушну систему формування стратегічних цілей програм (проєктів) було запропоновано В. Байцим: «Головна мета формує стратегічну мету, яка переходить в оперативні цілі, які знаходять своє відображення в конкретних результатах від видів робіт, що реалізуються завдяки ефективним засобам (інструментам)» [7, с. 232]. Доцільно додати до цієї системи залежність використання засобів та інструментів від наявної ресурсної бази.

Статистична інформація вказує, що в 2009 році ВВП склав лише 85,2 % ВВП 2008 року й лише 63,3 % ВВП 1990 року.[8] Нарощення показника

ВВП розпочалося з 2000 року й збільшувалося щороку приблизно на 4 % в порівнянні до попереднього року й падіння за 1 рік (з 2008 на 2009 року) відразу на 14,8 % вказує на нестабільність існуючої економічної системи, її залежність від зовнішніх впливів, загальносвітових тенденцій. Має бути змінено підхід від екстенсивного (кількісного) зростання виробництва без оновлення основних засобів (ступінь зносу склав в 2009 році 60,0 %), а за рахунок інтенсивної (якісної) перебудови економіки в цілому. Це можливе лише при продуманому та системному впливі держави на економічний сектор, відображеному в єдиній стратегії, прийнятому всіма учасниками відносин.

В своєму щорічному посланні до українського народу, Президентом України Віктором Януковичем було визначено єдину стратегічну мету в сфері державного регулювання економічного розвитку країни – відновлення динаміки економічного зростання та набуття ним нової якості [5, с. 74].

Стратегічна мета, проголошена Президентом України знаходить своє відображення в ряді оперативних цілей, розроблених НІСД, які співвідносяться із економіко-регулятивними блоками, запропонованими Дж. Стігліцом, а саме: грошово-кредитні (монетарні), бюджетно-податкові (фіскальні), соціальні, зовнішньоекономічні [9, с. 112].

Так, в рамках грошово-кредитного (монетарного) блоку ставиться ціль досягти дієвого трансмісійного монетарного механізму; використання фінансової системи як засобу розвитку економіки країни, розширення цілей та задач фінансової політики держави за межі фінансового сектора; реформування сектору публічних фінансів.

Бюджетно-податковий блок (фіскальний) має бути направлений як реалізацію підприємницького потенціалу нації як головного інституційного ресурсу розвитку ринкової економіки; зміцнення та розбудови внутрішнього ринку в умовах спаду активності на зовнішніх ринках; прискорення економічних перетворень у сільськогосподарському секторі.

В цілому, за рахунок активного застосування програмно-цільового методу та досягнення дієвості середньострокового бюджетного планування має відбутись підвищення ефективності бюджетних видатків.

Основною соціальною ціллю є підвищення якості життя населення.

Зовнішньоекономічні процеси потребують налагодження цілеспрямованих та ефективних інвестиційних процесів; оптимізацію участі України у світових фінансових потоках;

Формування кожної цілі, за Пеньковою О. Г., потребує проходження стадій щодо її обґрунтування, опису заходів, які передбачаються для її досягнення за етапами, визначення необхідних ресурсів, обґрунтування тривалості досягнення, визначення процедур та інструментів реалізації,

встановлення системи критеріїв досягнення результату. [10, с. 66]

Формування стратегії економічних реформ в країні під свій повний контроль взяв Президент України, видавши відповідні доручення Адміністрації Президента України та Кабінету Міністрів України та створивши спеціальний комісійний дорадчий орган – Комітет економічних реформ. Наукове обґрунтування реформ, що реалізуються, здійснює Національний інститут стратегічних досліджень. Свої пропозиції вносять державні органи, установи, незалежні громадські організації, в тому числі профспілки, об'єднання підприємців.

Нажаль, приходиться констатувати, що закріплення стратегії на державному рівні у вигляді програмних документів не відбувається. Ресурсну інформаційну базу переважно складають доповіді вищих посадовців держави, протокольні рішення дорадчих органів. В суспільстві не існує комплексного розуміння дій, що вчиняються з боку державних органів та структур. Стратегічні «програмні» заяви зводяться виключно до постановки загальних цілей, без роз'яснення того, «якою ціною» будуть визначені цілі досягнуті. Фоном реформ наразі є відчутне зростання цін на всі групи продовольчих товарів, комунальні послуги, енергоносії. Всі знаходяться в очікуванні економічного спаду та валютної нестабільності. Робимо висновок, що інформаційна та роз'яснювальна робота з приводу сутності реформ, не несе того результату, який передбачається.

Виправити ситуацію, що склалася, з нашої точки зору, дозволить закріплення стратегії державного регулювання економічного розвитку на рівні Закону України «Про стратегію економічного розвитку України до 2020 року» (далі за текстом – «Закон про стратегію»). Строк в 9 років дозволить започаткувати системні зміни та проаналізувати їх вплив на фактичну ситуацію, врахувати недоліки та прорахунки в наступному стратегічному періоді.

Незмінність стратегічного курсу має бути гарантована та сприйнята всіма політичними силами держави. У зв'язку із цим, можливо, передбачити особливий порядок прийняття Закону про стратегію – через підтримку його, щонайменше, конституційною більшістю Верховної Ради України із подібним порядком внесення змін до нього. Доречним було б надати Закону про стратегію більшої юридичної сили, порівняно із іншими законодавчими актами. В цьому випадку, при правозастосуванні, учасники відносин мали б можливість через судові та правоохоронні органи оскаржувати неправомірні вимоги державних органів, які б суперечили затвердженим Законом про стратегію положенням.

Вдалою є практика прийняття законодавчого акту щодо прискореного перегляду нормативно-правових актів нижчого рівня – реалізації комплексу заходів та дій, спрямованих на забезпечення якнайшвидшого приведення регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами міс-

цевого самоврядування, у відповідність із принципами реформи, що має місце в окремій сфері.

Таким чином, з огляду на проголошення та реалізацію реформ, в тому числі в економічній сфері, важливо визначитись із місцем держави та її регулюючим впливом в системі економічних відносин. Наявними є тенденції до активізації ролі держави в регулюванні економічних процесів через наявні в її розпорядженні інструменти впливу. Дії державної влади мають мати системний характер, що визначається єдиною, загальноприйнятною стратегією економічного розвитку країни.

Стратегія економічного розвитку України формується в системі «Зовнішній світ – Україна – Регіон» із врахуванням особливостей галузевого розвитку економіки. Важливою частиною стратегії є її наукове обґрунтування. Розробка стратегії відбувається на підставі прийнятих в світі методик проектування та стратегічного прогнозування,

включаючи SWOT-аналіз, операційні дослідження та моделювання.

Визначено стратегічну мету державного регулювання економічного розвитку країни – відновлення динаміки економічного зростання та набуття ним нової якості. З урахуванням інструментарію державного регулювання, за окремими блоками подано оперативні цілі, яких має бути досягнуто в процесі реалізації реформ.

Наявна ситуація дає право визнати роботу державної влади із розробки єдиною державної стратегії державного регулювання економічного розвитку, а головне доведення її положень до відома всіх учасників економічних відносин – недостатньою та такою, що потребує суттєвого доопрацювання.

Висловлено пропозицію ухвалити Закон України «Про стратегію економічного розвитку України до 2020 року» із особливим статусом, прирівняним до конституційного закону.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Розробки стратегії організації (підсумки Всеукраїнської науково-практичної конференції «Сучасна наука в мережі інтернет». Рубрика: Соціум. Наука. Культура. Економіка) [Електронний ресурс] / Невмержицький В. І., Чакмазян А. Г. – Режим доступу до матеріалів: <http://intkonf.org/ken-nevmerzhitskiy-vi-chakmazyan-ag-rozrobki-strategiyi-organizatsiyi>.
2. Забродська Л. Д. Стратегічне управління: реалізація стратегії: Навч. посібник [для студ. економ. спец.]. – Харків : Консум, 2004. – 208 с.
3. The New Encyclopedia Britannica. Volume 17. / P. B. Norton, J. J. Tsposito. – Chicago: Decorative Edison, 1994. – 994 p.
4. Економіка України після кризи: орієнтири стратегічних реформ / [Жаліло Я. А., Покришка Д. С., Белінська Я. В., Молдован О. О. та ін.]. – К. : НІСД, 2010. – 47 с.
5. Україна ХХІ століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації. (Експертна доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до Послання Президента України В. Януковича до Українського народу) [Електронний ресурс] / [Єрмолаєв А. В., Бабанін О. С., Базилук Я. Б., Бакальчук В. О. та ін.] – Режим доступу до матеріалів: [http://www.niss.gov.ua/public/File/2010\\_Book/Poslanya\\_2010/ukr.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2010_Book/Poslanya_2010/ukr.pdf).
6. Кіндзерський Ю. Економічний розвиток і трансформація промислової політики у світі: уроки для України // Економіка України. – 2010. – № 5. – С. 4–15.
7. Байцим В. Ф. Механізм формування стратегічних цілей програм (проектів) розвитку регіонів та територій // Актуальні проблеми економіки. – № 10. – С. 227–237.
8. Показники зміни обсягу валового внутрішнього продукту. (Статистичні спостереження) [Електронний ресурс] / [Матеріали Державного комітету статистики України] – Режим доступу до матеріалів: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
9. Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора: пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К. : Основа, 1998. – 854 с.
10. Пенькова О. Г. Цілі та пріоритети стратегічного планування розвитку економіки // Актуальні проблеми економіки. – № 7. – С. 62–72.

Рецензенти: Колісниченко А. І. – д.і.н., професор;  
Дацій О. І. – д.держ.упр., професор

© Ремезов Д. А., 2011

Стаття надійшла до редакції 09.02.2011 р.

## ЕВОЛЮЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

*Досліджено періодизацію розвитку податкової служби України. Визначено етапи реформування податкової служби.*

**Ключові слова:** Євроінтеграційний вектор, національний рівень, податкова політика, система оподаткування.

*Исследована периодизация развития налоговой службы Украины. Определены этапы реформирования налоговой службы.*

**Ключевые слова:** Евроинтеграционный вектор, национальный уровень, налоговая политика, система налогообложения.

*The division into the periods of development of tax service of Ukraine is explored. The stages of reformation of tax service are certain.*

**Key words:** Eurointegration vector, national level, tax policy, system of taxation.

**Вступ.** Ефективність податкової політики в контексті євроінтеграційного вектора розвитку залежить від досконалості стратегії та якості заходів, що запроваджуються державою з метою становлення та розвитку податкової системи. Важливими є всі аспекти цих заходів – побудова економічно ефективної та соціально справедливої системи оподаткування, адаптованої до вимог Європейського Союзу (ЄС), побудова системи інституцій, спроможних реалізувати податкову політику держави, встановлення системи відносин між платниками податків та державою, орієнтованої на той якісний рівень, що вже склався в розвинених європейських країнах. Реалізація цих заходів сприятиме трансформації України в європейську державу з подальшою її інтеграцією до ЄС та в перспективі має забезпечити еволюційне входження національної економіки до світової економічної системи.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Важлива роль у розробці оптимальної моделі податкової політики, у створенні ефективної системи функціонування податкових органів належить теоретичним розробкам у цій сфері. Дослідженням проблем, пов'язаних з побудовою ефективної податкової системи в Україні, та питань удосконалення податкової політики займалися Н. І. Балдич, В. Т. Білоус, О. Д. Василик, В. М. Геєць, О. Д. Данілов, С. Д. Дзюбик, Г. В. Дмитренко, А. Я. Кізіма, О. І. Кілієвич, А. І. Крисоватий, К. В. Кузнецов, С. Л. Лондар, І. О. Луніна, К. В. Ященко та ін.

### **Постановка завдання:**

– дослідити періодизацію розвитку податкової служби України;

– визначити етапи реформування податкової служби.

**Результати.** Починаючи з часів незалежності України питання реформування вітчизняної податкової системи перебувають у центрі уваги науковців, органів державної влади, громадськості. Одним з останніх досліджень еволюції податкової системи є дослідження О. В. Онішка. Він запропонував поділити еволюцію податкової системи на п'ять етапів: 1990-1992 рр. – установчий, організаційний етап; 1993-1994 рр. – формування основ моделі жорсткої вертикалі податкової служби; 1995-1999 рр. – реформістський етап – зміна статусу служби; 2000-2003 рр. – період розвитку служби, удосконалення її діяльності; 2004 р. – теперішній час – початок реалізації масштабної податкової реформи. Проте подальший розвиток системи автор бачить у модернізації адміністрування податків [6, с. 24-26].

Інші фахівці розрізняють у еволюції податкової системи три етапи. Наприклад, Ю. Б. Іванов пропонує такі віхи розвитку: 1991 р. – 1997 р. – 2001 р. – теперішній час, але застосовує періодизацію виключно до податків та їх адміністрування [4, с. 9-12]. Схоже бачення має В. Г. Печуляк, який описує такі етапи: 1990 р. – 1996 р. – етап формування організаційної структури, 1996 р. – 2003 р. – структурна перебудова, 2003 р. – теперішній час – започаткування процесу модернізації [7, с. 66].

Існує також думка, що еволюція податкової системи пройшла тільки два етапи. Так, А. М. Соколовська вважає, що еволюцію організаційної структури характеризують два найбільш суттєвих нововведення: перехід до функціональної організації податкової служби і включення до її складу податкової міліції [9, с. 288]. До 2-х-етапного роз-

витку податкової системи схиляється й Ф. О. Ярошенко, який надав найбільш детальне дослідження етапів становлення ДПС України. Автор виділяє такі етапи розвитку: 1994-1996 рр. – період накопичення досвіду роботи, 1996 р. – теперішній час – реорганізація служби [10, с. 106-108].

Більшість фахівців у своїх дослідженнях надають хронологічний опис історії розвитку податкової служби [3 с. 30; 5, с. 58].

Певне різноманіття думок щодо періодизації розвитку податкової служби України надало підставу здійснити власне дослідження еволюції податкової служби.

Історія податкової служби України є короткою. За радянських часів податкова адміністрація не існувала, як відокремлена служба. Більш того, роль податків у формуванні бюджету була досить незначною. При цьому, адміністрування податків було зосереджено не в Києві, як столиці України, а в Москві. Останній фактор виявив суттєвий вплив на відсутність в Україні податкових традицій і кваліфікованих податкових кадрів.

Свій відлік податкова система України починає з 1990 року. А Закон Української РСР (на той час) «Про систему оподаткування» було прийнято 25 червня 1991 року, до проголошення Акту про незалежність України і кілька місяців потому при оподаткуванні використовувались нормативні акти колишнього СРСР. До 1992 року податкова служба діяла при Раді Міністрів РСР, з 1992 року – як підрозділ Міністерства фінансів України, який мав відповідати за адміністрування надходжень до Державного бюджету. Вона ввібрала в себе функції інспекцій державних доходів, які діяли в складі фінансових органів. Тому можна сказати, що у 1992 році податкова служба увійшла до другого етапу свого розвитку.

Відразу після проголошення незалежної держави податкова система України постійно змінювалася в напрямку пошуку оптимальної структури, яка б відповідала перехідному стану економіки, і зіграла свою позитивну роль на етапі становлення незалежності держави.

Первісно в основу побудови було закладено структуру жорсткої вертикальної централізації з прив'язкою до адміністративно-територіального устрою держави. Було сформовано трьох-рівневу структуру: центральний орган (Головна державна податкова інспекція), державні податкові інспекції областей і державні податкові інспекції у районах, районах міст, містах без районного поділу. Централізована вертикальна система мала виражену спеціалізацію по видах податків, що в період розробки основ податкового законодавства країни, налагодження механізму нарахування і стягнення податків було об'єктивною необхідністю.

Рівень ринкових відносин супроводжувався значним ростом кількості суб'єктів господарювання, що в свою чергу вимагало здійснити перехід податкових органів від суто фіскальних до фіскально-регулюючих функцій. Оподатковувані обороти почали концентруватися у фізичних осіб,

тоді як раніше домінувало оподаткування підприємств. Все це, а також підвищення рівня криміногенної ситуації в економіці та й в країні в цілому, змусило керівництво податкової служби (а також й уряд країни) поставити завдання щодо посилення ролі служби в питаннях забезпечення стабільного наповнення доходами бюджету шляхом надання незалежності в горизонтальному напрямку (наприклад, від місцевих органів влади), в вертикальному напрямку (надання службі статусу самостійного органу виконавчої влади), а також забезпечити службі достатню сучасну матеріально-технічну базу.

Всі ці об'єктивні причини підвели ДПС України до нового, третього етапу розвитку. У 1996 році з метою коригування податкової політики відповідно до основних напрямів економічних реформ в Україні було видано ряд Указів Президента України, якими передбачалось, що ДПА України є центральним органом виконавчої влади, а державні податкові адміністрації в областях, районах, містах і районах у містах – самостійними одиницями, які не входять до складу місцевих державних адміністрацій.

Таким чином податкова служба фактично набула свого нинішнього організаційного та структурного визначення:

1) податкова служба вийшла з-під підпорядкування Міністерства фінансів України і стала центральним органом виконавчої влади України. Податкова служба, отримавши незалежний статус, стала називатися Державною податковою адміністрацією України;

2) до складу податкової служби були передані спеціальні підрозділи міністерства внутрішніх справ по боротьбі з кримінальним приховуванням прибутків;

3) докорінно змінена структура податкової служби та виділені додаткові джерела фінансування для створення та розвитку її матеріально-технічної бази;

4) для підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців податкової служби створено підвідомчий вищий навчальний заклад – на теперішній час Національний університет державної податкової служби України.

У 1997 році ДПА України почала вироблення нового бачення підходів до реалізації своїх функцій, підвищення ефективності тактичного управління службою, управління людськими ресурсами, втілення у практику нової філософії у ставленні до платника податків, визначення нової, партнерської поведінки з платниками працівників податкової служби. Вже у 1998 році спеціально створеною робочою групою почалася розробка концепції розвитку державної податкової служби України. Одночасно почали розроблятися Концепція та Стратегічні напрямки розвитку державної податкової служби України [8].

Схвалена в 1998 році Програма діяльності КМУ дала поштовх до розгляду можливості переходу в організаційній структурі ДПС України

до податкових округів та відходу від побудови органів ДПС України за адміністративно-територіальним принципом. Створення міжрайонних і об'єднаних державних податкових інспекцій стало першим кроком до вирішення цього завдання. (До початку реорганізації в Україні було 796 державних податкових інспекцій і адміністрацій. Протягом 1997-1999 років було об'єднано 282 державні податкові інспекції, а протягом наступних трьох років – ще 41).

Широкомасштабність започаткованого реформування податкової служби була основою рішення ДПА України щодо розробки Програми модернізації. Її складова – Проект модернізації – почала опрацьовуватися вже в липні 1998 року. Для цього було сформовано Адміністративну раду та Робочу групу з розробки та впровадження проекту. З метою здійснення координації робіт по розробці та впровадження проекту в жовтні 1999 року в ДПА України було створено управління розвитку та модернізації державної податкової служби. Проте значне збільшення обсягів проектних робіт, особливо в умовах обмежених фінансових ресурсів та часу, призвело до необхідності забезпечити не тільки їх координацію, але й часткову безпосередню розробку. Тому у складі ДПА України було утворено Департамент розвитку та модернізації державної податкової служби, який відповідає за впровадження Програми модернізації, її моніторингу та оцінки, проведення спеціальних економічних досліджень. Це дозволило певним чином зосередити на головних напрямках проектних робіт зусилля найбільш кваліфікованих працівників.

Тобто, періоди 1992-1996-2000 рр. можна охарактеризувати як періоди становлення вітчизняної податкової служби та пошуку шляхів оптимізації її діяльності.

За п'ять років самостійного існування податкова служба зазнала значних змін: структури, методів роботи та взаємовідносин з платниками податків. Загалом, на визнання керівництва ДПА України, у свій перший 5-річний ювілей податкова служба української держави підійшла до нового етапу розвитку. У 2001 році Уряд України та ДПА України звернулись до суспільства з заявами, в яких визначили цілі та стратегію модернізації державної податкової служби України та оголосили, що прагнуть побудувати таку податкову службу, яку б підтримувало суспільство і яка б спиралася на визначені у податковому законодавстві правові норми відносин між платниками та податковою службою, неупереджено ставилася до добросовісних платників податків та ефективно застосовувала заходи і санкції щодо випадків ухилення від сплати податків [1].

2004 рік було ознаменовано початком реалізації широкомасштабного інституціонального Проекту модернізації. Було розпочато новий етап еволюції, який, власно, триває до теперішнього часу. Передбачалося, що у 2007 році цей етап має завершитися і розпочатися новий. Саме ця дата була зазначена в Угоді про позику між Україною та МБРР на реалізацію Проекту модернізації як першого етапу Програми модернізації [2]. Датою завершення перетворення податкової служби, як у структурному аспекті, так й у функціональному, намічено 2013 рік.

**Висновки.** Теперішній стан податкової системи України можна охарактеризувати як такий, що сформувався в основному, пройшовши 4 еволюційні етапи процесу удосконалення організаційної структури податкових органів. 5-й етап розвитку – повна модернізація податкової служби України – розпочався у 2004 році.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Державна податкова служба модернізується : Звернення Уряду України до громадськості // Уряд. кур'єр. – 2001. – № 204.
2. Закон України про ратифікацію Угоди про позику (проект «Модернізація державної податкової служби – 1») між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 38. – Ст. 1624.
3. Золотько І. А. Податкова система : навч.-метод. посіб. [для самост. вивч. дисципліни.] / І. А. Золотько. – К. : КНЕУ, 2004. – 128 с.
4. Іванов Ю. Б. Альтернативні системи оподаткування / Ю. Б. Іванов. – Х. : ХДЕУ ; Торнадо, 2003. – 517 с.
5. Москаленко В. М. Організаційно-управлінська структура податкової служби України: шляхи реформування : дис. ... канд. екон. наук : 08.02.03 / Валентина Миколаївна Москаленко. – К., 2006. – 202 с.
6. Онишко О. В. До питання періодизації розвитку системи адміністрування податків / О. В. Онишко // Оподаткування в новій системі економічних відносин України : матеріали міжвуз. студ. конф. – Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2005. – 236 с. – С. 24–26.
7. Печуляк В. Г. Вдосконалення структури податкових органів у контексті адміністративної реформи / В. Г. Печуляк // Право України. – 2004. – № 5. – С. 64–68.
8. Про внесення змін до Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року: Наказ ДПА України від 29 верес. 2005 р. № 420 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.visnuk.com.ua/?/journal/3705/370805.html](http://www.visnuk.com.ua/?/journal/3705/370805.html).
9. Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення / А. М. Соколовська. – К. : Знання-Прес, 2004. – 454 с.
10. Ярошенко Ф. О. Трансформація державної податкової служби України : [монографія] / Ф. О. Ярошенко. – Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2004. – 368 с.

Рецензенти: Липовська Н. А. – д.держ.упр.;  
Смельянов В. М. – к.т.н., доцент

© Корецький О. М., 2011

Стаття надійшла до редакції 14.02.2011 р.

## СИСТЕМА КОМПЛЕКСНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БАНКІВСЬКОЮ СФЕРОЮ В РИЗИКОВИХ УМОВАХ

*Обарунтовано комплексну систему ризик-менеджменту на етапі розвитку банківської справи в Україні. Визначено ризик-орієнтовану стратегію державного регулювання банківської діяльності.*

**Ключові слова:** Державна політика, методи регулювання, нормативна база, ризик, стратегія, функціонування банків.

*Обоснована комплексная система риск-менеджмента на этапе развития банковского дела в Украине. Определена риск-ориентированная стратегия государственной регуляции банковской деятельности.*

**Ключевые слова:** Государственная политика, методы регуляции, нормативная база, риск, стратегия, функционирование банков.

*The complex system of risk-management is grounded on the stage of development of banking in Ukraine. Risk – oriented strategy of the state adjusting of bank activity is certain.*

**Key words:** State policy, methods of adjusting, normative base, risk, strategy, functioning of banks.

**Вступ.** Ризик-орієнтована стратегія проведення перевірок банківських установ здійснюється спочатку на документарному рівні, де наглядовці вивчають основні види ризиків, прийняті банками. Далі при здійсненні інспекційних перевірок наглядовці досліджують виявлені ризики та системи їх управління та контролю. В ході перевірок також приділяється увага нормативним вимогам та дотриманню стратегії банку. Однак, в Україні відсутня система комплексної оцінки банківських ризиків, яка б здійснювала інтегральну оцінку ступеню надійності банківських установ. Наглядовий орган оцінює кредитний, ринковий та операційно-технологічний, валютний ризик, а також загальну схильність до ризиків. Крім того, наглядовці беруть до уваги зовнішні умови функціонування банків, вплив економічної ситуації та нормативної бази. Окремо вивчається система внутрішнього контролю банку та успішність виконання стратегії.

### **Аналіз останніх наукових досліджень.**

Проблемам регулювання банківської системи України в умовах перехідної економіки присвячені праці Г. Башнянина, О. Вовчак, А. Гальчинського, О. Дзюблюка, М. Козоріз, О. Копилук, О. Кириченко, А. Мороза, С. Мочерного, О. Петрика, М. Савлука, Т. Смовженко, М. Суржинського, С. Реверчука, С. Хорунжого, Т. Черничко, В. Ющенко та інших.

### **Постановка завдання:**

- обґрунтувати комплексну систему ризик-менеджменту на етапі розвитку банківської справи в Україні;

- визначити ризик-орієнтовану стратегію державного регулювання банківської діяльності.

**Результати.** Вагоме місце у системі нагляду займає вивчення стратегії банку. Стратегія в економічній літературі визначається як програма дій, направлених на формування та втримання довгострокових конкурентних переваг на цільових ринках [4, с. 50]. Ефективність впровадження стратегії (корисність для банку) визначається якістю її розробки, участю керівництва та власників банку в цьому процесі. Правильний розподіл зусиль, як на стратегічному, так і на оперативному управлінні, сприяє успішному функціонуванню кредитної установи.

Практики визначають управління ризиками як «створення системи обмеження ризиків (вартості капіталу під ризиком) чистим власним капіталом банку з метою виконання стратегічних планів розвитку банку, отримання запланованого прибутку і забезпечення стабільної поточної роботи» [6, с. 21]. Вітчизняні наглядовці рекомендують розглядати наступні категорії ризиків: кредитний ризик; ризик ліквідності; ризик зміни процентної ставки; ринковий ризик; валютний ризик; операційно-технологічний ризик; ризик репутації; юридичний ризик; стратегічний ризик [5, розділ IV]. Для прикладу у Фінляндії виділяють п'ять класів ризику, за якими розраховують кількісні показники та оцінюють якість внутрішнього контролю.

У принципі 13 «Основних принципів ефективного банківського нагляду» відмічено: «органи банківського нагляду повинні бути впевнені у тому, що банки володіють процедурами всебічного управління ризиками (включаючи відповідний нагляд зі сторони управління та вищого керівництва) для виявлення, зміни, контролю та управління усіма іншими існуючими ризиками і там, де необхідно, для резервування капіталу на покриття цих ризиків» [8, с. 232]. Цей принцип є основою банківського нагляду, так як він визначає основні принципи для наглядових органів, що здійснюють перевірку системи управління ризиками в установах, яким вони видали ліцензії.

Питання якості управління в банках широко розглядаються в літературі та останнім часом все більше знаходять відображення у нормативних документах. Зокрема, окремі питання корпоративного управління відображені у Принципах корпоративного управління України, затверджених рішенням Державного комітету з цінних паперів та фондового ринку № 571 від 11.12.2003 р. та доповнені у Методичних рекомендаціях щодо вдосконалення корпоративного управління в банках, затверджених постановою Правління НБУ № 98 від 28.03.2007р. НБУ визначає корпоративне управління, як процес, який використовується для спрямування та управління діяльністю установи з метою забезпечення її безпечності та надійності, а також підвищення її вартості [5].

Одним з важливим завдань на сьогодні для України є вдосконалення техніки управління ризиками. Важливим методом оцінки фінансових ризиків на сьогодні виступає концепція ризикової вартості (VaR). Цей показник був розроблений в кінці 1980-х років. Він відображає максимальну можливі збитки від зміни вартості фінансового інструмента, портфеля, за певний заданий період з певною заданою ймовірністю. Тобто – це розмір збитків, який може бути перевищений з ймовірністю не більше  $x\%$  протягом наступних  $n$  днів. Для його визначення необхідно знати залежність між розмірами прибутків та збитків упродовж вибраного періоду часу. Тоді по заданому значенню ймовірності втрат можна однозначно визначити розмір відповідного збитку. Ключовими параметрами при визначенні ризикової вартості виступають довірчі інтервали та часовий горизонт. Система RiskMetrics, до прикладу, використовує ймовірність втрат на рівні 5-ти %. Відповідно довірчий інтервал складає 95 %. Довірчий інтервал може бути встановлений й об'єктивним шляхом. Для цього будуються графіки емпіричного розподілу ймовірності збитків та нормального розподілу й суміщаються. Їхні відхилення будуть задавати довірчий інтервал.

Для розрахунку VaR використовуються три економіко-математичних методи [2, с. 185]: аналітичний (коваріаційний або дельта-нормальний); метод історичного моделювання (historical simulation); метод статистичних випробувань Монте Карло (Monte-Carlo simulation).

Аналітичний метод базується на класичній теорії портфеля фінансових активів (приклад, RiskMetrics, розроблений банком J. P. Morgan). Він спирається на теорію ймовірностей та вимагає відносно велику кількість розподілів для ринкових факторів ризику. В якості основного припущення передбачається, що зміни ринкових факторів ризику мають нормальний розподіл. Це визначає, що розподіл прибутків або збитків для всього портфеля теж буде нормальним. Далі, знаючи властивості закону нормального розподілу можна легко визначити збиток, що буде ставатись не частіше, ніж заданого процента випадків, тобто показник ризикової вартості.

Метод історичного моделювання є більш простішим. Необхідне значення родподілу прибутків та збитків знаходиться емпіричним шляхом. Поточний портфель піддається впливу реальних змін ринкових факторів ризику, які були в минулому. Для цього будується множина гіпотетичних значень ринкових факторів на основі їх поточних значень та процентних змін за останні періоди. Таким чином, отримані гіпотетичні значення ґрунтуються на реальних даних, але не рівні з ними. Порівняння цих гіпотетичних даних з поточною вартістю портфеля дає можливість знайти величину прибутків або збитків на підставі зміни ринкових факторів.

Метод Монте-Карло також відноситься до методів імітаційного моделювання. Він відрізняється від попереднього методу тим, що не здійснює моделювання з використанням реальних значень ринкових факторів. Вибирається статистичний розподіл, близько наближений до змін ринкових факторів, та здійснюється оцінка їх параметрів. Для цього часто використовується розподіл Ст'юдента або суміш нормальних розподілів. Далі на основі вибраного розподілу за допомогою генератора випадкових чисел генерується велика кількість можливих гіпотетичних наборів значень ринкових факторів. Отримані значення використовуються для розрахунку величини прибутків та збитків, визваних зміною вартості портфеля.

Методологія RAROC (Risk-adjusted return on capital – скоректована на ризик дохідність капіталу) використовується лише найбільш прогресивними та активними на міжнародному рівні банками. Так, банки ING-Group (Нідерланди) розраховують RAROC як співвідношення дохідності з врахування ризиків (кредитного, трансферного, ринкового, ділового, операційного та інш.) та економічного капіталу [3, с. 60].

Широкого розповсюдження отримав метод аналізу ризиків шляхом стрес-тестування. У відповідності до рекомендацій Базельського комітету «банки, що використовують модель внутрішніх рейтингів, повинні здійснювати ретельне стрес-тестування для оцінки достатності капіталу» [9]. НБУ під стрес-тестуванням розуміє «метод кількісної оцінки ризику, який полягає у визначенні величини неузгодженої позиції, яка

наражає банк на ризик та у визначенні шокової величини зміни зовнішнього фактора – валютного курсу, процентної ставки тощо» [5]. Сутність стрес-тестування полягає у визначенні можливих втрат банку в тій чи іншій можливій ситуації. Мета стрес-тестування – це отримання нового «стресового» розподілу значень факторів ризику, на основі чого здійснюється новий розподіл доходності портфеля.

Однофакторні стрес-тести полягають у використанні зміни лише одного фактору ризику. Багатофакторні передбачають розгляд відразу декількох.

Найбільш розповсюджені з них базуються на історичних сценаріях, тобто тих, які вже відбувалися у минулому. Гіпотетичні сценарії використовуються у випадку, коли історичні сценарії не відповідають необхідним характеристикам або не враховують певні фактори ризику, потрібні для визначення вартості портфеля. Гіпотетичні сценарії теж можуть бути різного типу. Так, найгірші – передбачають розгляд факторів ризику, що можуть примати найгірші значення. Суб'єктивні сценарії враховують зміну факторів ризику, що залежить від думки експертів. При використанні декількох факторів ризику важливо враховувати їх кореляцію. Слід лише відзначити, що перевагою використання цього методу є можливість використання будь-яких розподілів факторів ризику. За допомогою теорії екстремальних значень розглядаються розподіли екстремальних значень факторів ризиків за певних проміжків часу. Далі на основі цього розподілу розраховується величина VaR.

При здійсненні аналізу чутливості використовуються прості регресивні моделі на основі часових рядів або панельних даних. Наприклад, банк Швейцарії в якості залежної змінної розробляє «стрес-індекс», яким описується стан банківської системи. Метод векторних авторегресій використовується для проведення стрес-тестування банківської системи Великобританії [1]. При застосуванні панельних даних часто аналізується вплив макроекономічних шоків. При сценарному підході використовуються історичні сценарії. «Ефект зараження» полягає у переносенні шоків від однієї фінансової установи на всю фінансову систему. Таким шляхом досліджуються впливи банкрутств певних банків на життєздатність банківської системи.

Більшість кредитних установ Росії (78 %) здійснюють стрес-тестування. З них 91 % банків при організації стрес-тестування використовують підходи, рекомендовані Банком Росії. В ході стрес-тестування ризик ліквідності оцінювали 92 % банків, кредитний ризик – 84 %, ринковий ризик – 82 %. Операційний ризик оцінюють біля половини кредитних установ, що здійснюють стрес-тестування.

МВФ все ширше використовує стрес-тестування в рамках оцінки стану фінансових систем, яку вони здійснюють разом з Всесвітнім банком на підставі спільної Програми оцінки фінансового сектору, що розпочалась у 1999 році [7].

Національним банком України передбачено використання стрес-тестування, особливо для оцінки ризику ліквідності, валютного ризику та ризику зміни процентної ставки [5].

Одним з найбільш розповсюджених методів управління ризиками в українських банках є контроль лімітів. Важливо відмітити, що перевагами використання цього методу є гнучка структура лімітів, можливість формування показниками, що лімітуються з врахуванням всіх можливих факторів ризику та інтеграція контролю лімітів у загальний процес обробки трансакцій. Важливим чинником використання цього методу є повна, адекватна та актуальна інформація для розрахунку лімітованої величини. Існує два напрями використання цього методу: ліміт дозволяється, ліміт забороняється. Перший передбачає виключення операцій, які не підпадають під встановлений ліміт, другий – визначає певні обмеження на деякі операції (ліміти), однак в межах цих лімітів їх здійснення можливе в необмеженій кількості. Вибір принципу побудови системи лімітів визначається стратегією банку.

При здійсненні управління ризиками вчені виділяють три групи інформативних показників [2, с. 186]:

- індикатори поточної діяльності, які відображають найбільш суттєві аспекти діяльності банку;
- індикатори ефективності контролю, що характеризують систему внутрішнього контролю;
- індикатори ризику, що є випереджаючими показниками і будуються розрахунковим та аналітичним шляхом.

«Банки повинні намагатись створити комплексну систему-ризик менеджменту, яка забезпечувала б надійний процес виявлення, оцінки, контролю та моніторингу всіх видів ризику на всіх рівнях організації, у тому числі з врахуванням взаємного впливу різних категорій ризиків, а також сприяла вирішенню питання конфлікту завдань між необхідністю отримання доходу та мінімізацією ризиків» [5].

Ефективність методів залежить від якості та повноти наданої інформації.

Основними проблемами на шляху створення комплексної системи ризик-менеджменту на даному етапі розвитку банківської справи в Україні є:

- відсутність єдиної термінології ризиків;
- конфлікт інтересів серед підрозділів банку;
- складність в вартісній оцінці операційних та стратегічних ризиків;
- брак знань в області управління ризиками;
- відсутність автоматизованих систем управління ризиками;
- недостатність кваліфікованих кадрів (ризик-менеджерів).

НБУ поклав на самі банки обов'язки управління ризиками та підходи до алгоритмів розрахунку їх можливих величин, що визначаються

безпосередньо економічним змістом конкретної банківської операції.

Система комплексного управління банківськими ризиками повинна забезпечувати послідовний та ціленаправлений підхід у діяльності керівництва та підрозділів банку з реалізації стратегії розвитку банку, що полягає у збільшенні ділової активності банку, надійності банку, суспільної довіри зі сторони клієнтів та вкладників.

Якщо розглядати можливості та перспективи розвитку ризик-орієнтованого підходу в Україні, необхідно виділити три аспекти ефективності нагляду: законодавчий, політичний та кадровий.

Для підвищення ефективності засобів пруденційного регулювання, в основі яких лежить ризик-орієнтований підхід, необхідне послідовне впровадження його в українську правову систему, починаючи з закріплення на законодавчому рівні мінімізації банківських ризиків як мети банківського регулювання та нагляду та закінчуючи максимальною нормативною деталізацією правил та вимог, згідно з якими повинні створюватися індивідуальні методики оцінки та управління всіма можливими видами банківських ризиків, що виникають в результаті діяльності кредитних установ, з встановленням у перехідний період у відповідних нормативних документах чітко визначених повноважень НБУ у застосуванні до кредитних установ попереджувальних та примусових заходів впливу за їх невиконання.

Другим аспектом є політична підтримка нагляду. Відомо, що основна частина українських банків має серйозну політичну підтримку. Метою їх створення було обслуговування кланових економічних «імперій». Результатом є аномальна

політична залежність, що обумовлює залежність та одночасно політичну захищеність таких банків від вимог нагляду. Така ситуація виступає важливою перешкодою на шляху формування ефективного банківського нагляду. Усунення або нейтралізація цієї перешкоди полягає в забезпеченні дієвої підтримки рішень, що приймаються наглядом на самому високому рівні.

**Висновки.** Отже, необхідно виділити важливість кадрового аспекту у ефективному функціонуванні нагляду. Важливо не лише вивчити та виховати висококваліфікованих спеціалістів, а втримати їх на державній службі. Поскільки та сучасному етапі існує невідповідність оплати праці комерційної структури та державного службовця, такі умови конкуренції створюють несприятливі стартові можливості для будь-яких суттєвих перетворень у сфері нагляду. Рішенням цієї проблеми могла б стати система гнучкої організації праці та її гнучкої оплати, що зорієнтована на створення умов для виконання пріоритетних завдань. Хоча існують важливі перешкоди для ефективної організації нагляду, все ж його розвиток впливає з внутрішніх потреб ринку та міжнародного характеру банківських послуг. Тому основними завданнями, які необхідно вирішувати вітчизняному банківському нагляду в короткостроковій перспективі є: формування систем раннього передбачення кризових явищ; удосконалення та формалізація системи наглядових рейтингів; розвиток методичних підходів та систем оцінок якості організації кредитних установ, включаючи рівень управління та внутрішнього контролю; стимулювання банків до розвитку систем ризик-менеджменту.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Андриевская И. К. Стресс-тестирование: обзор методологий. Государственный университет: Высшая школа экономики. – Апрель 2007. По материалам VIII Международной научной конференции «Модернизация экономики и общественное развитие» [http://new.hse.ru/sites/mbd/programs\\_doc](http://new.hse.ru/sites/mbd/programs_doc) станом на 19.04.2007 р.
2. Лобозинська С. М. Співвідношення державного регулювання та ринкового саморегулювання в процесі координації банківської системи // Науковий вісник: Збірник науково-технічних праць. – Львів: НЛТУУ. – 2007, вип. 17.2. – С. 184–189.
3. Мамутов В. Про поєднання держрегулювання і ринкової саморегуляції // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 59–65.
4. Новицький В. Є. Інституціоналізм у діалектиці сучасного економічного розвитку // Економіка України. – 2005. – № 7. – С. 49–57.
5. Постанова Правління НБУ № 91 від 16.03.2006р. п. 1. 1.
6. Толчин К. В. Об оценке эффективности деятельности банков // Деньги и кредит. – 2007. – № 9. – С. 58–62.
7. Ходачник Г. Е. Зарубежный опыт диагностики кризисного состояния в банковской сфере. Корпоративный менеджмент <http://www.cfin.ru/press/management/2001-4/07.shtml> станом на 23.02.2007 р.
8. Crouhy, M., and D. Galai. 1986. «An Economic Assessment of Capital Requirements in the Banking Industry». Journal of Banking and Finance (June, 1986), pp. 231–241.
9. International Financial Reporting Standart 7 «Financial Instruments: Disclosure». International Accounting Standarts Board. – London, 2005// [www.iasb.org](http://www.iasb.org).

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

© Близнюк В. В., 2011

Стаття надійшла до редакції 06.02.2011 р.

## СВОБОДА АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ

*У статті здійснено дослідження теоретичних, та практичних питань застосування адміністративного договору в управлінській діяльності.*

**Ключові слова:** свобода договору, адміністративний договір, адміністративна юрисдикція, волевиявлення сторін, публічний договір, цивільний договір.

*В статті проведено дослідження теоретичних й практичних питань застосування адміністративного договору в управлінській діяльності.*

**Ключевые слова:** свобода договора, административный договор, административная юрисдикция, волеизъявление сторон, публичный договор, гражданский договор.

*Research of theoretical and practical matters of applying administrative agreement in the management activity.*

**Key words:** freedom of agreement, administrative agreement, administrative jurisdiction, will of the contracting parties, public agreement, civil agreement.

Одним із важливіших завдань адміністративного судочинства є захист прав та свобод людини. Саме захистом прав людини, розвитком демократії у сучасному суспільстві обумовлений розвиток договірних стосунків у публічно-правових відносинах, створення диспозитивних правових механізмів при вирішенні управлінських завдань, як на рівні державної адміністрації, так на рівні органів місцевого самоврядування. Однією з науково-практичних проблем, безпосередньо пов'язаних з регулюванням та посиленням адміністративно-процесуального захисту громадян, на наш погляд, є проблема чіткого відмежування поняття публічності у цивільних та адміністративних договорах, визначення ступеню договірної свободи. Неврегульованість цього питання може призвести до колізій у процесі використання схожих за звучанням понять, а тому слід прискорити пошук оптимальних шляхів вирішення даної проблеми.

Мета даної статті запропонувати альтернативні погляди щодо визначення диспозитивності в адміністративному договорі, відмежувати адміністративний договір від цивільно-правового публічного договору за критерієм договірної свободи.

Адміністративний договір та межі дозволеного у ньому неодноразово досліджувалися в працях вчених, таких як В. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, Ю. П. Бітяк, С. Демченко, Ж. Завальна, В. Зуй, О. В. Константи́н, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, В. Липа, А. О. Неугоди́ков, К. В. Ніколаєнко, А. Осетинський, О. Панченко, О. Пасенюк, В. Парашук, В. Г. Перепелюк, А. Пухтецька, І. Л. Самсін, М. І. Смокович, В. В. Сердюк, В. Співак, В. С. Стефанюк, С. Турчин та інші. Праці названих авторів тільки започаткували

розроблення проблем диспозитивності в адміністративному договорі. Питання, які пропонуються до обговорення в даній статті, майже не досліджені. Наукова думка та чинне законодавство до цього часу не містить єдиного підходу у використанні термінів «публічність». Це пояснюється тим, що українське законодавство перебуває у стадії реформування та потребує вдосконалення. З огляду на це виникає потреба в чіткому визначенні понять, виокремлення їх спільних ознак та відмінностей. Це питання має не лише теоретичне, а й практичне значення.

В юридичній літературі та законодавстві нерідко застосовується термін «публічність», однак йому надається різний сенс. Цивільний кодекс України (далі ЦК) відносить до суб'єктів публічного права такого учасника цивільних відносин як держава, не встановлюючи її правовий статус. Закон України «Про акціонерні товариства» до публічних відносить такий різновид акціонерних товариств, який ніяк не можна вважати суб'єктами публічного права. 4.1 ст. 633 ЦК визначає публічним договір, в якому одна сторона – підприємець взяла на себе обов'язок здійснювати продаж товарів, виконання робіт, надання послуг кожному, хто до неї звернеться (роздрібна торгівля, перевезення транспортом загального користування, послуги зв'язку, медичне, готельне, банківське обслуговування тощо). Ю. Моїсєєв звертає увагу, що проявом публічності у договірній сфері є торги та термін «публічний» у даному контексті вживається у двох значеннях. По-перше, публічними є біржові торги, де право участі мають не тільки члени біржі, а також інші особи. У другому значенні публічними називають біржові торги, коли волевиявлення на укладення

угоди висловлюється особою, безпосередньо присутньою у біржовому залі [1]. В. І. Дрішлюк стверджує, що публічний договір містить певні обмеження щодо свободи дій його учасників. Публічна функція служить межею того, коли право на відмову від укладання договору й на визначення умов договору за своїм розсудом є не правомірним здійсненням цивільних прав, а зловживанням ними. Публічний договір це випадок поєднання публічних та приватних засад у приватноправових відносинах [2].

Іншої думки притримуються дослідники І. Самсін, Н. Іваніцька, які визначають різновидом публічно-правового договору, навіть його синонімом адміністративний договір [3]. Термін «публічний договір» в іноземних країнах має різний сенс. У Німеччині, Франції, Естонії це – адміністративний договір, у Латвії цей договір є широким поняттям, включає договори про співпрацю, адміністративні договори, договори делегування, договори про участь, М. Смокович публічним договором визначає добровільну, взаємну угоду, що виникає у сфері публічних правовідносин, з метою вирішення публічних або приватних інтересів [4]. Така однозначна назва різних за правовою природою договорів може привести до різнобічного тлумачення.

Головною ознакою адміністративних договорів, що не регулюються цивільним законодавством, є забезпечення, перш за все, публічних, а не приватних інтересів, хоч можливо, при цьому будуть здійснюватися й приватні інтереси, що не заперечується. У цивільно-правовому публічному договорі, хоч публічні інтереси також захищаються, однак головною ознакою є реалізація приватних інтересів сторін договору, або третьої особи, або досягнення соціального ефекту. Шляхом введення категорії (типу) публічного договору законодавець намагається забезпечити оптимальне задоволення у певних сферах потреб економічно більш слабкої сторони, масового споживача у сфері задоволення суспільних потреб. Особливістю цивільно-правового публічного договору є те, що формально сторони договору є юридичне рівними. У той само час сторони адміністративного договору не є юридичне рівними, оскільки орган виконавчої влади або місцевого самоврядування реалізує свої владні повноваження, наділяється контролюючими функціями та правом накладати санкції.

І. Л. Самсін стверджує, що підставою укладання адміністративного договору є публічне законодавство, а приватного – приватне [5]. Дійсно, адміністративний договір укладається у межах, визначених публічним законодавством, однак підставою для цивільного договору, у тому числі публічного, зазначеного у ст. 633 ЦК, є дії осіб, що передбачені актами цивільного законодавства, а також дії осіб, що не передбачені цими актами, але за аналогією породжують цивільні права та обов'язки. Також цивільні права та обов'язки, що є змістом публіцистичного, можуть

виникати безпосередньо з актів цивільного законодавства з актів органів державної влади та самоврядування, з рішення суду та внаслідок настання або ненастання певної події (ст. 11 ЦК). Ж. Завальна стверджує, що адміністративний договір укладається сторонами на основі та на виконання закону на відміну від цивільно-правового договору, укладання якого відбувається, як правило, не для виконання закону, а у його рамках [6]. Така думка є відповідною думці В. П. Грибанова: «Межі є невід'ємна властивість всякого суб'єктивного права, оскільки при відсутності таких меж право перетворюється у свою протилежність – у свавілля та тим самим взагалі перестає бути правом» [7]. Такої само думки притримуються багато науковців, ствержуючи, що кожне суб'єктивне цивільне право має свої межі. С. Алексеев вважає, що юридичні права мають свої кордони, межі того, що дозволено або не дозволено [8]. Однак схилиємося до протилежної думки того само автора, що суб'єктивні права використовуються у сенсі можливостей або свободи поведінки, що належать людям, суб'єктам, нібито «прикріплені» до суб'єктів, звідси й назва – права суб'єктивні [9]. Тому не згодні з визначенням С. Алексеева, що право є загальнообов'язковою підставою для визначення правомірно-дозволеної та юридичне недозволеної, забороненої (а також державне приписаної) поведінки [10].

Убачається, що право є загальнообов'язковою підставою для визнання свободи людини, враховуючи, що перелік прав та свобод людини у Конституції України не є вичерпним (ст. 22). Дійсно, право є підставою для імперативного контролю юридичне недозволеної, забороненої поведінки. Але якщо ми будемо не адміністративно-командну систему держави, а демократичне суспільство, правову державу, то спірною думкою буде те, що на правомірну поведінку треба дозвіл держави. Оскільки ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (ст. 19 Конституції), то правомірною поведінкою буде не перелік того, що дозволено, а те, що не визначено як правопорушення.

Загальновизнаним є вплив приватного права на право публічне, їх взаємне проникнення, тому дуже важливим у законотворчості буде визнання природних прав та свобод людини. Також з метою захисту цих свобод необхідно закріплення законодавством юридичних обов'язків суб'єктів, обмежень та заборон. Саме таким прикладом впливу публічного права на приватне є договір роздрібної купівлі-продажу, що відноситься до цивільно-правових публічних договорів (ч. 2 ст. 698 ЦК). Специфікою цього договору є те, що продавець – суб'єкт підприємницької діяльності, покупець – споживач не підприємець, товар – не призначений для підприємницької діяльності, відмова споживача від договору у разі порушення його прав не може оказати істотного впливу на підприємця, який є економічно міцнішим, займає більш сильні позиції на ринку, оскільки предмет

договору є дрібній, при відмові покупця від договору у разі порушення його прав знайдуться інші покупці, тому законодавство здійснює посиленний захист покупця-споживача як слабкої сторони договору, щоб юридичне їх урівняти. Однак це не означає, що договір роздрібної купівлі-продажу шляхом визнання його публічним переноситься із сфери приватної до сфери публічної, він залишається цивільним, за підприємцем залишається така, наприклад, свобода як припинити підприємницьку діяльність, якщо державно-правове регулювання скажеться занадто непосильним гальмом та держава не може примусити підприємця легальне здійснювати діяльність на занадто невідгідних умовах. Наша країна вже пройшла історичний шлях адміністративно-командної системи загальних обмежень, заборон та народ вже має навички пристосування та боротьби з такою системою, коли держава не визнає свободу та природні права її громадян. Тому важливе значення має визнання прав та свобод суб'єктів цивільного права, які діють на засадах диспозитивності та меж, обмежень, заборон суб'єктів публічного права, які діють на засадах імперативності, хоч не можна заперечувати проти взаємного проникнення цих засад. У праві імперативний та диспозитивний методи регулювання мають співвідноситися між собою за принципом, що заборонено або обмежено може бути тільки те, що вкрай необхідно, а якщо відсутня така суспільна необхідність, то пріоритет надається захисту приватних інтересів, цей захист є правилом, а обмеження, заборони є винятком. Ознакою диспозитивності в адміністративних договірних відносинах є те, що адміністративний договір регулює добровільне погодження волі двох (або більше) суб'єктів права, один з яких є суб'єктом управління, хоч ці відносини ґрунтуються на публічно-правових нормах. Відсутність примусу, владного зобов'язання у цих відносинах свідчать про наявність таких диспозитивних засад як добровільність та волевиявлення сторін під час укладення цього договору. Однак ці засади є обмеженими, таке волевиявлення сторін є формалізоване та нормативне визначене, оскільки суб'єкт владних повноважень не є вільним у виборі контрагента і може відмовити в укладенні договору виключно з визначених законодавством підстав. Схоже становище виникає й у підприємця як суб'єкта цивільно-правового публічного договору, який зобов'язаний здійснювати діяльність на користь кожного, хто до нього звернеться. Різниця тільки в тому, що підприємець самостійно встановлює умови цивільно-правового публічного дого-

вору, однакові для всіх споживачів, крім тих, кому за законом надані відповідні пільги (ч. 2 ст. 633 ЦК). В адміністративному договорі умови визначені та врегульовані нормативне.

Якщо в адміністративних договірних відносинах, як виняток, діє принцип диспозитивності, свободи у межах того, що дозволено, то в адміністративних відносинах, як правило, діє принцип: заборонено усе, крім прямо дозволеного. Саме за критерієм свободи договору слід відмежовувати адміністративний договір від цивільного публічного договору, в якому діє принцип: дозволено усе, що не обмежено та не заборонено.

**Висновок.** Отак, визначимо головний критерій свободи, за яким слід відмежовувати цивільно-правовий публічний договір та публічно-правовий адміністративний договір.

У цивільно-правовому публічному договорі правилом визнається свобода договору, а винятками, зазначеними у законі, є суспільне необхідні обмеження, заборони. Суб'єктивні права учасників цивільних відносин визначаються як визнана державою свобода юридичне рівних суб'єктів, випадки обмеження здійснення суб'єктивних цивільних прав окремих категорій осіб встановлені з метою захисту здійснення суб'єктивних цивільних прав інших осіб для того, щоб забезпечити всім учасникам цивільно-правових відносин рівні умови здійснення своїх прав.

У публічно-правовому адміністративному договорі свобода є винятком, вона можлива у межах, зазначених законом. Суб'єктивні права учасників адміністративних відносин визначаються як міра правомірно-дозволеної та державне приписаної поведінки адміністративне залежних суб'єктів.

Для того, щоб уникнути плутанини у термінології, не змішувати поняття «цивільно-правовий публічний договір» та «публічно-правовий адміністративний договір», пропонуємо цивільно-правовий публічний договір називати споживчим договором, оскільки він має не публічну, а приватноправову природу та спрямований на захист прав споживачів. Також слід повернутися до терміну «відкрите акціонерне товариство» замість «публічне», оскільки такий учасник цивільних відносин не набуває статусу особи публічного права.

Право є загальнообов'язковою підставою для визнання свободи людини, підставою для диспозитивного регулювання правомірно-дозволеної (а також державне приписаної) поведінки та підставою для імперативного контролю юридичне недозволеної, забороненої поведінки.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Моїсєєв Ю. О. Торги як спосіб укладення біржових угод на товарній біржі / Ю. О. Моїсєєв // Нові Цивільний та Господарський кодекси України та проблеми їх застосування: Уклад.: М. І. Панов, В. І. Борисова, В. Л. Яроцький та ін. – Х., 2004. – С. 175.
2. Дрішлюк В. І. Щодо поєднання публічного та приватного в договірному праві України (на прикладі публічного договору) / В. І. Дрішлюк // Університетські наукові записки. – 2006. – № 2. – С. 158.

3. Самсін І., Іваніцька Н. Адміністративний договір – форма реалізації публічного інтересу / І. Самсін, Н. Іваніцька // Право України. – 2006. – № 6. – с. 114, 117.
4. Смокович М. Окремі аспекти визначення адміністративного договору / М. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. – № 3/2010. – С. 19.
5. Самсін І.Л. Адміністративний акт та адміністративний договір, їх класифікація та види / І.Л. Самсін // Адміністративне судочинство України. – 2009. – С. 599-611.
6. Завальна Ж. Адміністративний та цивільний договори: порівняльна характеристика / Ж. Завальна // Право України. – 2007. – № 3. – С. 136.
7. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав / В. П. Грибанов. – М. : Статут., 2000. – С. 22.
8. Алексеев С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М., 1999. – С. 26.
9. Алексеев С. Там само. – С. 28.
10. Алексеев С. Там само. – С. 55.

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

© Шаповалова І. Л., 2011

*Стаття надійшла до редакції 06.02.2011 р.*

# **ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ**

---

**АЛЕЙНИКОВА Олена Володимирівна** – кандидат економічних наук, доцент, докторант, Класичний приватний університет.

**Коло наукових інтересів:** державне регулювання агропродовольчої сфери.

**АНТОНОВ Андрій В'ячеславович** – кандидат економічних наук, докторант, Дніпропетровський державний аграрний університет.

**Коло наукових інтересів:** аграрна політика в Україні, розвиток сільських територій.

**БИРКОВИЧ Тетяна Іванівна** – кандидат юридичних наук, докторант, Чорноморський державний університет імені Петра Могили.

**Коло наукових інтересів:** державне регулювання енергетики в Україні.

**БЛИЗНЮК Владислав Володимирович** – здобувач, Академія муніципального управління.

**Коло наукових інтересів:** державне управління банківською сферою в Україні.

**ВЕЛИЧКО Віктор Васильович** – здобувач, Академія муніципального управління.

**Коло наукових інтересів:** регіональна депресивність, шляхи удосконалення державного управління депресивними територіями.

**ВЕРБА Світлана Миколаївна** – викладач, аспірант кафедри державного управління та політичної аналітики Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

**Коло наукових інтересів:** державна служба, кадрова політика.

**ЄВТУШЕНКО Олександр Никифорович** – кандидат політичних наук, доцент, Чорноморський державний університет імені Петра Могили (м. Миколаїв).

**Коло наукових інтересів:** територіальна громада, територіальні інститути державної влади і місцевого самоврядування в Україні.

**ЕМЕЛЬЯНОВ Володимир Михайлович** – кандидат технічних наук, доцент, державний службовець I рангу.

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

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

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

**КОБЕЦЬ Анатолій Степанович** – кандидат технічних наук, професор, ректор, Дніпропетровський державний аграрний університет. **Коло наукових інтересів:** реформування вищої освіти в Україні, євро інтеграційні та Болонський процеси.

**КОВАЛЬ Ганна Володимирівна** – кандидат політичних наук, доцент ЧДУ імені Петра Могили, заступник директора Інституту державного управління.

**Коло наукових інтересів:** молодіжна політика в Україні.

**КОЗЛОВА Людмила Василівна** – кандидат наук з державного управління, ст. викладач кафедри державного управління та політичної аналітики Чорноморського державного університету ім. Петра Могили.

**Коло наукових інтересів:** психологія управління, державна політика в Україні, європейська інтеграція.

**КОРЕЦЬКИЙ Олександр Миколайович** – аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування, Академія муніципального управління.

**Коло наукових інтересів:** розвиток державної податкової служби.

**ЛИСОВ Ігор Володимирович** – кандидат економічних наук, докторант, Академія муніципального управління.

**Коло наукових інтересів:** розвиток житлового будівництва в Україні.

**ЛИТВИН Юрій Олексійович** – кандидат економічних наук, докторант, Дніпропетровський державний аграрний університет.

**Коло наукових інтересів:** державне регулювання продовольчого ринку в Україні.

**ЛІЄВ Олександр Сергійович** – здобувач, Академія муніципального управління.

**Коло наукових інтересів:** екологічна безпека, державне регулювання сталого розвитку регіону на засадах екологічної безпеки.

**ЛОПУШИНСЬКИЙ Іван Петрович** – професор кафедри державного управління, педагогіки та психології Херсонського національного технічного університету, доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України.

**Коло наукових інтересів:** національні меншини, екстериторіальна самоорганізація та самоврядування громадян, національно-культурна автономія.

**МАЛАХОВ Андрій Анатолійович** – начальник управління з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю Миколаївської облдержадміністрації.

**Коло наукових інтересів:** розвиток громадянського суспільства в Україні.

**МИЩЕНКО Дмитро Анатолійович** – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри економіки підприємства «Класичного приватного університету», м. Запоріжжя.

**Коло наукових інтересів:** державне регулювання аграрного сектора в Україні.

**МУСІЄНКО Іван Іванович** – кандидат військових наук, доцент, Інститут підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України Національної юридичної академії України ім. Я. Мудрого.

**Коло наукових інтересів:** державне управління інноваціями в інформаційній сфері, вища освіта.

**НЕКРЯЧ Анастасія Іванівна** – перший проректор Міжнародного бізнесу і права (м. Херсон), директор Науково-дослідного інституту європейської інтеграції, доктор педагогічних наук, професор, академік МАЕЕТ.

**Коло наукових інтересів:** адміністративна реформа в Україні, місцеві органи державної влади.

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

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

**РЕМЕЗОВ Дмитро Алевтинович** – аспірант, кафедра державної політики та менеджменту ЧДУ ім. Петра Могили.

**Коло наукових інтересів:** стратегія державного регулювання економічного розвитку в Україні.

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

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

**ТЕРТИШНА Олена Анатоліївна** – заступник Начальника Головдержслужби України, магістр державного управління. **Коло наукових інтересів:** організація професійного навчання державних службовців.

**ШАПОВАЛОВА Ірина Олександрівна** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного та кримінального права і процесу юридичного факультету Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

**Коло наукових інтересів:** правове регулювання механізму державного управління.

**ШКЛЯРСЬКА Ірина Юріївна** – магістр державного управління, начальник відділу пенсійного реформування, департаменту пенсійного забезпечення Пенсійного фонду України.

**Коло наукових інтересів:** пенсійна реформа в Україні, засади пенсійного страхування.

**ШУБІН Сергій Петрович** – кандидат політичних наук, докторант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України.

**Коло наукових інтересів:** державні інститути, політичний маркетинг.

---

Технічний редактор, комп'ютерна верстка *Н. Караман*.  
Друк *С. Волинець*. Фальцювальні-палітурні роботи *А. Грубкіна*

Підп. до друку 19.05.2011 р.  
Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>8</sub>. Папір офсет.  
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.  
Ум. друк. арк. 17,67. Обл.-вид. арк. 15,96.  
Тираж 300 пр. Зам. № 3441.

Видавець і виготовлювач: ЧДУ ім. Петра Могили.  
54003, м. Миколаїв, вул. 68 Десантників, 10.  
Тел.: 8 (0512) 50-03-32, 8 (0512) 76-55-81, e-mail: vrector@kma.mk.ua.  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3460 від 10.04.2009 р.