

Публічне управління та митне адміністрування

(правонаступник наукового збірника “Вісник Академії
митної служби України. Серія: “Державне управління”)

№ 1 (14)

*Включено до Переліку наукових фахових видань України, у яких можуть
публікуватися результати дисертаційних робіт з галузі науки
державне управління (Наказ Міністерства освіти і науки України
від 11.07.16 № 820, додаток 12)*

Дніпро
Університет митної справи та фінансів
2016

УДК 351.713

Публічне управління та митне адміністрування
(правонаступник наукового збірника “Вісник Академії митної служби України.

Серія: “Державне управління”)

Науковий збірник

Видається двічі на рік

Заснований 2009 р.

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет вченою радою
Університету митної справи та фінансів (протокол № 1 від 29.08.2016 р.)

Редакційна колегія:

Івашова Л. М. (головний редактор) – д.держ.упр., проф.;
Антонова Л. В. – д.держ.упр., проф.;
Андреа Сабо – д.філос.н. доц., Угорщина;
Бакуменко В. Д. – д.держ.упр., проф.;
Баштанник В. В. – д.держ.упр., проф.;
Борисенко О. П. – д.держ.упр., проф.;
Дацій Н. В. – д.держ.упр., проф.;
Дерев’янка Т. П. (відповідальний секретар)
Домбровська С. М. – д.держ.упр., проф.;
Драган І. О. – д.держ.упр., проф.;
Ємельянов В. М. – д.держ.упр., доц.;

Крушельницька Т. А. – д.держ.упр., доц.;
Кураташвілі А. А. – д.е.н., д.ю.н., проф., Грузія;
Лопушинський І. П. – д.держ.упр., проф.;
Лотар Геллерт – д.н., проф., Німеччина;
Мартиненко В. М. – д.держ.упр., проф.;
Міщенко Д. А. (заступник головного редактора) – д.держ.упр., доц.;
Новікова І. В. – д.е.н., проф., Республіка Білорусь;
Садковий В. П. – д.держ.упр., проф.;
Халецька А. А. – д.держ.упр., проф.;
Ченцов В. В. – д.і.н., д.держ.упр., проф.;
Шпекторенко І. В. – д.держ.упр., проф.

ISSN 2310-9653

Коректори: Л. І. Малигіна, О. О. Смирнова, І. В. Орищій,
А. П. Самойленко, О. В. Горобець
Комп’ютерна верстка: О. О. Іщенко, Т. Г. Пунтус

Свідоцтво про державну реєстрацію: серія КВ № 21855-11755ПР від 21.12.2015

Тираж 300 прим. Замовлення № 838.

Адреса редакції та видавця: вул. В. Вернадського, 2/4, Дніпро, 49000

Тел.: (056) 756-05-05

Електронна адреса: redactor.umsf@gmail.com

Підписано до друку 20.09.2016. Формат 60×84/16. Папір офсетний.
Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 15,00. Обл.-вид. арк. 13,33.

Засновник і видавець: Університет митної справи та фінансів
(Свідоцтво про видавничу діяльність ДК № 5022 від 14.12.2015 р.)

© Університет митної справи та фінансів, 2016

ЗМІСТ

Теорія та історія державного управління

Проців О. Р. Імпорт рибної продукції Галичини кінця XIX – початку XX ст.: адміністративний, економічний аспекти	7
--	---

Механізми державного управління

Байдак І. І., Застава І. А. Трудові ресурси України: проблеми та необхідність їх розв’язання на державному рівні	15
Борисенко О. П. Державне регулювання розвитку соціальної реклами	20
Величко К. І. Громадянське суспільство, бізнес і держава в системі демократичних взаємовідносин	25
Гладкий М. А. Удосконалення державного регулювання освітньої галузі України на основі світового досвіду	32
Драган І. В. Сировинно-ресурсна компонента державного регулювання сталого розвитку України	38
Клиновий Д. В., Мороз В. В. Концептуальні засади впровадження механізму комплексної економічної оцінки природного багатства в систему управління національним господарством	46
Кобець А. С., Пугач А. М. Перспективні напрями розвитку державної політики інтеграції вищої аграрної освіти до європейського освітнього простору	55
Коврегін В. В. Розвиток кадрового та інноваційного потенціалу ВНЗ як об’єктивна передумова забезпечення його економічної безпеки і складова системи управління	60
Комарівська Н. М. Організаційно-економічний механізм розвитку підприємств холдингового типу в аграрній галузі України	65
Матвейчук Л. О. Інформаційні технології і системи в державному управлінні оподаткуванням	77
Yevmieshkina O. L. State and aspects for modernization of state strategic planning in Ukraine	85
Шатрова К. И. Опыт зарубежных стран в формировании транспортно-логистических систем	90
Державна служба: теорії та кращі практики	
Ченцов В. В., Разумей Г. Ю. Особливості рекрутингу на державну службу в умовах реформування Державної фіскальної служби України	101
Денисов М. Д. Становлення і розвиток державної служби в країнах Східної Європи	108
Марценюк О. О. Розвиток компетентнісного підходу в публічному управлінні ..	116
Прудиус Л. В. Неформальна освіта державних службовців в Україні: правові аспекти	122

Регіональне управління та місцеве самоврядування

Васильєва О. І. Застосування кластерного підходу в соціально-економічному розвитку територій	132
Ковальчук А. В. Європейський досвід фінансової децентралізації публічних видатків	139
Крушельницька Т. А. Бюджетна децентралізація в Україні: результати і перші підсумки	148
Mishchenko D. A., Mishchenko L. O. Modern approaches of improving the public management of local finance	155

Державне управління у сфері державної безпеки та митної справи

Кийда Л. І. Особливості захисту прав інтелектуальної власності митними органами України	161
Тимошенко С. В. Аудит після митного очищення як інструмент системи управління ризиками: практика застосування	170

Сторінка молодого науковця

Бандура І. С. Вплив державної соціальної політики на зменшення соціальної диференціації в суспільстві	178
Гайду О. В. Дослідження сутності державного управління розвитком морегосподарського комплексу регіону	185
Карпеко Н. М. Проблеми та напрями вдосконалення економічного механізму державного регулювання освіти	196
Тополєнко С. Ю. Інституційні засади публічного управління у сфері реалізації соціальної політики держави	201

CONTENTS

Theory and history of state administration

Protsiv O. P. Imports of fish products in Galicia in late XIX – early XX centuries: administrative and economic aspects	7
--	---

Mechanisms of state administration

Baidak I. I., Zastava I. A. Manpower Ukraine: problems and need their solution at the national level	15
Borysenko O. P. State regulation of social advertising	20
Velychko K. I. Civil society, business and government in the system of democratic relations	25
Hladkyi M. A. Improvement of state regulation of the Ukraine educational sphere on the basis of world experience	32
Drahan I. V. The commodity and resource components of government regulation of sustainable development of Ukraine	38
Klynovyi D. V., Moroz V. V. Conceptual framework of implementation of comprehensive economic assessment of natural wealth into the governance of national economy	46
Kobets A. S., Puhach A. M. Perspective trends of state policy of integration of higher agricultural education the European educational space	55
Kovrehin V. V. Development of human and innovative capacity of higher educational institution as objective prerequisite for its economic security and component of administrative system	60
Komarivska N. M. Organizational-economic mechanism of development of enterprises of holding type in the agricultural sector of Ukraine	65
Matveichuk L. O. Modeling the influence of information and communication technologies to the economy	77
Yevmieshkina O. L. State and aspects for modernization of state strategic planning in Ukraine	85
Shatrova K. I. The experience of foreign countries in the formation of transport and logistics systems	90

State administration: theories and the best practices

Chentsov V. V., Razumei H. Yu. Features of recruitment in the public service in terms of reforming the State Fiscal Service of Ukraine	101
Denysov M. D. Formation and development of civil service in Eastern Europe	108

Martseniuk O. O. Development competency-based approach in public management ...	116
Prudyus L. V. Informal education of public servants in Ukraine: legal aspects	122
Regional administration and local self-government	
Vasilieva O. I. Application of the cluster approach in socio-economic development of territories	132
Kovalchuk A. V. European experience of fiscal decentralization regarding public expenses	139
Krushelnyska T. A. Budgetary decentralization in Ukraine: results and first results	148
Mishchenko D. A., Mishchenko L. O. Modern approaches of improving the public management of local finance	155
State administration in the state security sphere	
Kyida L. I. Features protection of intellectual property rights Ukraine customs authorities	161
Tymoshenko S. V. The audit after customs clearance as a tool for risk management: practice of application	170
Young scientist's page	
Bandura I. S. Influence state social policy to reduce social differentiation in society	178
Haidu O. V. Research essence of public administration development region maritime economy	185
Karpeko N. M. Problems and ways of improvement of the economic mechanism of public administration of education	196
Topolenko S. O. Institutional bases of public administration in the field of state social policy	201

УДК 339.56:637'8(477.83/86)(09)

О. Р. Проців, кандидат наук з державного управління, головний спеціаліст
Івано-Франківського обласного управління
лісового та мисливського господарства

ІМПОРТ РИБНОЇ ПРОДУКЦІЇ ГАЛИЧИНИ КІНЦЯ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ ст.: АДМІНІСТРАТИВНИЙ, ЕКОНОМІЧНИЙ АСПЕКТИ

Розглянуто економічне значення імпорту рибної продукції у Галичині кінця ХІХ – початку ХХ ст. Проаналізовано статистичні дані Галичини та інших країн Європи, практику правозастосування органів державної влади під час імпортних операцій. Висвітлено вплив громадських організацій на органи влади в частині лобіювання професійних інтересів. Проаналізовано міждержавні угоди, що врегульовували імпорт рибної продукції, розміри митних платежів, походження рибної продукції, її якість, застосування досягнень науки та технологій для зберігання риби, чинники недобросовісної конкуренції під час імпорту продукції.

Ключові слова: Австро-Угорська монархія; Галичина; раки; риба; економіка; торгівля; імпорт.

It was researched the economic value of fish products' imports in Galicia in late 19th – early 20th centuries. It was analyzed the statistics of Galicia and other European countries and the enforcement of public authorities at import operations. It was analyzed the influence of NGOs on the authorities in terms of lobbying the professional interests. It was analyzed interstate agreements that regulated the importation of fish products, the size of customs duties, the origin of fish products, its quality, the use of science and technology achievements for storage of fish, factors of unfair competition at importing the products.

Key words: Austro-Hungarian monarchy; Galicia; crabs; fish; economics; trade; import.

Постановка проблеми. В умовах сучасної України спостерігається низький рівень споживання рибної продукції, що є наслідком недосконалого державного регулювання цієї галузі. Дослідження зазначеної проблематики в історичному контексті дасть змогу врахувати місцеві особливості для розв'язання проблем під час імпорту рибної продукції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративний та економічний аспекти проблеми правового регулювання й практики правозастосування імпорту рибної продукції Галичини кінця ХІХ – початку ХХ ст. висвітлено у працях З. Фішера, С. Павліка, М. Новицького, часописах “Окулярник” та “Ловець”, статистичних довідниках, кодексах законів Галичини. Проте деякі проблеми розглянуто побіжно, й вони потребують подальшого дослідження.

Мета статті – дослідити державне регулювання, правозастосування органами державної влади у частині імпорту рибної продукції у Галичині ХІХ – початку ХХ ст. Проаналізувати господарське значення рибної продукції та її імпорту зокрема.

Для досягнення поставленої мети потрібно виконати такі завдання:

- проаналізувати чинні нормативно-правові акти Галичини, Австро-Угорської імперії та практику їх правозастосування в частині імпорту рибної продукції;
- виявити закономірності й особливості імпорту рибної продукції.

© О. Р. Проців, 2016

Виклад основного матеріалу. Рибній продукції в Галичині досліджуваного періоду належало чільне місце. Площа ставків, на яких ефективно велось рибальське господарство, становила 4798,7 га, тоді як на примітивному рівні рибальське господарство велось на площі водного дзеркала у 8418,1 га. На цих ставках рибу не годували, а їх вилов здійснювався шляхом спускання води кожні 3–4 роки. Детальніше про стан рибного господарства в Галичині свідчить табл. 1.

Таблиця 1

Структура ведення рибальського господарства в Галичині у розрізі повітів (1904 р.)
[1, 183–184]

№	Повіт	Господарства з високим рівнем ведення			Господарства з примітивним рівнем ведення		
		Кількість гмін	Кількість ставків	Загальна площа, га	Кількість гмін	Кількість ставків	Загальна площа, га
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Бяла	37	?	2108,9	1	1	0,38
2	Бібрка				9	10	727,1
3	Бохня	6	8	12	8	9	5,88
4	Богородчани	–	–	–	–	–	–
5	Борщів				4	4	15,8
6	Броди				21	21	1712,18
7	Бжеско	4	35	62,04			
8	Бережани				4	3	785,28
9	Бжозув				15	?	14,57
10	Бучач				6	6	96,13
11	Хшанів	27	88	118,97	1	1	4,06
12	Цешанів	4	33	61,61	11	14	20,62
13	Чортків				11	13	43,63
14	Домброва				14	21	19,39
15	Доброміль				1	4	0,75
16	Долина	–	–	–	–	–	–
17	Дрогобич	1	28	23,60	2	2	6,56
18	Горлиці	–	–	–	–	–	–
19	Городок	1	25	341,20	11	?	1385,56
20	Грибів	1	7	10			
21	Городенка				9	18	86,10
22	Гусятин	2	14	103,27	12	14	95,01
23	Ярослав	5	?	188,07	8	8	117,40
24	Ясло	1	?	4,00	6	18	7,21
25	Яворів				8	6	295,52
26	Калуш	–	–	–	–	–	–
27	Кам'янка				5	6	34,72
28	Колбушова	1	8	5,00	3	5	10,95
29	Коломия	–	–	–	–	–	–
30	Косів				1	2	0,40
31	Краків	4	?	10,60			
32	Кросно	2	12	7,38	6	12	6,21

1	2	3	4	5	6	7	8
33	Ліманова	2	10	5,00	1	5	2,50
34	Ліско	1	9	8,62			
35	Львів				11	24	183,10
36	Ланьцут				15	13	?
37	Мелець	3	?	63,56	7	11	16,42
38	Мостиська				2	4	2,70
39	Мисленіце				2	5	2,15
40	Надвірна	–	–	–	–	–	–
41	Ніско				6	?	30,26
42	Новий Сонч	–	–	–	–	–	–
43	Новий Тарг	–	–	–	–	–	–
44	Печеніжин	–	–	–	–	–	–
45	Пільзно	1	5	1,10	5	7	3,55
46	Підгір'я	3	8	1,08			
47	Підгайці				5	5	527,24
48	Перемишль	–	–	–	–	–	–
49	Перемишляни				2	2	4,73
50	Пшеворск				10	12	6,19
51	Рава				7	11	67,17
52	Рогатин				7	9	530,62
53	Ропчиці	1	11	30,25	3	4	4,75
54	Рудки				4	2	274
55	Жешів				1	1	0,25
56	Самбір	2	2	30			
57	Сянок	1	13	6,75	14	24	25,64
58	Скалат				6	6	173,43
59	Снятин	–	–	–	–	–	–
60	Сокаль				14	14	146,98
61	Станиславів	–	–	–	–	–	–
62	Старий Самбір	–	–	–	–	–	–
63	Стрий	1	3	5	1	4	4
64	Стрижів	–	–	–	–	–	–
65	Тарнобжег				1	2	19,76
66	Тернопіль				13	13	626,30
67	Тарнів	7	27	61	1	9	20
68	Тлумач				2	2	26
69	Теребовля				5	5	11,25
70	Турка	–	–	–	–	–	–
71	Вадовіце	30	219	1,369	–	–	–
72	Величка	5	15	10			
73	Заліщики	–	–	–	–	–	–
74	Збараж				10	10	112,02
78	Золочів	–	–	–	–	–	–
79	Жовква	3	44	106,03	2	2	46
80	Жидачів				5	6	45,50
81	Живець	4	15	49,14	1	9	11,50
Усього		155		4798,78	342		8415,06

Зважаючи на те, що місцеві товаровиробники через низьку ефективність не могли забезпечити у достатній кількості рибною продукцією місцевий ринок, за його насичення взялись торгівці. Найпопулярнішою продукцією рибальства у 80-х рр. XIX ст. був солений оселедець. Це відбувалося з двох причин: він був дешевий, а Австро-Угорщина мала доступ лише до Адріатичного моря, в якому його не виловлювали [2, 38].

Статистика свідчила, що в цей період у Галичину імпортували щорічно в середньому близько 62 500 бочок оселедця, вартість кожної становила 30 золотих. Вартість спожитих оселедців дорівнювала у 1 875 000 золотих. Головними споживачами були селяни, так як оселедець був удвічі дешевшим за будь-яку живу рибу, що реалізовували на Галицьких ринках. У середньому імпортували 315 864 кг сушеної риби загальною вартістю 63 172 золоті (по 0,20 золотого за кг), 20 220 кг копченої та маринованої риби загальною вартістю 10 110 золотих (по 0,50 золотого за кг). Усього Галичина імпортувала за рік риби на суму 1 948 282 золотих [3, 68–70]. Так, у 1883 р. Галичина імпортувала 2 861 519 кг риби, 82 % від усієї імпортованої риби становили солені оселедці (2 331 761 кг). Головним чином оселедці імпортували з Німеччини та Росії. Свіжої риби було імпортовано 115 527 кг (4 %), соленої риби (крім оселедців) – 388 419 кг (13 %) та консервованої риби – 8799 кг (1 %) [4, 132].

Експерти рибної галузі зазначали, що низький технологічний рівень розведення риби не давав можливості Австро-Угорській імперії, й Галичині зокрема, ефективно розводити рибу, що й зумовлювало її дорожнечу. А відповідно до об'єктивних законів економіки товар перетікає на ринки, де його можна дорожче продати. Якщо, скажімо, проаналізувати торгівлю між Австро-Угорщиною й Німеччиною, бачимо, що у 1891 р. з Німеччини до Австро-Угорщини експортовано 8542 т риби, причому 5285,5 т – до Галичини, що становило 61 % усього експорту риби з Німеччини. Галичина, своєю чергою, експортувала до Німеччини лише 45,2 т риби, що становило близько 1 % від імпорту. Слід зазначити, що в наступних роках розбіжність між експортом та імпортом риби до Галичини з Німеччини скоротилась у десять разів (табл. 2).

Таблиця 2

Експорт та імпорт риби в Галичині у 1891–1899 рр., т [5, 121]

Роки	1891	1892	1893	1894	1895	1896	1897	1898	1899
Імпорт риби до Австрії з Німеччини	8542	9091,5	11543	11132	11605	11000	9266	8632	7479
Імпорт риби до Галичини з Німеччини	5285,5	5119,5	6519	5843	6410	6497	5560	5265	4117
Експорт риби з Австрії до Німеччини	990	1125	1370	1309	1772	1202	1399	2192	2038
Експорт риби з Галичини до Німеччини	45,2	101,5	121,5	107	183	126	348	521	373

Перевищення імпорту риби над експортом до Австрії у 1899 р. становило 8233 ц, 1900 р. – 15 996 ц, 1901 р. – 22 746 ц, 1902 р. – 22 818 ц. Тож лише за ці чотири роки риби було імпортовано на 2 390 430 крон більше, ніж експортовано. Крім низького технологічного рівня ведення рибного господарства, австрійські рибалки зазначали, що експорт риби з Австро-Угорщини гальмується високими тарифами залізниць: в Австрії за перевезення одного вагона на відстань 300 км необхідно сплатити 360 крон, тоді як у Німеччині – 230, Румунії – 260, Росії – 230 [6, 61].

Австро-Угорщина у 1910 р. імпортувала 3885 ц живого коропа, експортувала – 24 087 ц. У подальшому імпорт коропа Австро-Угорщиною зростає. Так, у 1911 р. Австро-Угорщина імпортувала 4189 ц коропа, причому з Німеччини імпортовано 138 ц, тоді як з Румунії – 2771 ц, з Росії – 1118 ц. У 1913 р. імпорт живого коропа зменшився до 1896 ц, у тому числі: з Німеччини – 56 ц, Румунії – 444 ц, Росії – 1348 ц.

Австрія 1910 р. ввезла 27 051 ц битої прісноводної риби, а вивезла лише 5173 ц. Найбільше цих видів риби експортували до Австро-Угорщини Румунія (12 627 ц), Німеччина (3012 ц), Росія (9208 ц) – в основному мороженого судака й лосося. Італія переважно експортувала до 1478 ц вугра.

Якщо імпорт прісноводної риби зменшувався, то імпорт морських видів риби щороку зростає. Зростає також і споживання морських видів риби в Австрії. Якщо порівняти імпорт морських видів риби Австро-Угорщиною у 10-х рр. XX ст. та 80-х рр. XIX ст., то він зріс у середньому в десять разів. Основним постачальником морської риби залишалась Німеччина (табл. 3).

Таблиця 3

Імпорт до Австрії морських видів риби (1910–1913 рр.)

Рік	Вага всього імпорту, ц	Вага імпортованої риби з Німеччини (ц)	% імпорту риби з Німеччини
1910	146 734	121 040	82
1911	166 730	145 050	86
1912	150 283	130 258	86
1913	186 432	157 696	84

Слід зазначити, що Австро-Угорщина мала доступ лише до Адріатичного моря, яке малопродуктивне на морську рибу та оселедці. Тому морської риби експортували дуже мало – від 4 до 6 тис. ц. У 1913 р. Австро-Угорська імперія ввозила риби на суму 21 597 267 крон, а вивозила – на 2 726 190 крон. Негативний баланс експорту над імпортом становив 18 871 077 крон, а експорт до імпорту в процентному відношенні становив лише 12,6 % [7, 92–95].

Ринок Німеччини потребував прісноводних видів риби. Тож Німеччина, яка найбільше експортувала до Австро-Угорської імперії оселедців, своєю чергою, найбільше імпортувала з Австро-Угорської імперії коропа (табл. 4).

Таблиця 4

Імпорт до Німеччини живого коропа у 1910–1913 рр.

Рік	Імпорт живого коропа до Німеччини (вага, ц)	Експорт живого коропа з Австро-Угорщини (вага, ц)	% імпортованого коропа з Австро-Угорщини
1910	24 087	24 069	99
1911	19 952	19 897	99
1912	21 283	20 991	98
1913	20 808	20 462	98

Вартість імпортованого до Німеччини коропа за рік становила від 1 926 960 до 1 768 765 крон. Австрія експортувала також інші види риби до Німеччини, в основному це був лин (3674 ц вартістю 514 360 крон, 1913 р.). Одним із важливих видів риби, які ввозила Німеччина, була жива форель з Данії (дані статистичного довідника уряду Німеччини про імпорт та експорт рибної продукції Німеччини за 1913 р. подано в табл. 5).

Таблиця 5

Імпорт та експорт рибної продукції Німеччини у марках (1913 р.)

Вид продукції	Імпорт до Німеччини, тис. марок	Експорт з Німеччини, тис. марок	Співвідношення експорту до імпорту, %
Короп, лин, вугор (живі)	3404,0	234,0	7
Короп, лин, вугор (морожені)	7769,0	2277,0	3
Свіжий оселедець, шпроти	22 751,0	2385,0	10
Інша морська риба	21 412,0	4145,0	19
Солоний оселедець	47 329,0	203,0	0,5
Лосось (солений)	9200,0	223,0	2
Раки, ікра й інші рибопродукти	141 011,0	15 396,0	11

З поданих статистичних даних бачимо, що значна частина риби, яка потрапляла на німецький ринок, була імпортованою. Всього у 1913 р. Німеччина імпортувала риби на 141 млн марок, а експортувала – 15,4 млн марок [8].

Відомо, що в тогочасному рибному промислі велике значення мали п'явки, яких використовували у медицині. Тож Австро-Угорщина, крім риби, у великій кількості закупувала п'явки. Основними постачальниками їх були Греція, Сербія, Туреччина, Бельгія, Німеччина. У 1892 р. було завезено п'явок на суму 182 тис. золотих, у 1893 р. – 107 525 зол., у 1894 р. – 79 500 зол., у 1895 р. – 64 000 зол., у 1896 р. – 73 000 зол [8, 64].

Визначальним для експортно-імпортних операцій було нормативно-правове забезпечення. Зокрема, у законі Австрії “Про мито” (1868 р.) визначалось, що за імпорт 1 центнера риби слід було сплатити 1,5 зол., таку ж суму потрібно було сплатити за одну корову. Не обкладались митом телята, свині, коні, дичина [9, 137–139]. У законі “Про ввізний митний тариф Австро-Угорщини” від 25 травня 1882 р. ставка сплати мита за імпорт 100 кг риби, раків і слимаків становила 1 золотий, водночас за 100 кг битого м'яса сплачували 6 зол., за 1 голову бика – 4 зол., корови – 3 зол., вівці – 0,5 зол., свині – 3 зол. Така ж сума за імпорт риби була визначена у законі Австро-Угорщини від 25 травня 1892 р. “Про загальний митний тариф Австро-Угорщини” [10, 119–132].

В окремих випадках для врегулювання експортно-імпортних відносин укладались міждержавні торгові договори (трактати), у яких окремо врегульовувався розмір мита. Зокрема, торговий трактат від 24 березня 1870 р., укладений між Австро-Угорською монархією та Іспанією, врегульовував питання торгових відносин під час торгівлі рибою [11, 375].

Аналогічний торговельний договір був укладений між Австро-Угорською монархією та Італією 27 грудня 1878 р. Австрією його було ратифіковано 28 січня 1879 р., а італійською стороною – 30 січня 1879 р. Сторони домовились про умови торгівлі між країнами, зокрема і про вартість мита на конкретні види товарів. Торгівля свіжою рибою, раками, слимаками проходила без сплати мита, тоді як за торгівлю морською рибою необхідно було сплатити 3 крони за кожні 100 кг. Таку ж суму слід було сплатити за торгівлю свійськими тваринами. Харчова продукція оподатковувалась за вищою ставкою. Так, за переміщення через кордон 100 кг ковбаси мито становило 16 крон, а сиру – 4,4 крони [12, 69–75].

Австрійський закон від 13 лютого 1906 р. “Про встановлення вартості мита” визначав ставку мита для всіх країн Австро-Угорської імперії. Зокрема, за імпорту 100 кг риби або раків потрібно було сплатити 10 крон. Не обкладались митом жива дичина – копитні й пернаті. За 100 кг битих пернатих накладалось мито – 25 крон, а за 100 кг живих – 8 крон. За 100 кг битої дичини потрібно було сплатити 20 крон [13, 40].

Крім мита, міста накладали споживчий податок. Відповідно до закону від 22 грудня 1910 р. “Стосовно зміни споживчого податку”, за реалізацію 100 кг риби необхідно було сплатити 6 крон, 1 голови оленя – 7 крон, дикого кабана (понад 17 кг) – 6 крон, зайця – 30 геллерів, за 100 кг оленини – 8 крон, м’яса іншої дичини – 12 крон, за реалізацію фазана, глухаря, тетерука – 80 геллерів, рябчика, дикої гуски, вальдшнепа, дикої качки – 40 геллерів, куріпки, бекаса – 20 геллерів, водної курки, дикого голуба – 10 геллерів, дрозда, перепілки – 4 геллери, за 100 кг риби – 8 крон [14, 451–455].

Виходячи з власних інтересів, рибалки не були зацікавлені в імпорті рибної продукції на внутрішній ринок. Одним із найактивніших товариств, яке лобіювало інтереси рибалок, було “Крайове рибальське товариство” [15, 42–45]. Для обмеження імпорту мороженої риби воно привертало увагу влади на шкідливість для здоров’я споживання мороженої риби [16, 4]. Нагодою для інформаційної кампанії проти імпорту замороженої риби стало масове отруєння юристів на банкеті після проведення їхнього з’їзду. У зверненні до влади товариство зазначало, що споживання російського судака вже апіорі несе загрозу для здоров’я, так як його виловлюють в азійській частині Росії й для його транспортування необхідно багато часу, за який він псується. Зауважувалось, що галицький короп за харчовими якостями не поступається російському судаку, а його споживання – це лише данина моді [17, 155–156].

Для зменшення імпорту риби з Німеччини товариство вимагало підвищення мита для німецьких експортерів, наголошуючи, що імпорту дешевої морської риби унеможливило розвиток рибальства у Галичині. Також товариство лобіювало відміну сплати мита за імпорту кормів для риби, зменшення тарифів на залізничні перевезення та акцизного податку в разі реалізації риби з 15 крон 60 геллерів за 100 кг до 2 крон та 60 геллерів, тобто до рівня, що встановлений під час реалізації імпортованої з Німеччини морської риби [18, 143–144]. Товариство сприяло імпорту раків та риби до Галичини з метою відсвіжування крові [19, 130].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Головним чинником, що спонукав імпорту рибної продукції до Австро-Угорської імперії, було неефективне ведення рибальського господарства місцевими товаровиробниками. Вилов риби з морів країнами, які мали безпосередній вихід до них, сприяв виробництву великої кількості рибної продукції низької собівартості, що призвело до збільшення її експорту до Австро-Угорської імперії. Імпорту риби був у

10 разів вищим, ніж його експорт. Основним експортером морської риби вважалась Німеччина. Головним механізмом регулювання балансу експорту та імпорту стали митні платежі та акцизний збір під час продажу риби на ринках. Сплата мита за експорт рибної продукції була удвічі меншою, ніж за продукцію тваринництва.

Список використаних джерел:

1. Gospodarstwo rybne w kraju w świetle najnowszych cyfr statystycznych // Okólnik. – 1906. – № 85. – S. 183–184.
2. Pogadanka wilijna o rybołówstwie // Łowiec. – 1885. – № 2. – S. 38.
3. Badania rozsiedlenia ryb // Okólnik. – 1883. – № 3. – S. 68–70.
4. Kronika // Łowiec. – 1884. – № 8. – S. 132.
5. Cło od ryb // Okólnik. – 1901. – № 52. – S. 121.
6. Do artykułu: Przewóz ryb kolejami żelaznymi // Okólnik. – 1906. – № 81. – S. 61.
7. Projektowane cło od ryb w przyszłych traktatach handlowych // Okólnik. – 1914. – № 5. – S. 92–95.
8. Wiadomości statystyczne o stosunkach krajowych. – Lwów, 1898. – T. XVII, zeszyt I. – S. 64.
9. Przeglądy ustaw, rozporządzeń i obwieszczeń z dziennika praw państwa dla Królestwa Galicyi i Lodomeryi, tudzież Wielkiego Księstwa Krakowskiego. – Lwów : Król. galic. drukarnia rządowa, 1868. – S. 137–139.
10. Dziennik ustaw państwa dla królestw i krajów w radzie państwa reprezentowanych. – Wiedeń, 1892. – S. 119–132.
11. Dziennik ustaw państwa dla królestw i krajów w radzie państwa reprezentowanych. – Wiedeń, 1871. – S. 375.
12. Dziennik ustaw państwa dla królestw i krajów w radzie państwa reprezentowanych. – Wiedeń, 1879. – S. 69–75.
13. Dziennik ustaw państwa dla królestw i krajów w radzie państwa reprezentowanych. – Wiedeń, 1906. – S. 40.
14. Dziennik ustaw państwa dla królestw i krajów w radzie państwa reprezentowanych. – Wiedeń, 1911. – S. 451–455.
15. Проців О. Р. Видатний природознавець уродженець Гуцульщини Максиміліан Сила-Новицький / О. Проців, Я. Зеленчук / Гуцули і Гуцульщина : літ.-мист. і громад.-сусп. часоп. – 2012. – № 2 (6). – С. 42–45.
16. Protokół 20-go Walnego Zgromadzenia Krajowego Towarzystwa rybackiego, odbytego dnia 28 Maja 1898 // Okólnik. – 1898. – № 35. – S. 4.
17. Zatrucie spowodowane rosyjskim sandaczem na ostatnim bankiecie prawników w Wiedniu // Okólnik. – 1912. – № 124. – S. 155–156.
18. Ankieta rybacka // Okólnik. – 1913. – № 7. – S. 143–144.
19. Praktyka wycierów // Okólnik. – 1912. – № 124. – S. 130.

І. І. Байдак, старший викладач кафедри менеджменту організацій Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету
І. А. Застава, старший викладач кафедри менеджменту організацій Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету

ТРУДОВІ РЕСУРСИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА НЕОБХІДНІСТЬ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ

Присвячено питанням формування й управління трудовими ресурсами на державному рівні. Від повноти використання трудового потенціалу залежить фінансовий та економічний стан країни в цілому. В сучасних умовах набуває гостроти питання створення механізму управління трудовими ресурсами в межах країни. В дослідженнях аналізуються основні передумови і необхідність політики держави у сфері управління трудовими ресурсами, пропонуються пріоритетні державні цілі та завдання управління трудовими ресурсами в країні.

Ключові слова: трудові ресурси; демографічні тенденції; мотивація; державне управління; трудовий потенціал.

Article is devoted to development of human resources management at the national level. The financial and economic situation of the whole country depends on the completeness of the labour potential. In modern conditions is the creation of visual mechanisms of human resources within the country. Basis conditions and needs of HR policy at the state level were analysed; the priorities and objectives for public administration in this field were proposed.

Key words: human resources; demographic trends; motivation; public administration; employment potential.

Постановка проблеми. Нестабільні політична та економічна ситуації в Україні призвели до негативних змін структури і кількості трудових ресурсів, тобто торкнулися однієї з важливих сфер суспільства, яка впливає на ефективність економіки, – трудові ресурси країни.

Загальний спад виробництва у багатьох галузях економіки став причиною зубожіння населення країни й активізації міграційних процесів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У багатьох наукових періодичних виданнях приділяється увага дослідженню проблем трудових ресурсів. Саме цій проблемі присвячено праці таких відомих зарубіжних і вітчизняних учених, як А. Маршалл, А. Воронін, О. І. Замора, Є. П. Качан, А. Пастух та ін.

Ураховуючи складність ситуації в економіці країни в цілому та на ринку праці зокрема, актуальним залишається питання розробки напрямів покращання ефективного використання трудових ресурсів в Україні, посилення місця і ролі управління трудовими ресурсами на державному рівні.

Мета статті – аналіз чинників і проблем, які впливають на процес формування трудових ресурсів України та розв'язання їх на державному рівні.

Виклад основного матеріалу. Вітчизняні вчені термін “трудові ресурси” використовують у вузькому й широкому розумінні. У вузькому розумінні він характеризує

© І. І. Байдак, І. А. Застава, 2016

склад працездатного населення в працездатному віці і є застарілим, оскільки не відображає реалій функціонування праці в умовах ринкових відносин.

Обґрунтованим і методологічно виправданим видається використання терміна в широкому розумінні, за якого “трудові ресурси” відображають наявні нині й передбачувані в майбутньому ресурси праці суспільства, їх кількісні та якісні характеристики [1].

Управління трудовими ресурсами – це дії, спрямовані на формування та ефективне їх використання в різних галузях економіки з метою покращання економічного та соціального стану країни, тобто комплексна система цілей і завдань для ефективного використання трудових ресурсів за допомогою різних способів. Управління трудовими ресурсами має здійснюватись на рівні держави, яка розробляє комплекс нормативних документів для покращання розподілу та використання трудових ресурсів.

Управління використанням трудових ресурсів спрямовано на виконання довгострокових завдань підвищення економічної та соціальної ефективності роботи [2]. Дослідження трудових ресурсів найчастіше базуються на статистичних і соціально-економічних засадах. Як організаційно-управлінська категорія трудові ресурси недостатньо вивчені, тому дослідження необхідно спрямовувати на вивчення структури державного управління.

Зазначимо, що трудові ресурси залежать від низки факторів: чисельності трудових ресурсів, їхнього складу, стану здоров'я, рівня освіти, кваліфікації, мобільності, а також трудової активності окремих статевовікових груп, тобто характеризуються кількісними та якісними сторонами (рис. 1) [3].

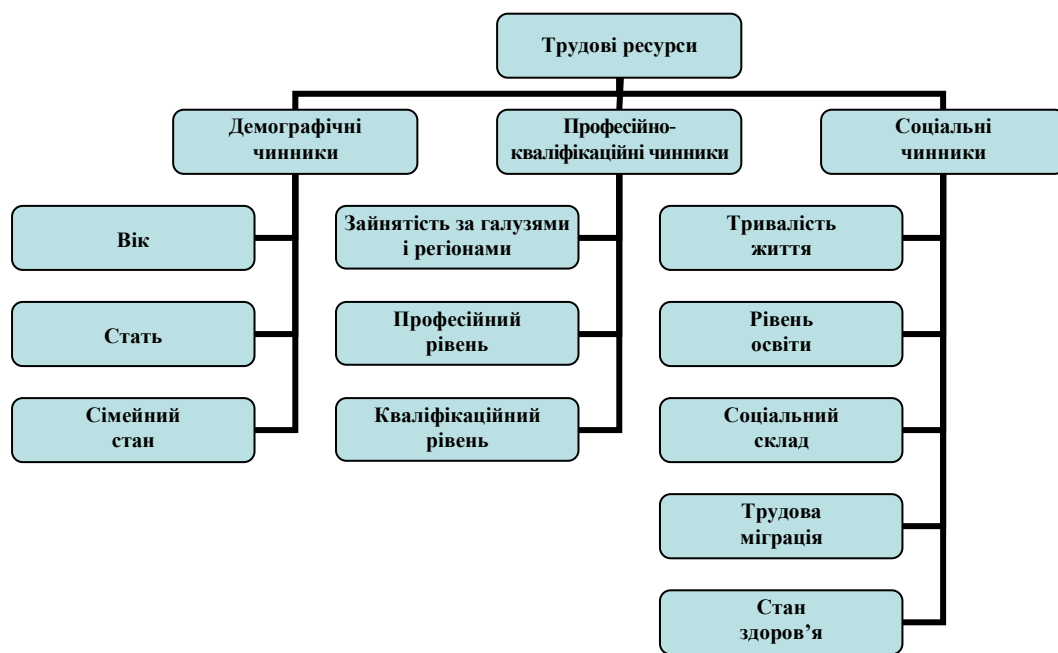


Рис. 1. Чинники, що характеризують трудові ресурси

Процеси формування, розвитку і реалізації трудових ресурсів в Україні супроводжуються низкою негативних тенденцій: проблема підвищення ефективності використання трудових ресурсів, неповне їх використання й досить невисока річна продуктив-

ність праці. Демографічні показники є визначальним фактором кількісного складу трудових ресурсів. Зміни чисельності прямо пов'язані з демографічною ситуацією в країні: динамікою різних статевікових змін, рівнем народжуваності й смертності.

Глобальною проблемою є міграційних відтік як реакція громадян на низький рівень життя. На цей процес безпосередньо впливає демографічна ситуація [4]. За даними Держкомстату, загальна чисельність населення в Україні станом на 1 січня 2016 р. становила 42 760,5 тис. осіб, тоді як 01.01.2000 р. – 49 429,8 тис. осіб (рис. 2) [5]. Дана динаміка свідчить, що населення України з кожним роком скорочується, а трудова міграція відіграє провідну роль у цій проблемі.

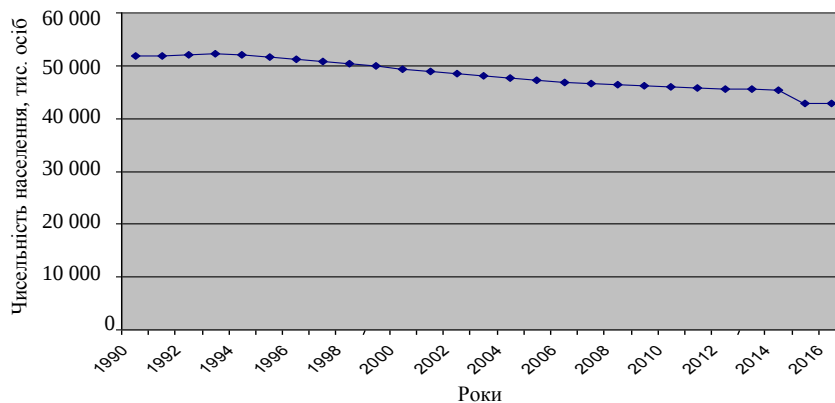


Рис. 2. Динаміка чисельності населення України на 01.01.1990–01.01.2016 рр., тис. осіб

Україна у світовому міграційному процесі виступає як міграційний донор. Національна економіка втрачає висококласних фахівців, відбувається “відплив мізків” і негативні зміни у віковій та статевій структурі населення, тому що серед тих, хто залишає країну в пошуках заробітку, переважають чоловіки працездатного віку. Як наслідок, у країні спостерігається зростання питомої ваги жінок у загальній чисельності населення [6].

Важливу роль у природному відтворенні населення та визначенні демографічної бази трудових ресурсів відіграє характер вікової структури населення. Характерною особливістю сучасної вікової структури населення України є зниження частки дітей у загальній чисельності населення. Це свідчить про те, що в Україні на сучасному етапі її соціально-економічного розвитку склався звужений тип відтворення населення. За останні роки збільшився середній вік населення з 40,2 до 40,6 [7].

Зі збереженням сучасних тенденцій народжуваності та смертності у майбутньому цілком можливе подальше збільшення питомої ваги осіб похилого віку і, відповідно, загальне старіння населення України (рис. 3).

У країні знижується мотивація до інтенсивної трудової діяльності, загострюється масове неприйняття багатих людей, збільшується розшарування суспільства на багатих і бідних. Наслідок – відсутність середнього класу, котрий є основним компонентом соціальної стабільності та прогресу. Представники цілої низки професій: лікарі, вчені, вчителі – нині опинилися серед бідних. Бідність дуже часто стає супутником не просто освічених і кваліфікованих людей, а людей, котрі працюють у режимі повної зайнятості. Така ситуація відображає процес знецінення трудових ресурсів, майже чверть працюючих отримує зарплату нижчу від межі бідності.

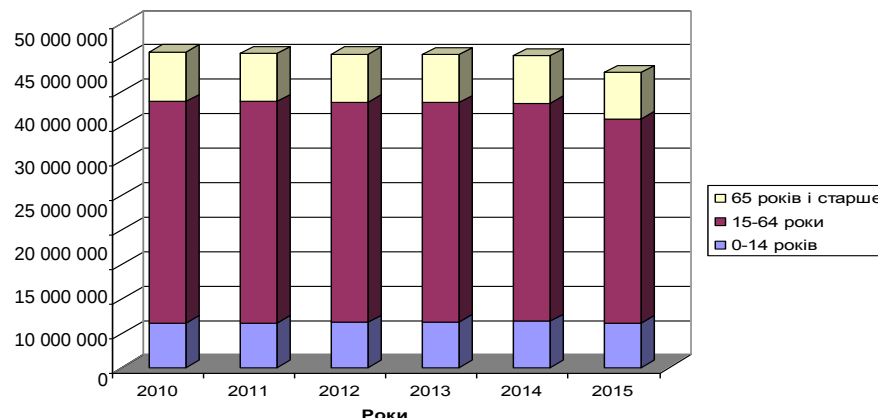


Рис. 3. Чисельність населення України за віковими групами

Багато соціальних загроз пов'язано з погіршенням стану здоров'я населення. На трудові ресурси негативно впливає брак активної державної політики збереження здоров'я населення, руйнування медико-профілактичної сфери, невизначеність гарантій держави у цій сфері, повільне реформування системи охорони здоров'я, несформованість мотивації населення до здорового способу життя.

Руйнівні тенденції в системі освіти й формуванні висококваліфікованої робочої сили призводять до погіршення якісних характеристик, зниження професійної придатності, збільшення розриву між рівнем кваліфікації претендентів на робочі місця і сучасними вимогами до працівників [8, 220].

Усе зазначене в найближчому майбутньому стане не просто основним негативним чинником на шляху економічного зростання, а переросте у широкомасштабну загрозу інтересам і безпеці України.

Сучасні тенденції руйнування трудового потенціалу за їх масштабами та глибиною вчені визначають як соціальні загрози. Вони обумовлені відсутністю державної стратегії розвитку соціально-трудових пріоритетів і гарантій, нерозвиненістю соціально-трудових відносин, неефективністю системи соціального захисту працюючих [9].

Ураховуючи складність ситуації в економіці країни та на ринку праці, актуальним залишається питання розробки напрямів покращання ефективного використання трудових ресурсів в Україні, посилення місця й ролі управління трудовими ресурсами на державному рівні. Стратегічні національні інтереси України у соціально-економічній сфері мають реалізовуватися насамперед у політиці держави щодо забезпечення повнішого розвитку і реалізації людського потенціалу, забезпечення умов праці та гідного життя.

Із метою покращання демографічної ситуації необхідно на державному рівні стимулювати подальшу народжуваність і повернення кваліфікованих кадрів з-за кордону на Україну [10].

Для формування та розвитку трудових ресурсів необхідно запровадити систему стимулювання, врегулювати систему оплати праці, підвищити її рівень, але так, щоб її підвищення не призводило до зростання інфляції. Необхідно покращити умови праці в таких галузях, як вугільна, металургійна, машинобудівна, літакобудівна та сільське господарство. На постійній основі слід проводити моніторинг стану трудових ресурсів з урахуванням процесів, які відбуваються у світі.

Усього цього неможливо досягнути без державного сприяння фундаментальній науці для успішного розвитку інноваційних галузей.

У разі реальної реалізації зазначених заходів в Україні може бути залучено механізми формування та реалізації державної політики у сфері управління трудовими ресурсами України для гідного місця серед інших країн світу за рівнем розвитку і конкурентоспроможності.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Сучасна ситуація у сфері управління трудовими ресурсами у країні є результатом проблем, які потрібно розв'язувати на державному рівні: негативні демографічні тенденції; невідповідність сфери професійної освіти потребам ринку праці, відсутність державних пріоритетів у галузі освіти, зниження якості підготовки фахівців; низький рівень заробітної плати в бюджетному секторі, який сприяє поглибленню диспропорцій на ринку праці; непослідовність проведення економічної політики, послаблення ролі держави; зниження довіри населення до державної соціально-економічної політики.

Отже, зазначимо, ключовим пріоритетом в управлінні трудовими ресурсами на державному рівні має стати формування та збереження трудового потенціалу України.

Список використаних джерел:

1. Наумко Ю. С. Теоретичні засади формування системи управління трудовими ресурсами [Електронний ресурс] / Ю. С. Наумко // Ефективна економіка. – 2011. – № 5. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua>
2. Мазана Т. В. Трудові ресурси сільського господарства та ефективність їх використання в ринкових умовах [Електронний ресурс] / Т. В. Мазана, В. П. Ткаченко // Ефективна економіка. – 2012. – № 12. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua>
3. Карасьов О. П. Сучасний стан і тенденції розвитку трудового потенціалу в аграрній сфері / О. П. Карасьов, Р. М. Миронова // Інтеграція економічних та технічних процесів: сучасний стан і перспективи розвитку : колективна монографія / за заг. ред. Л. М. Савчук. – Х. : Діса плюс, 2015. – С. 313–320.
4. Бербенєць О. В. Вплив трудової міграції населення України на розвиток ринку праці [Електронний ресурс] / О. В. Бербенєць // Ефективна економіка. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua>
5. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
6. Бербенєць О. В. Основні тенденції та наслідки міжнародної трудової міграції / О. В. Бербенєць // Агросвіт. – 2015. – № 15. – С. 26–29.
7. Застава І. А. Трудові ресурси в складі ресурсного потенціалу сільськогосподарських підприємств : матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції “Економіка і фінанси: аналіз тенденцій та перспектив розвитку” (Дніпропетровськ, 13 листопада 2015 р.) / І. А. Застава, І. І. Байдак. – Дніпропетровськ : ДДАЕУ, 2015. – С. 199–202.
8. Ткачук Р. Л. Дилеми управління трудовими ресурсами України: сьогодення та перспективи / Р. Л. Ткачук // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2012. – Вип. 169. – Ч. 1. – С. 217–223.
9. Сиченко В. В. Інструментарій державного регулювання соціальної сфери країн Європейського Союзу / В. В. Сиченко, О. О. Сиченко // Державне управління. – 2015. – Вип. 252. – Т. 263. – С. 122–129.
10. Байдак І. І. Управління трудовими ресурсами: проблеми і перспективи : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції “Аграрна наука XXI століття: реалії та перспективи” (Дніпропетровськ, 02–04 березня 2016 р.) / І. І. Байдак, І. А. Застава. – Дніпропетровськ : Стандарт (ПП Бойко В. В.), 2016. – С. 11, 12.

О. П. Борисенко, доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного управління та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ РЕКЛАМИ

Розглянуто напрями вдосконалення державного регулювання рекламної діяльності, а саме застосування соціальної реклами як важливого засобу донесення до суспільства соціально значущої інформації. Акцентовано на необхідності формування виваженої концепції соціальної реклами, побудованої на системно-синергетичному підході, до застосування впорядкованих і ефективно застосованих механізмів державного регулювання соціально-економічних процесів. Зазначено важливість формування органами державного управління взаємовідносин та активної співпраці із суб'єктами рекламної діяльності на основі соціального партнерства. Наголошено на необхідності встановлення партнерських взаємовідносин між органами державного управління та суб'єктами рекламної діяльності на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях із залученням до процесу управління органів державної влади, а також громадських об'єднань та організацій.

Ключові слова: рекламна діяльність; соціальна реклама; державне управління; соціальне партнерство.

In the article the directions of improvement of state regulation of promotional activities such as the use of social advertising as an important means of a report to the public and sends socially significant events. The attention to the need to develop a balanced concept of social advertising, based on systematic and synergetic approach, to the using of ordered and effectively applied mechanisms of state regulation of social and economic processes. Noted the importance of the formation of state bodies and active cooperation relationships with the subjects advertising based on social partnership. Marked on the need for partnership between the public administration and business promotional activities at the national, regional and local levels of involvement in the management of public authorities, associations and organizations.

Key words: advertising; social advertising; public administration; social partnership.

Постановка проблеми. Сучасна фаза розвитку економіки та суспільства визначається високим динамізмом і якісними змінами, які зумовлені розвитком технологічності й інформатизації суспільства й покликані задовольняти вимоги та потреби людей, що постійно зростають. Ці зміни накладають відбиток на одну з найважливіших форм соціальних і масових комунікацій – рекламну діяльність. Досить нова для України царина суспільно-економічної системи зайняла вагоме місце в рушійному ланцюзі інформаційного посилення суспільству. Успішне ведення будь-якої діяльності прямо пов'язане з ефективним проведенням рекламної кампанії.

© О. П. Борисенко, 2016

За умови правильної організації реклама стає високоефективним засобом розвитку підприємницької, політичної, суспільної та іншої діяльності, який сприяє досягненню поставлених стратегічних і тактичних цілей [1], дає змогу отримати синергетичний ефект від застосування інших управлінських (регуляторних) заходів.

Зважаючи на широке застосування реклами у сфері економіки, політики, в розв'язанні соціальних проблем, формуванні життєвих стандартів і налагодженні суспільних відносин, нагальним стає аналіз взаємодії рекламної сфери з економічною, соціальною, політичною, ідеологічною, освітньою (навчальною), культурною (естетичною) та психологічною діяльністю в сучасному суспільстві. Взаємодія рекламної діяльності майже з усіма сферами суспільного життя свідчить про її важливість у донесенні до суспільства соціально значущої інформації, а також необхідність втручання держави через регуляторні засоби для забезпечення права громадян на отримання об'єктивної, актуальної, правдивої інформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження проблем маркетингової функції реклами зробили такі відомі українські та зарубіжні автори: І. Ансофф, М. Бейкер, С. Г. Божук, А. В. Войчак, С. С. Гаркавенко, В. Г. Герасимчук, Ф. Котлер, А. І. Кредисов, Т. Левітт, Т. Д. Маслова, А. Ф. Павленко, М. Портер, Е. Райс, А. В. Старостина та ін. Питанню розробки теоретико-методологічних засад державного управління рекламною діяльністю, інституційних засад державного управління рекламною діяльністю в Україні, нормативно-правового забезпечення рекламної діяльності, регулювання реклами органами місцевого самоврядування та формування системи саморегулювання рекламної діяльності присвячено праці Є. В. Ромата, М. О. Докторович, А. Л. Стрелковської, В. О. Шведун, А. М. Гринько-Гузевської, Л. А. Микитенко, А. В. Стрельникова та ін.

Але незважаючи на досить велику кількість наукових праць у згаданих галузях науки, слід зазначити, що проблеми державного управління рекламною діяльністю ще не були до цього часу предметом комплексного і системного наукового аналізу. Невивченими лишаються засади формування державної рекламної політики, розвитку інституційних систем державного управління рекламною діяльністю, питання взаємодії соціальної реклами з іншими елементами системи державного управління. Науковий розгляд цих проблем ускладнюється недостатнім формуванням новітніх підходів і технологій управління системою державного регулювання рекламної діяльності, зокрема використання в ній принципів менеджменту.

Мета статті – визначити підходи та напрями вдосконалення державного регулювання у сфері соціальної реклами, що сприяє суспільному розвитку.

Виклад основного матеріалу. Роль реклами як соціального явища та фактора соціального життя нині важко переоцінити. З рекламою громадяни стикаються в засобах масової інформації, на вулицях, у громадських місцях. Реклама поширюється в будь-якій формі та в будь-який спосіб, щоб, звертаючись до людини, впливати на її свідомість, формувати знання для прийняття того чи іншого рішення, формувати погляди про предмети або події, популяризувати соціальні проблеми, пропагувати здоровий спосіб життя тощо.

В українському законодавстві соціальна реклама визначається як “інформація будь-якого виду, розповсюджена в будь-якій формі, яка спрямована на досягнення суспільно корисних цілей, популяризацію загальнолюдських цінностей і розповсюдження якої не має на меті отримання прибутку” [2]. Враховуючи особливу чутливість суспільства до цього різновиду інформації, держава зобов'язана регулювати зміст, правила, форми її подання. Тож до реклами висуваються певні вимоги, що стосуються форму-

вання свідомого ставлення до гострих проблем сьогодення, запобігання її негативному впливові на суспільство й громадян і, навпаки, уникнення шкідливого впливу окремих товарів і явищ на життя, здоров'я громадян, людську гідність, честь і мораль. Соціальна реклама – важливий засіб у формуванні суспільної думки під час супроводження важливих соціальних проектів і програм.

Об'єктами соціальної реклами можуть бути реформи, що проводяться в Україні та викликають особливий інтерес громадянського суспільства, зокрема адміністративна, медична реформи, реформа державних органів та органів місцевого самоврядування, розвиток освіти в Україні, проблеми децентралізації, трудової міграції, інтеграція до ЄС, проблеми вживання алкоголю, наркотиків, табакокуріння, поширення різних захворювань тощо. Також соціальна реклама може торкатися питань захисту і небайдужого ставлення до незахищених верств населення, дбайливого ставлення до навколишнього середовища, збереження культурної спадщини, національних традицій тощо.

Зосередження уваги державних регуляторів на фінансових, економічних, політичних проблемах, обтяжених кризовими процесами, не дало змоги повною мірою сконцентруватись на соціальних процесах, у тому числі соціальній рекламі як засобі соціальної політики. Донині бракує виваженої концепції соціальної реклами, побудованої на системно-синергетичному підході до застосування впорядкованих і ефективно застосованих власних механізмів державного регулювання соціально-економічних процесів, комунікатором та індикатором яких була б соціальна реклама.

Однією з причин такого стану є брак дійової загальнодержавної соціально-економічної стратегії та коштів не лише на соціальну рекламу, але й на механізми впровадження ідей і положень, які доносяться до суспільства за допомогою соціальної реклами. Соціальна реклама опиняється у відірваному від реальності становищі, тому її дія часто зводиться нанівець. У поданні рекламної продукції спостерігається тяжіння до політичних та комерційних складників. Також однією з причин недосконалої розробки концептуальних основ соціальної реклами є брак фахівців, які спеціалізуються на створенні некомерційної та специфічної соціальної рекламної продукції, ставлення до соціальної реклами як до незначної, малопоширеної, з обмеженим доступом до каналів її розміщення [3]. Розвиток активності громадянського суспільства і велика кількість соціальних проблем потребують перегляду цілеспрямованих інструментів державного впливу у сфері соціальної реклами, контролю за ходом процесу досягнення цілей соціальної реклами й оперативного корегування управлінських рішень. Це зумовлює необхідність формування концепції соціальної реклами для максимально ефективного використання державного управлінського ресурсу в забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку країни.

Водночас дія соціальної реклами може бути знівельована відсутністю позитивних змін у житті й добробуті громадян. Реклама здорового способу життя, захисту і підтримки незахищених верств населення, збереження культурного надбання, природного середовища не може радикально вплинути на показники якості життя в Україні. Адже за висновками впливових міжнародних організацій протягом останніх років наша держава стабільно посідає перше місце в Європі за смертністю та останнє за тривалістю життя. Відповідно до рейтингу ООН із людського розвитку, Україна разом із Молдовою є найбіднішими країнами Європи. За даними Держкомстату України, за останні 10 років населення країни скоротилося майже на 4 мільйони, і темпи скорочення зростають.

Так, наприклад, важливу роль у боротьбі з поширенням табакокуріння виконала реклама його наслідків. Разом із заборонаю реклами тютюнових виробів, заборонаю па-

ління у громадських місцях і пропагуванням здорового способу життя вдалося змінити ставлення до тютюну та паління, усунути майже всі форми тютюнової реклами, спонсорства і маркетингу, запровадити нові правила маркування упаковок сигарет, зробити більшість робочих місць “бездимними”. Підвищення ставок акцизного податку дало змогу значно знизити цінову доступність сигарет через постійне зростання їх вартості. Згідно з останнім звітом ВООЗ щодо глобальної тютюнової епідемії, Україна з четвертого місця у світі за поширеністю паління у 2006 р. перемістилась у третій десяток [4]. Як було зазначено у Звіті Верховної Ради України з нагоди 10-річчя ратифікації Україною Рамкової конвенції ВООЗ із боротьби проти тютюну [4], в рік ратифікації Україною цієї Конвенції більше 37 % українців були щоденними курцями, останні ж дослідження свідчать про зниження кількості курців серед дорослого населення до 24 %. Результатом цих та інших профілактичних заходів стало зниження рівня захворюваності на астму, ішемічну хворобу серця, хвороби верхніх дихальних шляхів та інших, що дозволило зберегти працездатність громадян і покращити якість життя. Водночас слід зазначити, що паління серед молоді все ще залишається поширеним явищем.

Однак реклама є ефективним засобом впливу на формування громадянської свідомості й соціальної поведінки молоді особистості [5]. Серед української молоді досить поширені тенденції девіантної поведінки, пов’язані насамперед з безконтрольним вживанням тютюнових, алкогольних виробів і з легковажним ставленням до поведінкових настанов.

Це свідчить про те, що сучасна реклама мало здатна привертати до себе увагу, викликати інтерес у молоді, активізувати бажання діяти. Вона не викликає довіру в споживача, не повною мірою враховує особливості мотиваційного поля молодіжного цільового сегмента і не містить ефективного мотиваційного компонента.

Тому надзвичайно важливо розробити практичні підходи до формування позитивно спрямованої поведінки особистості через вплив соціального рекламування, виражений і обґрунтований вибір оптимальних видів соціальної реклами, з’ясування основних умов оптимального забезпечення та реалізації впливу засобів соціальної реклами, визначення соціально-психологічних можливостей впливу соціальної реклами на особистість [5].

Отже, вищенаведене свідчить, що соціальна реклама стала важливим елементом у ланцюзі заходів державного регулювання, котрі відчутно відобразилися на житті українців. Водночас зауважимо, що результати могли б бути значно кращими, якби на заміну шкідливим звичкам були запропоновані альтернативні можливості: заняття спортом, розвиток особистості через запровадження культурно-розважальних програм, проектів тощо за місцем проживання, роботи, дозвілля. Звісно, створення таких програм і проектів потребує залучення фінансових коштів, яких у бюджеті країни бракує. Але чи можна оцінити в грошовому вимірі загрозу здоров’ю курців і пасивних курців, медико-соціальну шкоду від надмірного вживання алкоголю, наркотиків, поширення таких хвороб, як СНІД, витрати держави на лікування хвороб, пов’язаних із неправильним способом життя, соціальну реабілітацію осіб, що ведуть асоціальний спосіб життя та інші негативні аспекти? При цьому в минулі роки жодних витрат із державного бюджету на програми з контролю над тютюном та алкоголем не було здійснено, хоча саме українські споживачі, а не корпорації, сплачують акцизний податок з підакцизних товарів.

Усі ці проблемні моменти мають бути у колі уваги органів державного управління, яким слід формувати взаємовідносини й активно співпрацювати із суб’єктами рекламної діяльності на принципах соціального партнерства: виробниками реклами, рекламодавцями, розповсюджувачами реклами, різними громадськими об’єднаннями,

споживачами реклами та рекламним середовищем. Такі взаємовідносини мають здійснюватися на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях і залучати до процесу управління органи державної влади, а також громадські об'єднання й організації [1; 6]. Збільшення соціальної активності органів державного управління, бізнесу, громадських організацій, окремих громадян і зростання її ролі у підвищенні власного іміджу разом з удосконаленням економіко-організаційних механізмів залучення інтелекту, фінансових, інформаційних, матеріальних ресурсів можуть забезпечити розвиток соціальної реклами і, як результат, соціальної сфери.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Соціальна реклама – важливий засіб донесення до суспільства соціально значущої інформації. Втручання держави через регуляторні інструменти необхідне для забезпечення права громадян на отримання об'єктивної, актуальної, правдивої інформації. Актуальне формування виваженої концепції соціальної реклами, побудованої на системно-синергетичному підході до застосування впорядкованих і ефективно застосованих власних механізмів державного регулювання соціально-економічних процесів. Органи державного управління мають формувати взаємовідносини й активно співпрацювати із суб'єктами рекламної діяльності на принципах соціального партнерства: виробниками реклами, рекламодавцями, розповсюджувачами реклами, різними громадськими об'єднаннями, споживачами реклами та рекламним середовищем. Такі взаємовідносини мають здійснюватися на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях і залучати до процесу управління органи державної влади, а також громадські об'єднання й організації.

Подальші дослідження доцільно проводити в напрямі формування концепції соціальної реклами в тісному зв'язку з іншими інструментами державного управління у сфері розвитку свідомого суспільства.

Список використаних джерел:

1. Ромат Є. Трансформація моделі державного управління рекламною діяльністю у перехідних умовах : монографія / Є. Ромат. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 380 с.
2. Про рекламу [Електронний ресурс] : Закон України від 03.07.1996 № 270/96-ВР зі змінами. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/main/270/96-%D0%B2%D1%80>
3. Докторович М. О. Соціальна реклама: структура, функції, психологічний вплив [Електронний ресурс] / Докторович М. О. – Режим доступу : http://visnyk.chnpu.edu.ua/?wpfb_dl=971
4. Про Заяву Верховної Ради України з нагоди 10-річчя ратифікації Україною Рамкової конвенції ВООЗ із боротьби проти тютюну [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 13.04.2016 № 1087-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1087-19>
5. Стрелковська А. Л. Соціально-педагогічні умови формування позитивно спрямованої поведінки молоді засобами соціальної реклами [Електронний ресурс] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук : 13.00.05 / А. Л. Стрелковська ; Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. – К., 2007. – 21 с. – Режим доступу : <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/1468/3/Strelkovska.pdf>
6. Шведун В. О. Розвиток системи державного управління у сфері рекламної діяльності в Україні [Електронний ресурс] / В. О. Шведун // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 4 (47). – С. 90–97. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-4/doc/1/12.pdf>

К. І. Величко, студент Інституту
“Вища школа державного управління”
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО, БІЗНЕС І ДЕРЖАВА В СИСТЕМІ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВЗАЄМОВІДНОСИН

Проаналізовано особливості співпраці громадянського суспільства, бізнесу і держави в системі демократичних взаємовідносин. Актуалізовано основні моделі взаємодії влади, бізнесу і суспільства: соціальне партнерство, діалог, корпоративна соціальна відповідальність, державно-приватне партнерство. Розкрито можливості реалізації в Україні концепції тристороннього партнерства.

Ключові слова: громадянське суспільство; держава; бізнес; взаємодія; партнерство; соціальна відповідальність.

The features of cooperation between civil society, business and government in the system of democratic relations are analyzed. The main models of cooperation between government, business and society are updated: social partnership, dialogue, corporate social responsibility, public-private partnership. The possibility of implementation of the concept of trilateral partnership in Ukraine is revealed.

Key words: civil society; government; business; teamwork; partnership; social responsibility.

Постановка проблеми. Проблема взаємовідносин громадянського суспільства, бізнесу і держави є однією з ключових у процесі розвитку демократії. Ці три складові тісно пов'язані, адже громадянське суспільство може якісно розвиватися лише завдяки розвиненій вільноринковій економіці, представленій сектором бізнесу, демократично обраній публічній владі, а також добровільним громадянським інституціям, до яких входять передусім громадські організації.

Таким чином, нині в Україні існує гостра потреба ефективного об'єднання зусиль і запровадження нових механізмів залучення громадськості та бізнесу до процесу створення стратегії розвитку держави, оскільки саме відсутність сформованого та відповідального громадянського суспільства й позитивних прикладів державно-приватного партнерства – один із найсуттєвіших недоліків українського суспільства, що, своєю чергою, породжує недовіру до органів державної влади та їх рішень. Результатом упровадження реформи державного управління в Україні має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [1].

На жаль, поки що недостатньо чітко визначені механізми управління перетвореннями відносин держави і бізнесу в контексті стимулювання соціально-економічного

розвитку [2]. З огляду на це дослідження формування та реалізації механізмів взаємодії держави, громадянського суспільства й бізнесу надзвичайно актуальні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням аналізу взаємодії державних, громадських і бізнес-інститутів у контексті формування сучасних тенденцій світової економіки присвячено праці таких учених, як: Бержанір, В. Варнавський, З. Варналій, А. Гальчинський, В. Геєць та ін. Водночас окремий інтерес викликають дослідження А. Приятельчука (особливості функціонування таких інституцій, як держава, громадянське суспільство й бізнес) [3, 230–235]; О. Труша (взаємодія держави, суспільства та бізнесу) [4]; В. Костицького (питання партнерства правової держави і суспільства в умовах глобалізації) [5]; Ф. Узунова (види взаємодії бізнесу з органами державної влади та управління) [6]; О. Пухкала (взаємовідносини влади та бізнесу в контексті формування основ громадянського суспільства в Україні) [7, 192–198]; С. Телешуна (взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики) [8].

Виділення не розв'язаних раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Аналізуючи взаємовідносини держави та суспільства у країнах з перехідною економікою під кутом зору демократичних перетворень, сучасні аналітики схильні тлумачити останні не як самоціль, а як загальновизнаний соціально-політичний механізм підвищення рівня та якості життя людей. Відповідно до такого підходу Є. Головаха та Н. Паніна пропонують оцінювати дієвість процесів демократичного реформування суспільства і держави за критеріями ефективності, які містять три складові: ефективність економічної політики, яку можна виміряти ступенем підтримки населенням соціально-економічних реформ, зростанням матеріального добробуту людей і розширенням можливостей реалізації їхнього трудового потенціалу; ефективність перетворення політико-правової системи, яка відображена в підтримці політичних реформ, і демократично обраної влади на основі затвердження в державі демократичних прав і свобод, законності, правопорядку, політичної стабільності, міжнародної та конфесійної злагоди; ефективність соціальної політики, яка безпосередньо вимірюється поліпшенням соціального самопочуття, психологічного і фізичного стану (здоров'я) людей на основі розширення доступу до благ сучасної цивілізації в головних сферах життєдіяльності [9, 14–15].

Мета статті – дослідити теоретичні та прикладні аспекти процесу взаємодії громадянського суспільства, бізнесу і держави в системі демократичних взаємовідносин. Відповідно, як окремі завдання визначено: аналіз сучасних механізмів ефективної взаємодії держави, суспільства і бізнесу, виокремлення спільних і суперечливих елементів їх взаємовідносин; установлення сутності й особливостей такої взаємодії, дослідження сучасного стану і перспектив розвитку в Україні тристороннього партнерства.

Виклад основного матеріалу. Форми реалізації держави, економіки та суспільства, як зазначає у своєму дослідженні О. Труш, характеризуються не тільки власними особливостями, але й “накладаються” одна на одну, проте при цьому має зберігатися певний баланс взаємодії ключових інститутів країни: держави, суспільства, економіки, соціально-організаційних інститутів. У стратегічному плані стоїть завдання створення цивілізованої системи взаємодії влади і бізнесу із взаємною підтримкою, високим рівнем довіри і збігом стратегічних інтересів у розв'язанні найважливішої історичної проблеми – становленні України як цивілізованої, сучасної, ефективної, культурної та високо-розвиненої країни [4, 9].

Водночас, як зазначає у своєму дослідженні В. Костицький, нині ми змушені говорити про нову соціальну роль держави, пов'язану з поширенням ліберальної демок-

ратії як однієї з головних тенденцій процесу глобалізації суспільного життя. Сучасна держава вимушено стає елементом громадянського суспільства, втрачає можливість домінувати над ним або ж займати позицію стороннього спостерігача, що обумовлено як глобалізаційними процесами в економіці, так і особливостями розвитку соціуму [5, 5].

Головними чинниками розвитку демократичної держави є громадянське суспільство з високорозвиненими правовими відносинами та вільна економіка, що дає можливості для успішного функціонування бізнесу. В узагальненому трактуванні суспільство розглядається як сукупність людських індивідумів, які об'єдналися для: задоволення “соціальних інстинктів” (Аристотель); контролю над своїми діями (Гоббс, Руссо); реалізації дії якогось певного абстрактного закону формування складних і гармонійних систем (Кант); досягнення всебічного переплетіння (залежності) усіх від усіх (“громадянське суспільство” Гегеля); реалізації якісної визначеності суспільного життя у його порівнянні з природою (Маркс). Таким чином, ознаки суспільної діяльності людей – як окремо, так і разом узяті – мають характер або соціальної, або економічної, або владної дії [10, 4–22].

Слід зазначити, що межі сфер, які належать одночасно ключовим елементам конфігурації “держава – суспільство – економіка”, розмиті та їхній зв'язок можна коротко описати так.

1. Держава регулює і стимулює економіку, сприяє організації суспільства.
2. Економіка формує можливості й визначає міць держави, формує економічні інтереси суспільства.
3. Суспільство вдосконалює й “виховує” державу, визначає цілі та обмеження для бізнесу [8, 6].

Для кращого розуміння їх взаємодії потрібно зупинитись на особливостях окремих понять. Зокрема, *громадянське суспільство* становить сукупність різноманітних форм соціальної активності населення та його самоорганізації, що відображає реальний розподіл функцій держави та суспільства в соціальній сфері, а також передбачає рівноправність різних форм власності, діяльність різних неформальних громадських об'єднань, інституцій місцевого самоврядування, недержавних засобів масової інформації тощо. Важливо те, що соціальна сфера відводить чільне місце сім'ї, об'єднанням за інтересами та навчанню. Саме тут формується громадська думка, розв'язуються суспільні конфлікти і, зрештою, відбувається інституційне оформлення інтересів, що виникають у суспільстві. Існування громадянського суспільства також передбачає свободу думки, совісті, слова, самостійність і незалежність від державних структур.

Формування першої чіткої системи взаємовідносин держави і громадянського суспільства пов'язують з ім'ям відомого англійського філософа Т. Гоббса (1588–1679). У праці “Левіафан” (1656) Т. Гоббс вперше ввів у науковий обіг поняття “громадянське суспільство”, яке ототожнювалося з терміном “держава”. Таким чином, Т. Гоббс, по суті, вперше показав неполітичну самоорганізацію громадянського суспільства, яка ґрунтується на користолюбстві й договорі, в політичних кордонах держави, закладаючи цим основи дуалізму держави та громадянського суспільства, що існує й донині [8, 15].

При цьому зазначимо, що у сучасній політичній науці сформувалися три підходи до співвідношення громадянського суспільства і держави.

1. Держава і громадянське суспільство – збіжні (конвергентні) соціальні системи.
2. Держава і громадянське суспільство – такі, що розрізняються (дивергентні), соціальні системи: первинною (провідною) є держава, яка контролює громадянське суспільство.

3. Держава і громадянське суспільство – системи, що розрізняються, однак провідним є громадянське суспільство, а держава щодо нього виконує службову (підпорядковану) роль [11, 38–40].

Отже, у демократичних країнах громадянське суспільство виступає в ролі партнера держави у розв'язанні соціальних і суспільних проблем. Держава бере на себе зобов'язання створити сприятливі правові умови для діяльності організацій громадянського суспільства, забезпечує значну частину фінансування їх діяльності (наприклад, у країнах Євросоюзу 40–60 % загального доходу організацій громадянського суспільства становить державне фінансування) та залучає до надання соціальних послуг (у Німеччині 60 % гарантованих державою соціальних послуг надаються неурядовими організаціями). Одним з головних принципів взаємовідносин між владою і людиною є зворотний зв'язок, що дає громадянському суспільству можливість постійно впливати на владу. Наприклад, у Швейцарії суспільство і влада єдині в бажанні зберегти нейтралітет держави. А у Швеції політики готові подумати про вступ до НАТО, перехід на євровалюту, але вимушені зважати на громадську думку, що тяжіє до збереження нейтралітету.

Якщо розглядати досвід європейських країн, слід зазначити, що там об'єднання громадян у структури громадянського суспільства відбувається на основі загальних цінностей. Цілі неурядових організацій багато в чому визначають і методи їх досягнення залежно від переваг, які має в розпорядженні кожна група інтересів. У представників бізнесу це гроші, зв'язки, контроль над значною частиною ЗМІ, у профспілок – масовість, в інтелігенції або релігійних співтовариств – моральний авторитет тощо.

Своєю чергою, держава та громадянське суспільство в цілому зацікавлені в тому, щоб кожна бізнес-структура набула статусу організації, орієнтованої на стійкий розвиток. Як наука, так і практика переконують, що на стійкий розвиток можуть розраховувати лише організації, які здатні й готові до виконання своїх морально-духовних обов'язків і правових норм в економічній, соціальній, екологічній та інших сферах, життєво важливих для розвитку економіки і суспільства. Таким чином, інтереси суспільства, держави та бізнесу часто вирішуються завдяки державно-приватному партнерству (ДПП) як системі взаємодій і співробітництва між структурами бізнесу та державними органами, організаціями, підприємствами з питань задоволення потреб суспільства, котра формується на довгостроковій і взаємовигідній основі об'єднання ресурсів та чіткому розподілі повноважень, відповідальності та ризиків [8, 31].

У деяких країнах використовується поняття публічно-приватного партнерства, що співвідноситься виключно з концесією, фінансування інфраструктури на концесійних засадах є загальноприйнятою практикою у Великій Британії, Франції, Італії та Іспанії [8, 29].

Отже, вплив бізнесу на систему демократичних взаємовідносин і соціально-економічного розвитку країни не обмежується лише створенням робочих місць, матеріальних цінностей і примноженням прибутку, як вважалось раніше. Нині бізнес стає активнішим у соціальному житті міста, регіону та держави. Така тенденція пов'язана зі зростанням інтернаціоналізації виробництва товарів і послуг.

Сучасні фірми і корпорації все більше набувають рис глобальних мережних організацій з яскраво вираженою корпоративною культурою і корпоративною соціальною відповідальністю. Провідні ТНК – більші утворення, ніж середні за розмірами держави, тому їх вплив на розвиток держави і суспільства важко переоцінити. У ситуації, коли частина суспільства відчуває брак коштів, а деяка частина – їх надлишок, може зрости невдоволення та негативні настрої (така ситуація зараз чітко простежується в Україні).

Саме тому соціальна відповідальність бізнесу дозволяє отримати взаємовигідні інвестиції та вибудовувати довгострокову політику співпраці як на рівні галузі, так і в системі взаємодії “державна – бізнес – суспільство”.

Корпоративна соціальна відповідальність у найзагальнішому, примітивному тлумаченні – це раціональний відгук організації на систему суперечливих очікувань зацікавлених сторін (стейкхолдерів), що спрямований на стійкий розвиток компанії; це відповідальність тих, хто приймає бізнес-рішення, перед тими, на кого ці рішення спрямовані. За своєю суттю корпоративна соціальна відповідальність – це імплементаційний у корпоративне управління певний тип соціальних зобов’язань (здебільшого добровільних) перед працівниками, партнерами, державою, інститутами громадянського суспільства та суспільством у цілому [12, 5–26].

Відтак поняття суспільної відповідальності бізнесу нерозривне з поняттям відповідальності держави перед бізнесом за створення умов для зміцнення конкурентоспроможності національних компаній, заохочення їхнього розвитку. Регламентуючи й обмежуючи інтереси підприємницького співтовариства, держава тим самим виконує одну зі своїх основних функцій та обов’язків – узгодження інтересів усіх спільнот для досягнення спільних цілей. Але й надмірне втручання держави в справи бізнес-співтовариства також негативно позначається на інтересах суспільства. Реакцією бізнесу на неправомірне втручання держави у сферу економічної діяльності, як правило, стає зниження ділової активності, відхід у тінь, вивезення капіталу за кордон, що призводить до падіння темпів економічного розвитку [2, 18–21].

Зазначимо, що тепер в Україні склалася ситуація, коли держава, бізнес і громадянське суспільство довгий час розвивалися паралельно, а відтак гостро постало питання їх ефективної взаємодії та кооперації для розв’язання суспільно важливих проблем. На нашу думку, дуже яскраво підтверджує необхідність реформ у напрямі взаємодії держави і бізнесу позиція України за індексом економічної свободи, який оцінює рівень лібералізації взаємодії держави і бізнесу та порівнює обмеження і перешкоди на шляху економічної діяльності, до яких вдаються уряди різних країн. За цим індексом, Україна належить до групи країн з невеликою (репресивною) економікою. За даними 2015 р. Україна посідає 162-ге місце зі 178 країн, у звіті минулого року вона посідала 155-те місце. Україна перебуває на останньому місці із 43 країн Європи, її загальний бал нижчий, ніж загалом у світі [13].

Якщо ж говорити про соціальну відповідальність бізнесу в Україні, то зауважимо, що це явище досить нове, але все ж перспективне. Головною перешкодою у здійсненні програм із соціальної відповідальності для бізнес-структур України є брак коштів, податковий тиск і недосконалість нормативно-правової бази щодо сприяння реалізації соціальної відповідальності, недостатність інформації та досвіду в процесі впровадження заходів із соціальної відповідальності, відсутність державних і недержавних громадських організацій, які б могли допомогти. За статистикою в Україні майже третина громадських організацій зовсім не співпрацює з бізнесом. Реалізувати соціальні прагнення бізнесу, інтереси держави та потреби громадянського суспільства найкраще через механізм соціального партнерства.

Таким чином, механізм соціального партнерства в Україні можна реалізувати в таких моделях:

- просвітницькі акції з використанням засобів соціальної реклами (модель має на меті привернення уваги максимально великої кількості громадян до певної проблеми);
- цільові соціальні програми (у програмах беруть участь бізнес, органи місцевого самоврядування, соціальні установи різних рівнів і громадськість);

– комплексна програма розвитку територій (найскладніша модель соціального партнерства влади, бізнесу та інститутів громадянського суспільства, що передбачає наявність налагоджених ліній комунікацій) [7, 192–198].

Не менш важливе значення для розвитку громадянського суспільства в Україні та його впливу на політичну систему й бізнес-еліту має законодавче закріплення статусу легального лобіювання групових інтересів. Відсутність такого закону дозволяє політикам лобіювати інтереси фінансово-промислових груп, а також власного бізнесу. В розробці закону необхідно враховувати досвід високорозвинених країн. Серйозні виклики для діалогу між представниками державної влади та інституціями громадянського суспільства постали у зв'язку з глибокою суспільно-політичною кризою наприкінці 2013 – на початку 2014 рр., в окремих форматах фактично звівши його нанівець. Цілеспрямоване усування громадського сектора від важелів впливу на прийняття рішень у країні не демократичне. небезпечних масштабів набула у 2013 р. тенденція ігнорування зобов'язання проводити консультації з громадськістю щодо питань, які становлять винятковий суспільний інтерес, і ми всі побачили, до чого це призвело.

Водночас громадський сектор в Україні не завжди користується наявними механізмами. Наприклад, відповідно до даних урядового веб-порталу “Громадянське суспільство і влада”, щодо абсолютної більшості проектів нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади рекомендацій громадськості в електронному режимі або немає, або вони надані в мінімальній кількості. Це пояснюється тотальною зневірою українського суспільства в те, що його думка може враховуватись у прийнятті важливих рішень [14].

Як висновок доречно навести вислів керівника представництва фонду Конрада Аденауера в Україні Ніко Ланге: “В Україні досі поширене певним чином викривлене уявлення про громадянське суспільство: з одного боку, є “хороші” – громадянське суспільство, з іншого – “погані” – держава і підприємці... Потрібно усвідомити, що всі організації громадянського суспільства представляють партикулярні інтереси і саме в цьому суть плюралістичного суспільства. Питання в тому, як ці інтереси репрезентуються та вносяться в політичний процес. У цьому контексті Україна потребує змін як в органах держуправління, так і в напрямі думок самого громадянського суспільства” [11, 38–40].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, у держави, бізнесу і громадянського суспільства в умовах демократії є спільні цілі та завдання, спрямовані на процвітання суспільства. Якщо створюються сприятливі умови для переходу від взаємної конфронтації до партнерства і взаємовигідної співпраці, то це може стати своєрідним алгоритмом зниження напруження соціальних та інших конфліктів у суспільстві.

У ході дослідження було виявлено, що основними сучасними економічно та соціально ефективними моделями взаємодії влади, бізнесу і громадянського суспільства можуть бути соціальне партнерство, корпоративна соціальна відповідальність, діалог, державно-приватне партнерство, лобізм. Механізми взаємовідносин держави, бізнесу і суспільства мають ґрунтуватися на єдиній економічній, політичній та соціальній стратегії держави, інституціоналізації взаємовідносин підприємницьких структур, суспільства й органів влади.

Для досягнення реальних позитивних зрушень у відносинах між урядовими, неурядовими громадянськими та комерційними організаціями українцям слід змінити свою пасивну позицію на активну громадянську участь у процесах формування демократичної держави.

Перспективними у даному напрямі мають стати дослідження механізмів забезпечення відкритості державної політики, за якої державна влада мусить чесно і недвозначно проголосити свої пріоритети у сфері економічної політики та відносин з бізнесом. Таким чином, формуватиметься певний економічний діалог, в якому і держава, і бізнес спільно потребують скоординованих змін, спрямованих на створення у суспільстві атмосфери взаємної довіри.

Список використаних джерел:

1. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Офіц. веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
2. Бержанір А. Л. Становлення взаємодії влади, бізнесу і суспільства в ринкових умовах / А. Л. Бержанір // Сталий розвиток економіки. – 2013. – № 3 (20). – С. 18–21.
3. Приятельчук А. О. Держава, громадянське суспільство і бізнес / А. О. Приятельчук // Гілея: науковий вісник. – 2012. – Вип. 64 (№ 9). – С. 230–235.
4. Труш О. О. Єдність та суперечності взаємодії держави, суспільства та бізнесу [Електронний ресурс] / О. О. Труш, А. А. Митник // Державне будівництво. – 2014. – № 2. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_2_6
5. Костицький В. В. Партнерство правової держави і суспільства в умовах глобалізації [Електронний ресурс] / Костицький В. В. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/soc_gum/socpr/2011_1/Kostickiy.pdf
6. Узунов Ф. В. Види взаємодії бізнесу з органами державної влади та управління [Електронний ресурс] / Ф. В. Узунов // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 8. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=611>
7. Пухкал О. Г. Взаємовідносини влади та бізнесу в контексті формування основ громадянського суспільства в Україні / О. Г. Пухкал // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 4. – С. 192–198.
8. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики : наук. розробка / авт. кол.: С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник та ін. – К. : НАДУ, 2013. – 44 с.
9. Українське суспільство: моніторинг соціальних змін [Електронний ресурс] / НАН України: Інститут соціології. – Режим доступу : <http://www.osa.com.ua/arc/ukrmonit.pdf>
10. Геєць В. М. Про єдність і суперечності у розвитку суспільства, держави та економіки / В. М. Геєць // Економіка України. – 2012. – № 10. – С. 4–23.
11. Костючков С. К. Громадянське суспільство і держава: політико-правові та соціальні аспекти взаємодії / С. К. Костючков // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Серія: Політологія. – 2012. – Т. 182. – Вип. 170. – С. 38–40.
12. Колот А. М. Корпоративна соціальна відповідальність: еволюція та розвиток теоретичних поглядів / А. М. Колот // Економічна теорія. – 2013. – № 4. – С. 5–26.
13. Україна в рейтингу економічної свободи–2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ukrainiansinmd.wordpress.com/2015>
14. Громадянське суспільство і влада – урядовий інформаційно-комунікаційний ресурс [Електронний ресурс] / Громадянське суспільство і влада : урядовий веб-сайт. – Режим доступу : http://www.civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article

М. А. Гладкий, аспірант кафедри менеджменту організацій Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОСВІТНЬОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ НА ОСНОВІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

Досліджено основні напрями вдосконалення державного регулювання освітньої галузі, оцінювання ефективності надання якісних освітніх послуг на основі вивчення та імплементації світового досвіду. Обґрунтовано основні шляхи створення незалежних акредитаційних агенцій у сфері надання освітніх послуг.

Ключові слова: державне регулювання; освітня галузь; освітні послуги; світовий досвід; акредитаційні агенції.

In the article the basic directions of improvement of state regulation of the educational sector, evaluating the effectiveness of providing quality educational services based on the study and implementation of international experience. The basic path of independent accreditation agencies in the provision of educational services.

Key words: government regulation; educational sector; educational services; international experience; accreditation agencies.

Постановка проблеми. Сучасна освітня галузь України розвивається в умовах інноваційних змін і перетворень. Оновлюється зміст освіти, вдосконалюються освітні системи, створюються нові освітні моделі. Базовими критеріями вітчизняної освіти стають доступність та якість, наближення до європейських і світових стандартів.

Нині темпи технологічного розвитку вимагають від системи освіти не лише швидкої реакції на відповідні зміни, але й здатності працювати на випередження, оскільки “виготовлення” освітнього продукту має тривалий цикл “виробництва”.

Головним завданням, що стоїть перед українською освітянською спільнотою, є забезпечення належного рівня якості вищої освіти як умови конкурентоспроможності українських випускників на ринку праці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Контроль та оцінка якості освіти цілкомитовито покладаються на державу насамперед на підпорядковані Міністерству освіти і науки України Державну акредитаційну комісію та Державну інспекцію навчальних закладів [1].

Європейська практика оцінки якості освіти базується на створенні спеціалізованих акредитаційних агенцій – громадських організацій, що розробляють інструментарій і методики оцінки якості, а також перевіряють якість освіти. До компетенції цих агенцій належить також добір і навчання експертів, що проводять перевірки, а також періодична публікація матеріалів перевірок, аналіз результатів діяльності, проблем і перспектив систем якості у сфері освіти.

Європейська асоціація із забезпечення якості освіти, до якої входять 40 агенцій із 20 країн, характеризується розмаїттям політичних систем, систем освіти, соціокультурних та освітніх традицій, мов, прагнень і сподівань.

© М. А. Гладкий, 2016

Визнається верховенство національних систем освіти, важливість автономії освітніх закладів та агенцій із забезпечення якості, а також конкретні вимоги до різних академічних дисциплін. Важливий напрям діяльності з підвищення якості освіти – забезпечення та гарантії якості діяльності самих акредитаційних агенцій. У країнах ЄС контроль за діяльністю агенцій оцінювання якості освіти здійснюється за методологією, що спирається на низку вимог і передбачає власне оцінювання та зовнішнє оцінювання агенцій. Зовнішнє оцінювання агенцій проводить група незалежних експертів.

Оскільки в Україні, на відміну від розвинених європейських країн, практики гарантування якості освіти через участь у цьому процесі незалежних акредитаційних агенцій не існує, успішне запровадження такої практики має відбуватися в кілька етапів:

- законодавчо-нормативне забезпечення;
- створення та початок діяльності агенцій із гарантій якості освіти;
- контроль діяльності агенцій з гарантій якості освіти.

Досвід розвинених країн світу свідчить про те, що досягнення збалансованості освітньої системи та потреб економіки можна досягнути лише за умов тісної співпраці всіх зацікавлених сторін: державних органів, системи освіти й навчання, роботодавців і працівників.

Європейські держави прагнуть виробити єдину політику, яка б відповідала сучасним викликам, пов'язаним з адаптацією до структурних змін у глобальній економіці, підвищенням рівня зайнятості, забезпеченням якісної професійної підготовки кадрів для стимулювання економічного зростання.

Мета статті – дослідити процес удосконалення державного регулювання у сфері розвитку освітньої галузі України у контексті підвищення якості освіти на основі світового досвіду.

Виклад основного матеріалу. В розвинених країнах участь роботодавців в освіті стимулюється низкою фінансових механізмів: установленням обов'язкових внесків до фонду навчання, наданням преференцій компаніям, які інвестують у людський капітал, наданням податкових кредитів.

Державні органи Великої Британії, Італії, Швеції в разі найму на навчання на виробництві молоді віком 16–18 років, яка не має повної середньої освіти, відшкодовують 60 % витрат підприємства на означені цілі. У Великій Британії та Франції податкова схема стимулювання підприємств, що здійснюють навчання, має такий вигляд: “податок + дотація”. Вона передбачає встановлення фіксованого податку на навчання кадрів на підприємстві від загального фонду заробітної плати підприємства. Сума витрат на навчання повертається державою за поданням рахунків.

Важливим джерелом фінансування підготовки є кошти самих підприємств (відрахування на підготовку та підвищення кваліфікації кадрів від 2 до 10 % фонду заробітної плати відбуваються на підприємствах Франції, Великої Британії, Італії). В європейських країнах триває активний процес щодо організації внутрішньовиробничих навчальних центрів і запровадження механізму прямого фінансування внутрішньовиробничих систем навчання, обов'язковою умовою якого є відповідність професійної освіти вимогам, які висуваються до сучасних професій. У Франції існують галузеві, в Німеччині міжзаводські центри, які зазвичай є підрозділами корпорацій. Вважається, що це дешевше і результативніше, ніж звертатися до рекрутингових агентств. У Сполучених Штатах бізнес узагалі виступає основним замовником освітніх і наукових послуг. Оплата за ці послуги забезпечує розвиток навчальних закладів і надає практичний

матеріал для навчання. Виробництво фінансує 60 % науки у навчальних закладах. Для підтримки компаній, що активно співпрацюють із навчальними закладами, створено систему пільг і додаткових прав: безкоштовне використання державних наукових лабораторій, пільги на купівлю сировини, матеріалів, податкові пільги тощо.

У країнах ЄС до питань дослідження та прогнозування ринку праці залучено різноманітні структури: урядові, академічні, три- та дводвосторонні структури соціального партнерства або організації роботодавців, структури системи освіти й навчання. Останніми роками спостерігається перехід від проведення широкомасштабного аналізу потреб у кваліфікаціях на національному рівні до аналізу затребуваних кваліфікацій на регіональному й місцевому рівнях, і навіть на рівні підприємств, унаслідок чого поряд із великими державними структурами виникають невеликі приватні структури, які проводять ці дослідження й розробки, що повністю відповідає тенденціям регіоналізації систем освіти й навчання.

В Україні важливим складником стратегії у сфері підготовки має бути тісний взаємозв'язок між сферами освіти і праці. Для цього потрібна інформація про зміни попиту на професійні навички, оперативне реагування системи освіти на структурні зміни в економіці та суспільстві.

Дієвість стратегічних ініціатив у цих сферах визначається ступенем їх зв'язку із завданнями, на виконання яких спрямована здійснювана економічна й соціальна політика. Ефективна політика забезпечення затребуваності підготовлених системою освіти й навчання фахівців на ринку праці потребує виконання таких завдань:

- створення структур, відповідальних за стратегічне прогнозування освітньо-кваліфікаційних потреб ринку праці на національному і регіональних рівнях;
- розроблення та запровадження ефективних для України сучасних методик стратегічного прогнозування освітньо-кваліфікаційних потреб ринку праці;
- розширення аналізу потреб у кваліфікаціях на національному рівні до аналізу затребуваних кваліфікацій на регіональному й місцевому рівнях і навіть на рівні підприємств;
- приведення ринку освітніх послуг у відповідність до потреб розвитку трудового потенціалу в спосіб визначення пріоритетних напрямів підготовки фахівців згідно з потребами національної та регіональних економік;
- широке залучення роботодавців до процесу підготовки кадрів, планування обсягів напрямів підготовки, створення навчальних програм працевлаштування після закінчення навчання.

Визначальна риса ефективної моделі взаємодії освіти й ринку праці – наявність чітких механізмів забезпечення співпраці між суб'єктами-учасниками на засадах соціального партнерства за активного сприяння держави, яке відбувається через зближення підходів різних країн до організації освіти, а також через визнання документів про освіту інших країн. Загальноєвропейський простір освіти й загальноєвропейський дослідний простір утворюють сучасне європейське суспільство знань. Спільний європейський освітній простір, з одного боку, сприяє мобільності студентів і професорсько-викладацького складу, а з іншого – академічна мобільність є необхідною умовою його формування.

Академічна освіта збільшує шанси людини на самореалізацію, а також підвищує якість трудових ресурсів національної економіки. Вона стає відповіддю національних

систем освіти на виклики глобального освітнього простору, гостру конкуренцію на ринку освітніх послуг.

У провідних країнах світу міжнародний компонент національної освітньої політики за останні 20 років став предметом уваги фахівців у сфері міграційної політики, працевлаштування, торгівлі, які долучилися до процесу регламентації, організації та фінансування академічної мобільності разом із регіональними неурядовими агенціями та міжнародними організаціями.

У контексті стратегічних завдань державної освітньої політики України зовнішню студентську мобільність слід розглядати як суттєву статтю поповнення бюджету, а професійну мобільність професорсько-викладацького та адміністративного складу навчального закладу як механізм підвищення рівня національної освітньої системи за рахунок вивчення іноземного досвіду, а також як спосіб подолання відставання вітчизняної університетської науки, що виникає через брак фінансування й відсутність сучасного обладнання.

Концептуальні щодо академічної мобільності положення про те, що студенти Європи мають потребу та право на навчання для здобуття ступенів, що визнаються в Європі, не тільки у країнах (регіоні), де їх здобуто, а також те, що головна відповідальність навчальних закладів та установ європейської освіти полягає в гарантуванні надання однаково високого рівня кваліфікації своїм студентам.

Адаптація національної системи освіти до загальноєвропейських критеріїв дасть змогу державі забезпечити принципову можливість розвитку академічної мобільності української освіти. Інструменти і способи забезпечення сумісності й порівнянності національних складників у межах європейської системи освіти розроблено в таких базових документах:

- Всеосяжна рамка кваліфікацій для європейського простору освіти;
- Європейська рамка кваліфікацій для навчання впродовж життя, ініційована Європарламентом та Єврокомісією;
- Кроки з розробки національних рамок кваліфікацій, ухвалені на Лондонській конференції міністрів, відповідальних за освіту;
- Критерії та процедури узгодження національних рівнів кваліфікації з Європейською рамкою кваліфікації;
- Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в європейському просторі вищої освіти;
- Європейський реєстр агенцій із забезпечення якості;
- Зальцбурзький принцип розробки докторських програм для європейського суспільства знань;
- Хартія європейських навчальних закладів для освіти впродовж життя.

Міжнародним освітнім співтовариством визначено й зафіксовано численні аспекти, що впливають на зростання міжнародної студентської мобільності, але розвиток механізмів гарантування якості освіти й захисту іноземних студентів перебуває в компетенції країн, що приймають.

У той час, коли у світі академічна мобільність має системний організований на рівні державної політики характер, в Україні вона залишається спонтанним та індивідуальним явищем.

Незважаючи на це, в українських навчальних закладах є достатній потенціал для боротьби за частку ринку освітніх послуг. За даними МОНУ, в навчальних закладах

України більшість опановує медичний фах, а інші іноземні студенти вивчають технічні науки. Нині освітній потенціал України дав їй змогу увійти у топ-10 країн-лідерів у сфері міжнародної освіти, а за ступенем інтернаціоналізації навчальних закладів – до 5 країн-лідерів у світовій системі міжнародної освіти.

Міжнародна академічна мобільність розвивається в Україні дуже повільно. Поїздки за кордон українське студентство здійснює коштом батьків, спонсорів, закордонних благодійних фондів тощо. Закордонне навчання і стажування коштом навчального закладу або держави становить менше 10 % від офіційно оголошеної кількості “мобільних українських студентів”. Більшість академічних обмінів студентів відбувається способом укладення двосторонніх договорів між навчальними закладами України та Європи. Міністерство освіти і науки зафіксувало зазначене у Примірному положенні про академічну мобільність студентів навчальних закладів України, затвердження якого стало бюрократичною формальністю, що ніяк не сприяє академічній мобільності.

Фінансування академічної мобільності Міністерство освіти і науки пропонує здійснювати коштом навчального закладу, фондів підтримки й розвитку освіти, грантів, коштів сторони, яка приймає, або особистих коштів учасників академічної мобільності. В умовах, коли держава фінансує лише зарплату викладачам, стипендію студентам і частину коштів на комунальні витрати, українські навчальні заклади не в змозі організовувати академічну мобільність на належному рівні.

Для України досягнення ефективної міжнародної академічної мобільності реально лише за умови створення продуктивної системи національної академічної мобільності, її нормативно-правової бази, організаційно-економічного механізму, визначення джерел фінансування й готовності до партнерства суб’єктів процесу академічних обмінів. Розвиток академічної мобільності уможливить прискорення інтеграції країни в європейський освітній простір, підйом освітніх технологій та якості освіти до світового рівня, інноваційний розвиток науки та інтеграцію її з виробництвом, надходження значних коштів до державного бюджету, які можна інвестувати в розвиток вітчизняної системи освіти, поліпшити якість трудових ресурсів країни, дасть змогу працевлаштування українців за кордоном тощо.

Здійснення таких масштабних позитивних змін потребує чималого часу й зусиль, проте саме в цій площині продумана й цілеспрямована модернізація наукової сфери здатна бути потужним чинником перетворень в економіці, рушієм переходу до прогресивних технологічних укладів, розвитку нових наукомістких виробництв, підготовки сучасних високоосвічених фахівців.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Україна має свою загальнодержавну політику, а її важливою складовою (підсистемою) є державна політика у сфері освіти, яка містить сукупність чинних нормативно-правових документів, спрямованих на сучасний розвиток цієї галузі.

Державну політику в галузі освіти України визначають вищі законодавчий і виконавчий органи влади, а здійснюють органи державної, регіональної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування на основі затвердженої органами державної влади та схваленої громадською думкою освітньої політики [1–2].

Для України необхідно постійно будувати оптимально можливі для нашого суспільства й конкретних умов державні механізми управління своєю освітньою політикою та її регулювання на внутрішньому, зовнішньому й міжнародному рівнях з урахуванням норм міжнародного права й практики.

Найвагомішу міжнародну політику у світі загалом і для освіти зокрема здійснює Організація Об'єднаних Націй. Україна неухильно дотримується цілей та принципів Статуту Організації, робить суттєвий внесок в її діяльність у сферах підтримки міжнародного, економічного та соціального розвитку, захисту прав людини, зміцнення міжнародного права, розвитку освіти тощо.

Завдяки активній позиції у міжнародних організаціях наша країна отримала велику технічну, матеріальну та фінансову допомогу.

Основні положення дотримання міжнародної політики щодо розвитку освіти закріплено Конституцією України.

Україна також працює в галузі освіти зі Світовим банком – однією з найбільших у світі міжнародних фінансових організацій, що надають допомогу для розвитку.

В Україні методика оцінки якості освітніх послуг полягає в тому, що вона більше зорієнтована на кількісні показники. Це є слабкою стороною методики. Якщо використовуються тільки кількісні показники, погіршує уявлення про такий складний об'єкт оцінки, яким виступає якість освіти. Аксіомою теорії оцінки якості є те, що кількісні показники та шкали набагато бідніші за змістом від якісних.

На теперішньому етапі Україна здійснює модернізацію освітньої діяльності у контексті європейських вимог, тому оцінка якості освіти має охоплювати всі основні функції та напрями діяльності в цій сфері: якість викладання; підготовки й проведення досліджень; якість підготовки персоналу; навчальні програми та якість навчання.

Для здійснення освітніх реформ необхідно визначити правильні критерії оцінювання надання якісних освітніх послуг і кожного навчального закладу як суб'єкта надання освітніх послуг.

Збереження, а по можливості, й зміцнення суб'єктності сфери освіти виступає базовим концептуальним принципом не тільки реформ національних систем освіти, але й широкомасштабних інтеграційних процесів, що розвертаються в Україні, в Європі й у всьому світі.

Водночас зміни необхідні й у державній політиці, і в інституціональних відносинах: адекватне фінансування, розширення автономії навчальних закладів, демократизація сфери освіти в цілому.

Список використаних джерел:

1. Сиченко В. В. Механізми регулювання системи освіти: сучасний стан та перспективи розвитку : монографія / В. В. Сиченко. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – С. 168–283.
2. Сиченко В. В. Сутність та особливості маркетингу освітніх послуг в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Сиченко // Державне будівництво. – 2007. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua>

УДК 338.45

І. В. Драган, кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник
ДУ "Інститут економіки природокористування
та сталого розвитку НАН України"

СИРОВИННО-РЕСУРСНА КОМПОНЕНТА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Присвячено розв'язанню проблем економічної оцінки сировинно-ресурсної компоненти потенціалу сталого розвитку держави. Обґрунтовано необхідність комплексного розв'язання проблем удосконалення державного управління, спрямованого на досягнення гармонійного поєднання економічних та екологічних імперативів господарювання шляхом упровадження нових підходів та управлінських методів.

Ключові слова: державне управління; екологічна безпека; потенціал; сировинно-ресурсна компонента; сталий розвиток держави.

The article is devoted to solving problems of economic evaluation of raw materials and resource potential components of sustainable development. The necessity of complex problem solving improved governance in achieving the harmonious combination of economic and environmental imperatives of management through the introduction of new approaches and management techniques.

Key words: governance; environmental safety; capacity; raw-resource component; sustainable development of the country.

Постановка проблеми. Проблема державного впливу на формування й розвиток економіки з урахуванням стану і наявності власних природних ресурсів та забезпечення національної екологічної безпеки дуже важлива для кожної країни. Розвиток нашої держави та її регіонів залежить від усіх елементів ринку і насамперед визначається конкурентоспроможністю суб'єктів господарювання й вироблених ними товарів і послуг. Водночас усі суб'єкти господарювання функціонують в економічному середовищі конкретного регіону. Успіх їх багато в чому зумовлений виключно регіональними факторами (наявністю місцевих ресурсів, об'єктів інфраструктури, робочої сили, взаємовідносинами з місцевою владою). Саме тісними зв'язками з місцевими умовами створюються й утримуються конкурентні переваги суб'єктів господарювання в регіоні, що залежать від природних ресурсів. Проаналізувавши науково-прикладні розробки із проблем предметної області дослідження, можемо зробити висновок, що досягнення сталого розвитку держави саме в природно-ресурсній спеціалізації об'єктивно передбачає ефективне використання природних (природних, географічних) конкурентних переваг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика підвищення рівня ефективності державного регулювання збалансованості природо-ресурсного потенціалу держави та її регіонів висвітлювалась у працях багатьох вітчизняних науковців, а саме: В. Ігнатова, В. Керецмана, В. Князева, Ю. Ковбасюка, М. Латиніна, О. Лебединської, О. Оболенського, Г. Одинцової, С. Серьогіна, Ю. Сурміна, О. Суходолі, С. Телешуна, В. Тертички.

© **І. В. Драган, 2016**

Зниження антропогенного навантаження на природно-господарські комплекси можливо лише в разі дотримання закону еколого-економічної рівноваги шляхом проведення превентивних заходів щодо підтримки “робочого” стану природних механізмів саморегуляції природних систем з метою забезпечення суспільно корисного рівня якості й кількості природних умов і ресурсів.

Мета статті – теоретичне і практичне виконання соціально-економічних завдань і проблем збереження природно-ресурсного потенціалу в ресурсних обмеженнях.

Виклад основного матеріалу. У процесі взаємодії природних, економічних, соціальних та екологічних елементів створюється особливий різновид систем – соціо- й еколого-економічна система (СЕЕС) держави. У цьому контексті саме поняття “природні ресурси” та природно-ресурсний потенціал розглядається відповідно до положень концепції індустріального метаболізму, що зумовлено сучасним трактуванням відомої формули триєдиних факторів виробництва й самого поняття “національне багатство”, яке стало визначатись як сукупність накопиченого людського, природного і відтвореного (матеріального) капіталів у контексті нагальної реалізації країни до сталого розвитку.

Отже, системне досягнення поставленої мети передбачає перехід економіки України від експортно-сировинного до інноваційного соціально-орієнтованого типу розвитку, що може бути забезпечено передусім за рахунок стійкого розвитку природно-ресурсних регіонів, які мають важливе значення у формуванні дохідної частини бюджету держави й зміцненні її економічного потенціалу. Ця обставина багато у чому визначає необхідність ефективного використання природних ресурсів у цілому та виробничого капіталу й забезпечується насамперед збалансованістю просторового розвитку національної економіки, що включає в себе формування нових центрів динамічного економічного зростання на всій території країни, а також реалізацію конкурентних переваг кожного регіону України. При цьому у період інтенсивного використання сировинної бази конкурентних переваг регіонів може бути досягнуто за рахунок збереження якості, підвищення ефективності використання національного природного багатства і скорочення негативного впливу господарської діяльності соціуму на навколишнє природне середовище.

Визнаємо, що розвиток народногосподарського комплексу України значною мірою пов’язаний із використанням мінерально-сировинних ресурсів (далі – МСР) – вугілля, нафти, газу, залізної руди тощо. Вони є основою для важкої промисловості, металургійного, хімічного та будівельного виробництва, предметом експорту. Приблизна вартість промислових запасів основних видів корисних копалин у країні сягає 14,8 трлн грн. Історичний досвід переконливо підтверджує необхідність втручання держави у процеси використання МСР. Видобуток корисних копалин за зростаючого попиту на них в умовах нестабільної економіки завжди був вигідним бізнесом. При цьому в розвинених країнах світу все більшого поширення набуває практика збереження власних МСР за рахунок використання ресурсів інших країн. Отже, зазначимо, що процес використання мінерально-сировинних ресурсів в Україні супроводжується виникненням та необхідністю розв’язання різних за масштабами та складністю проблем – економічних, політичних, екологічних, соціальних. Вони потребують системного розв’язання на державному рівні, оскільки торкаються стратегічних інтересів держави, інтересів суб’єктів господарювання, майбутнього суспільства. Необхідність осмислення та вирішення цих

питань у теоретичному та практичному аспекті, зважаючи на те, що ресурси надр є неподільним багатством загальнонаціонального значення, спонукає до пошуку перспективних шляхів ефективного використання МСР. Тому актуальність теми науково-прикладного дослідження підсилюється ще й необхідністю послідовної реалізації в Україні курсу економічних реформ зі своєчасним коригуванням процесу державного управління (структури, функцій, методів управління), спрямованого на подолання складних економічних, екологічних та соціальних проблем, а також новизною завдань, що потребують виконання у процесі державного управління природокористуванням та ефективного використання ресурсів з метою стабільного забезпечення сировиною економіки країни. Поряд із цим дослідження питань оцінювання сировинно-ресурсної компоненти потенціалу сталого розвитку обумовлене необхідністю створення передумов сталого розвитку країни з урахуванням раціонального використання та відтворення природних ресурсів, охорони довкілля, зміцнення мінерально-сировинного потенціалу країни. Слід визнати, що тривалі економічні зрушення в нашій країні зумовлюють необхідність осмислення завдань теорії та аналізу практичного досвіду в дослідженні нагальних проблем сталого розвитку соціально-економічних систем та інноваційного зростання держави, що створюють організаційно-економічні передумови для реалізації наукових здобутків у цій сфері. Тому без економічної оцінки масштабів розвиненості природних ресурсів осмислити всі ці аспекти неможливо. Для визначення цієї оцінки необхідне використання системи, яка передбачає рішення оцінного фактора в тісному взаємозв'язку з іншими системними підходами до еколого-економічних взаємодій. Природно-ресурсна система – це сукупність елементів, що постійно взаємодіють між собою, об'єднуються в певну єдність.

При цьому оцінка природних ресурсів у цілому та первинних паливно-енергетичних ресурсів (ППЕР) зокрема була проблематичною, хоча, вони й мали певний рівень корисності, але вартості як такої не мали, так як у них не спостерігалось людської праці. У зв'язку зі збільшеною потребою раціонального використання природних запасів виникла гостра необхідність в економічній оцінці різних природних ресурсів, ураховуючи їх якість і кількість.

Як відомо, предметом економічної оцінки масштабів розвиненості природних ресурсів відповідно до загальноприйнятої теоретичної основи є їхня суспільна споживча вартість як факторів, так і умов виробництва [1]. Вона полягає в єдності споживчих вартостей і суспільно-економічних умов експлуатації природних ресурсів, які визначають корисність таких властивостей. Головним у методології оцінки є визначення її критерію. Зміст критерію економічної оцінки зумовлюється сутністю виробничих відносин у природокористуванні. Оскільки критерій показує суть оцінки, її головну ідею, то він має бути науково обґрунтованим, а економічна природа показника, взятого за критерій, має бути єдиною для всіх видів оцінюваних природних ресурсів. Лише у такому разі можливе порівняння й підсумовування оцінок різних видів природних ресурсів для вибору найвигідніших варіантів природокористування та виявлення природно-економічного потенціалу окремих регіонів і всієї країни. На відміну від критерію оцінки, показник є величиною, яка обчислюється. Тобто конкретним виразом критерію оцінки природних ресурсів є показник. У кожному випадку він враховує особливості безпосередньо предмета оцінки і конкретні форми прояву корисного результату виробничого використання природних

ресурсів. За єдиного критерію може бути кілька показників оцінки або своя система. Різноманітність завдань, які виконуються за допомогою економічної оцінки природних ресурсів, робить неможливим визначення універсального показника, придатного для всіх випадків у господарській практиці. Йдеться про багаторівневу систему показників.

Проблема економічної оцінки ресурсів багатогранна. Питання про пріоритет якогось одного аспекту в оцінці потрібно замінити комплексним підходом на основі поєднання поглядів учених різних напрямів. Отже, основну групу показників економічної оцінки природних ресурсів становлять показники, які визначаються ефектом від експлуатації природних ресурсів.

У наукових дослідженнях можна було виділити два різних підходи до розв'язання проблем економічної оцінки природних ресурсів, які найбільш чітко проявляються в спробах дати оцінку сировинно-ресурсної компоненти. Насамперед метод засновано на "капіталізації" ренти або іншого показника ефекту використання будь-якого природного ресурсу для тих чи інших потреб. При цьому величина оцінки визначається приростом ефекту (виграшем) від збільшення ресурсу або зниження ефекту (втратою) від зменшення або погіршення якості природного ресурсу. Іншими словами, позитивну (ненульову) грошову оцінку отримують не всі природні ресурси, а лише обмежені ресурси, оскільки зміна кількості надлишкового ресурсу не може привести до втрат або виграшу для народного господарства саме через його надлишок. І навпаки, чим обмеженіший ресурс, тим більшим буде економічний виграш від збільшення його кількості і, відповідно, вище його економічна оцінка. На цьому методі побудовано більшість методів оцінки ресурсів і, на думку більшості дослідників, майбутнє саме за цим підходом. Суть другого методу полягає в обліку накопичених витрат суспільної праці, які матеріалізовані у природних ресурсах у процесі їх господарського освоєння або витрат на їх відновлення. Під час розгляду економічної оцінки природних ресурсів у літературі виокремлюється кілька проблем методологічного та методичного плану. По-перше, загальновизнані методологічні основи економічної оцінки природних ресурсів – теорія трудової вартості та теорія ефективності суспільного виробництва є недостатніми, розглядається можливість застосування інших відомих теорій вартості як основи економічної оцінки, а також порушується питання про доцільність єдиного методологічного підходу до різних завдань оцінки, про що йшлося вище. По-друге, останнім часом у літературі ставиться питання про єдиний критерій та узагальнювальний показник економічної оцінки природних ресурсів. По-третє, слід розрізняти економічні оцінки продукції, яка виготовляється під час експлуатації природних ресурсів (оцінка продукції промисловості тощо), й економічні оцінки власне природних ресурсів, які, своєю чергою, поділяються на оцінки одиничних ресурсів (оцінки одиниці запасів корисних копалин тощо) й оцінки об'єктів природокористування (оцінки родовищ корисних копалин, ППЕР та ін.).

За комплексного і раціонального використання природних ресурсів існує грошовий еквівалент господарського ефекту. Економічно оцінюються поодинокі природні ресурси й цілі комплекси взаємопов'язаних систем цих ресурсів. Отримання оптимального результату за раціональних витрат – головна мета економічного оцінювання природно-ресурсного потенціалу. Правильна система оцінки передбачає регулювання витрат у разі погіршення якості природних ресурсів; обґрунтування величини витрат на освоєння, відтворення та використання природних багатств у народному господарстві; заохочення у ході раціонального природокористування, освоєння безвідходних техно-

логії в екологічній системі; створення фінансових і матеріальних передумов відтворення природних ресурсів, визначення їх ефективності.

У разі інтерпретації витратного підходу як вартісного, тобто такого, який визначав би величину витрат на отримання природного ресурсу, його можна було б застосовувати для оцінки природних ресурсів як складових національного багатства. Саме за таким підходом можна розрахувати справжню величину витрат, які використовує суспільство (держава) взагалі, залучаючи природні ресурси в національного господарський обіг, тобто визначити реальну вартість природних ресурсів і поділ трудових зусиль суспільства між різними галузями економіки. Тож цей підхід не сприяє раціональному природокористуванню й подальшому сталому розвитку нашої держави в умовах ресурсних обмежень.

Один із вирішальних факторів в умовах ринкових відносин – це платежі природокористування. Система цих платежів розроблена на основі обчислення диференціальної ренти [2; 5]. Плата за використання природних ресурсів виступає як вилучення певної диференціальної ренти за різних джерел ресурсів. Вона виступає як міра економічного регулювання та оптимального використання природних багатств, відшкодування витрат на охорону природи й відтворення природних ресурсів, стимулювання природоохоронної діяльності окремих суб'єктів і суспільства в цілому. При цьому порушується проблема одночасного використання природних ресурсів різних за розміщенням та якісними показниками. Звідси випливає, що однакові вкладення коштів і праці мають різний економічний ефект. Із урахуванням оцінки впливу якості ресурсу на рівень продуктивності всієї суспільної праці передбачена необхідність проводити оцінку ресурсу не за прямими витратами, а за різницею в ефектах.

У ринковій економіці ціна завжди використовується як індикатор корисності товарів і послуг. Але виникають певні труднощі, коли ринок товарів з урахуванням усіх наявних корисних властивостей товару відсутній, коли є державне регулювання цін або субсидування виробництва товарів і послуг. З метою оцінки природних ресурсів можна відкоригувати сучасні оцінки природних ресурсів для точнішого відображення соціальних цінностей, а також оцінити неоціненні споживчі властивості природних ресурсів. Тобто в такому разі автори акцентують увагу на оцінці природно-ресурсного потенціалу як елемента суспільного добробуту. Однак слід наголосити, що обсяги його ідентифікації необхідно узгоджувати з сучасною динамікою випуску продукції реальним сектором економіки України, використовуючи кореляційні залежності вагомості впливу кожного різновиду економічної діяльності на визначення масштабів освоєння природно-ресурсного потенціалу України [3]. Подібний підхід, на нашу думку, дозволяє оцінити й так звану загальну економічну вартість природного ресурсу, яка значно більша, ніж пряма рентна оцінка природно-ресурсного потенціалу, навіть скоригована з урахуванням недоліків ринку і, відповідно, потреби у його освоєнні.

Застосовуючи ринкові методи, треба чітко усвідомити, що на їх підставі можна отримати лише наближене уявлення про цінність природних ресурсів. Щоб збільшити точність оцінок, можна застосовувати декілька методів. Проте навіть приблизна оцінка краще, ніж її відсутність. Застосовуючи різні методи й поступово підвищуючи точність оцінок, дослідники наближаються до оцінки природних ресурсів. Крім ринкових методів оцінки, як відомо, широко застосовуються оцінки, що базуються на методах пошу-

ку заміни розглянутого потенціалу, тобто природно-ресурсного потенціалу. Такі методи досить широко застосовувалися на практиці. При цьому розглядається можливість альтернативного застосування цього природного ресурсу й те, яку вигоду ми втрачаємо, використовуючи його по-іншому. Розвиток наукових знань, господарська та ринкова необхідність створюють передумови для зміни самих концепцій оцінки природних ресурсів, застосовуючи при цьому нові підходи, зарубіжний досвід. Проте нові концепції оцінки природних ресурсів не відкидають класичні, а навпаки, інтегруються з ними, ставлячи за мету підтвердити точність і достовірність здійсненої оцінки природних ресурсів. Отже, нами була проведена характеристика методичних підходів до оцінки та управління природно-ресурсним потенціалом. Слід виділити такі напрями: витратний, результативний, рентний, відтворення, оцінний, нормативно-грошовий та ін. Для витратного методу оцінка проводиться виходячи з розміру суспільно необхідних витрат на їх виявлення, освоєння й відтворення. За кожним ресурсом, який характеризується, наводяться два основних показники – обсяг (річна продуктивність) і приведені витрати на одиницю продукції [4].

В обидва показники прямо/опосередковано входить натуральне (умовно натуральне) вираження специфічної форми певного ресурсу (можуть порівнюватися з аналогічними показниками за іншими районами, але не з відповідними даними про інші види ресурсів). Тому на формування витратного методу наразі суттєво вплинули екосистемні позиції, опрацьовані в межах концепції активізації НТП, пов'язані із сукупною продуктивністю екосистеми.

Складно організованим є також завдання щодо розв'язання проблеми порівняння результатів за компонентною оцінкою природно-ресурсного потенціалу, а також порівняння показників усередині окремих компонентів природно-ресурсного потенціалу. Складнішими є порівняння даних оцінки окремих компонентів природно-ресурсного потенціалу та визначення його структури, які обчислюються у вигляді різних одиниць виміру – відносних (балах, процентах, коефіцієнтах, індексах тощо), вартісних і натуральних. Для того щоб удосконалювати методи оцінки природно-ресурсного потенціалу, необхідно виділити недоліки, які є результатом її формування (табл. 1).

Таблиця 1

Обґрунтування пріоритетного переліку недоліків основних методів оцінки природно-ресурсного потенціалу

Методи	Характерні недоліки
1	2
Витратний метод	1. Ресурс кращої якості, який розташований у доступнішому місці, отримує меншу вартість, хоча його споживча вартість буде вище, ніж ресурсу, який розміщений у більш проблематичному місці
	2. Ціна визначатиметься за витратами, й тим самим виправдовуються будь-які, навіть найбільш неефективні
	3. Отримана величина виражає вартість природних ресурсів уже після додавання до них певних трудових витрат без урахування вартості природних ресурсів, що перебувають у природному стані

1	2
Результативний метод	1. Не для кожного природного ресурсу можна визначити вартість первинної продукції
	2. Дохід від використання ресурсу може бути прямим і непрямим, що дуже важко оцінити адекватно. Це стосується об'єктів, які використовуються в рекреаційних цілях кліматичних ресурсів території тощо
	3. Не враховується фактор часу. Невикористаний ресурс, який не має щодо цього підходу вартості, може бути використаним і навіть може стати дефіцитним у процесі освоєння території, впровадження нових технологій виробництва у цілому. Тому оцінка потенційного ефекту на перспективу необхідна для планування природокористування
	4. Платежі блокують будь-яку спробу перерозподілу ресурсів між природоексплуатуючими підприємствами внаслідок незацікавленості в ньому підприємств
	5. Отриманий дохід є результатом не лише виробничих сил природи, але й значних витрат живої і суспільної праці
	6. Широкий спектр визначення показників оцінки природного ресурсу
Метод рентної оцінки	1. Оптимальна потужність по кожному підприємству береться без ув'язки з потужностями інших підприємств
	2. Показники ранжування встановлюються без урахування фактора часу та кон'юнктури ринку
	3. Недостатньо враховується географічне розміщення
	4. Сучасні платежі за використання природних ресурсів не забезпечують реальних витрат суспільства й не мають належної фінансової бази для природоохоронної діяльності. Держава продовжує надавати субсидії природокористувача. Це призводить до недостатності способів ефективного відновлення природно-ресурсного потенціалу, деформує процеси структурної перебудови економіки

Отримання підсумкових результатів є важливою методологічною проблемою оцінки природно-ресурсного потенціалу. У більшості випадків природно-ресурсний потенціал обчислюється як проста сума балів за компонентною оцінкою. Тому пропонується його обчислення за використання методів проектування життєвого циклу національної економічної системи та добору пріоритетних об'єктів локалізації зусиль.

Зазначене запропоновано здійснювати на основі методу звуження напрямів пошуку, що забезпечується використанням методів економіко-математичного моделювання, формалізованих на основі: а) багатфакторних модельних рішень; б) комплексу поліноміальних моделей, які забезпечують виключення неінформативних незалежних змінних на основі автоматичного вибору пріоритетного показника чи напряму концентрації зусиль (за ступенем сили кореляційного зв'язку незалежних змінних на залеж-

ну), оскільки пізнання правил упередження наведених вище подій (щодо руйнування наявного масштабу природно-ресурсного потенціалу держави) і виникнення можливих диспропорцій у темпах зростання чи трансформації кожної складової національної економічної системи потребує чіткого дотримання логічної послідовності кроків. Відповідно до зазначеного пропонується здійснення алгоритмізації розрахунків, запровадження яких у практичну діяльність упереджає еволюційний рух української економіки до неперспективних/глухих конусів сталого розвитку. Визначення на підставі наведених закономірностей, взаємозалежності та взаємостимулювання змінних (функцій підсистем), що з певною імовірністю відбувається в макроструктурі, знижує складність виконання суб'єктами управління регулювальних дій.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Перехід економіки України від експортно-сировинного до інноваційного соціально-орієнтованого типу розвитку може бути забезпечено передусім за рахунок сталого розвитку регіонів з високим природно-ресурсним потенціалом, які відіграють важливе значення у формуванні дохідної частини бюджету держави та зміцненні її економічного потенціалу. Цим визначається необхідність ефективного використання природних ресурсів у цілому та виробничого капіталу і забезпечується насамперед збалансованістю просторового розвитку економіки України, що включає в себе формування нових центрів динамічного економічного зростання на всій території країни, а також реалізацію конкурентних переваг кожного регіону України.

Отже, розв'язання проблем ефективного державного регулювання сталого розвитку потребує здійснення економічної оцінки сировинно-ресурсної компоненти, оскільки стосується стратегічних інтересів держави, інтересів суб'єктів господарювання, суспільства у цілому.

Список використаних джерел:

1. Драган І. В. Методологічні засади державного управління природокористуванням в контексті досягнення системних ознак резистентності / І. В. Драган // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія "Управління". – 2015. – Вип. 4. – С. 153–162.
2. Згуровский М. З. Глобальное моделирование процессов устойчивого развития в контексте качества и безопасности жизни людей (2005/2007/2008 годы) / М. З. Згуровский, А. Д. Гвишиани. – К. : Политехника, 2008. – 331 с.
3. Лігоненко Л. О. Антикризове управління підприємством: теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій : [монографія] / Л. О. Лігоненко. – К. : КНТЕУ, 2001. – 580 с.
4. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України : монографія / [О. М. Алімов, І. В. Драган, В. В. Микитенко та ін.]. – К. : ДУ "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України", 2013. – 45 с.
5. Системно-комплексне оцінювання потенціалу сталого розвитку України : монографія / О. М. Алімов, В. В. Микитенко, І. М. Лицур та ін. – К. : ДУ "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України", 2013. – 99 с.

Д. В. Клиновий, кандидат економічних наук,
доцент Державного університету

“Інститут економіки природокористування
та сталого розвитку НАН України”

В. В. Мороз, кандидат наук з державного
управління Національної академії державного
управління при Президентів України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ КОМПЛЕКСНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ОЦІНКИ ПРИРОДНОГО БАГАТСТВА В СИСТЕМУ УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

Визначено місце й роль комплексної економічної оцінки природного багатства України та її регіонів у забезпеченні сталого розвитку національного господарства. Доведено, що комплексна економічна оцінка природного багатства має бути імплементавана в господарську практику. В цілому механізм упровадження комплексної оцінки природного багатства в систему управління національним господарством має забезпечувати активізацію участі природного капіталу в системі національної та регіональної економіки.

Ключові слова: природне багатство; система управління національним господарством; територіальні природно-ресурсні комплекси.

The role and place of a comprehensive economic assessment of the natural wealth of Ukraine and its regions in the sustainable development of the national economy is defined in the article. It is proved that a comprehensive economic assessment of natural wealth must be implemented into the business practice. In general the mechanism of comprehensive assessment of natural wealth in the national economy management system should ensure active participation of natural capital in the national and regional economy development.

Key words: natural wealth; governance of the national economy; economic assessment; territorial and natural resources systems.

Постановка проблеми. Місце й роль комплексної економічної оцінки природного багатства України та її регіонів у забезпеченні сталого розвитку національного господарства важко переоцінити. Насамперед вона є системною основою для визначення ресурсів і резервів розвитку галузей і територій. Також вона виступає основою для визначення вартості природного капіталу як товару і джерела товарів та послуг різного характеру. В ринкових умовах остання роль економічної оцінки природних ресурсів значно підпадає під дію законів ринку, проте вона є і потужним важелем державного регулювання розвитку національної та регіональної економіки.

Тепер, в умовах, коли рішеннями Ріо-2012 рекомендовано включити оцінку природного капіталу в усі товари та послуги, де використовуються природні ресурси, оцінка природного багатства набуває дуже важливого значення. В сучасній економіці, яка

© Д. В. Клиновий, В. В. Мороз, 2016

побудована на засадах проектного та структурного управління оцінка природного капіталу виступає ключовою ланкою в будь-якому виробничому процесі з погляду визначення найефективнішої альтернативи у виборі варіанта використання природних ресурсів. Цей процес складний і багатоплановий, він має охоплювати весь цикл природокористування в найширшому розумінні, включаючи освоєння, використання, відновлення та охорону природного багатства територій. Оцінка природного багатства при цьому повинна охоплювати весь просторовий фрактал управління природокористуванням – від найбільш локалізованого ресурсу до територіальних природно-господарських комплексів областей, природно-ресурсних макрорайонів і держави в цілому. Отже, дана проблематика актуальна для забезпечення ефективного управління природокористуванням в Україні та національним господарством у цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників комплексної економічної оцінки природного багатства та систем управління національним господарством, проблем сталого розвитку регіонів України можна виділити таких зарубіжних і вітчизняних авторів, як: К. Грейвза, К. Кована, Дж. Коллінза, Дж. Ф. Мура, М. Портера, К. Прахалада, Е. де Сото, Г. Хемела, Г. Шеферда, І. К. Бистрякова, В. Г. Бодрова, Б. М. Данилишина, Ю. М. Богму, М. П. Войнаренка, О. С. Ковальова, С. П. Матвейчука, Ю. В. Міхеєва, І. Ф. Покровського, С. І. Соколенка, М. А. Хвесика, Г. Ю. Штерна, С. М. Ямпольського та ін. Однак питанням упровадження механізму комплексної економічної оцінки природного багатства в систему управління національним господарством приділяється недостатня увага науковців.

Мега статті – визначити концепт упровадження механізму комплексної економічної оцінки природного багатства в систему управління національним господарством.

Предмет дослідження: природно-економічні відносини, що виникають у національній господарській системі та потребують комплексної економічної оцінки природного капіталу.

Об'єкт дослідження: природне багатство України як сукупність земельних, водних, лісових, мінерально-сировинних та екосистемних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Наразі комплексна економічна оцінка природного багатства має бути імплементована в господарську практику таким чином, щоб вона охоплювала та була відповідно впроваджена у такі сфери господарювання:

- системи обліку (кадастри) природних ресурсів;
- регіональну та державну статистичну звітність;
- природно-ресурсне законодавство;
- сферу державного управління природокористуванням у країні та регіонах;
- сферу ціноутворення на компоненти природних ресурсів, що споживаються підприємствами та населенням (вода, корисні копалини, деревина тощо);
- місцеве самоврядування та діяльність муніципальних органів влади;
- господарську діяльність окремих суб'єктів господарювання, що діють на постійній основі;
- інвестиційні проекти, що реалізуються у встановлені терміни, та діяльність термінових відповідних господарських утворень (проектних компаній);
- територіальні та галузеві програми, стратегії розвитку економічної діяльності, що передбачають використання природних ресурсів;
- фіскальну сферу – платежі за використання природних ресурсів, оподаткування сфери використання природного капіталу;

- рентну політику – визначення, вилучення та розподіл природно-ресурсної ренти в інтересах користувачів природних ресурсів і суспільства на користь розвитку природних систем тощо, обґрунтування можливих виплат громадянам країни природної ренти у вигляді роялті, цінних паперів, анuitетів на спеціальні рахунки тощо;

- фінансову основу сталого розвитку – створення фінансових фондів (фондів суверенного добробуту) для акумуляції коштів, отриманих із використання природних ресурсів для потреб перспективного розвитку;

- державні та місцеві фінанси природокористування, бюджетотвірний процес на всіх рівнях – від місцевого до регіонального, міжбюджетні відносини, спеціальні фінансові та господарські режими тощо;

- наукові дослідження, спрямовані на оптимізацію використання природних ресурсів, розв'язання проблем ефективного природокористування, енергозбереження тощо;

- систему соціально-економічних відносин у суспільстві між населенням і органами влади, забезпечення прозорого демократичного суспільства, доступу громадян до показників економічної оцінки природних ресурсів, екологічну освіту населення.

При цьому необхідно вибудувати відповідний логістичний алгоритм упровадження економічної оцінки природного багатства та його складових у національну господарську практику. За нашим переконанням, такий алгоритм має складатися з кількох паралельних напрямів, представляючи собою так званий “паралельний процесинг”, інтегрований у господарську систему країни.

Перший напрям – інформаційний – упровадження дійової та адекватної сучасності інформаційної системи економічних оцінок компонентів природного капіталу в діяльність компетентних органів управління економікою шляхом розбудови системи накопичення й обробки даних про стан природного багатства (насамперед це стосується системи Держкомстату України), а також Держлісагенства, Держземагенства, Держводоагенства, служби Держгеонадр України на рівні впровадження методичного забезпечення економічної оцінки складових природного багатства та відповідного вдосконалення систем обліку природних ресурсів, які включатимуть у себе економічну та вартісну оцінку природних ресурсів. Результатом цього процесу має бути комплексна інформаційна система, яка дасть змогу оцінити в цілому природний капітал території, сфери господарювання тощо.

Другий напрям – управлінський, а саме впровадження оцінок природного капіталу в господарську діяльність для адекватного прийняття управлінських рішень. У цьому аспекті оцінка природного багатства відображає його значення для перспективного суспільного розвитку. За цим напрямом насамперед оцінка природного багатства дає змогу обґрунтовувати реальні та адекватні поточному моменту ціни на природні ресурси як товар і об'єкт виробничої діяльності в умовах розвитку ринкових відносин. Це дозволить адекватно оцінювати не тільки природоохоронні витрати, але й доходи від природокористування. Особливо важливим аспектом є впровадження оцінки природного капіталу в процес проектного управління. Для системної організації ефективного управління природними ресурсами необхідно значною мірою відійти від галузевого управління природними ресурсами, звернутися до концепції управління інтегративними природно-господарськими комплексами. Така система управління не може бути чіткою, вона матиме характер стратегічного просторового планування і програмування розвитку територій. Кінцевим документом при цьому на найвищому – державному – рівні управління може стати стратегічний проект міжрегіонального розвитку

територіального природно-господарського комплексу, яким запроваджується система цільових орієнтирів комплексного використання й охорони природно-ресурсної бази кількох регіонів (областей), які входять у великий природно-економічний район. Такі стратегічні проекти розвитку територіальних формувань можуть бути запроваджені й на регіональному чи міжрайонному рівнях управління.

Третій напрям – організаційно-правовий, він включає в себе імплементацію оцінок природних ресурсів у законодавчу базу, яка стосується використання та охорони природних ресурсів. У цьому сенсі оцінка природного капіталу даватиме змогу обґрунтовувати розміри платежів за використання природних ресурсів, екологічних податків і зборів, штрафів за завдання шкоди довкіллю, ефективно використовувати елементи природного капіталу предметом застави та розробити щодо цього відповідне національне законодавство. Також оцінка природних ресурсів дозволить через господарське право забезпечувати ефективне відшкодування шкоди суб'єктам господарювання, територіальним громадам у разі завдання шкоди компонентам природного багатства у результаті. Надзвичайно важлива роль комплексної оцінки природного багатства територій для розмежування повноважень між державою і регіонами щодо володіння й розпорядження природними об'єктами, що належать до різних складників природного багатства, і територіальними природно-господарськими комплексами. В умовах децентралізації механізм цього процесу полягає в законодавчому запровадженні муніципальної власності, суттєвому розширенні бази оподаткування муніципальними податками або введенні єдиного муніципального податку, передачі до муніципальної власності або до розпорядження муніципалітетів частини природних ресурсів, що перебувають у загальнодержавній і комунальній власності, що значно зміцнить економічні основи місцевого самоврядування.

Четвертий напрям – фінансовий. Економічна насамперед вартісна оцінка природно багатства створює основу для фінансизації сфери природокористування, оскільки, оцінюючи природні ресурси, дає їм змогу активувати свою цінність для користувача, стати повноцінним капітальним активом. Особливої значущості набуває економічна оцінка природного багатства саме в грошовому еквіваленті господарського ефекту від використання ресурсів. Ураховуючи загальні аспекти фінансизації господарської діяльності, втрачає населення того чи іншого регіону, недоодержуючи ресурс тощо. З позицій сучасної фінансової проведення комплексної оцінки природних ресурсів забезпечуватиме: визначення їхніх системних емерджентних якостей як активу, який породжує капітал; визначення фізичних характеристик природних ресурсів у натуральній формі в кількісному та якісному вимірах як основи для перетворення їх на природні капітальні активи; встановлення цінових характеристик цінних паперів, що емітуються шляхом сек'юритизації природних активів. Фінансизація сфери використання природних ресурсів в організаційному аспекті передбачатиме створення високоефективної інфраструктури повноцінного залучення природних ресурсів у господарський процес через капіталізацію ресурсів і прискорене нарощування капіталів у природно-ресурсній сфері шляхом часткової заміни їх в обігу похідними фінансовими активами. Також передбачається забезпечення ефективного управління природними активами через відповідну фінансову складову, пов'язану з корпоративними формами управління природокористуванням, інститути спільного інвестування, фінансовий ринок, біржову та позабіржову фондову торговельну систему; формування потоків фінансових ресурсів, спрямованих на ефективне використання й відтворення природного капіталу, отримання й розподіл на користь усіх учасників природно-ресурсних відносин ренти від ресурсокористування, що, крім іншого, забезпечуватиме сталий розвиток національного господарства.

Утім, хоча немає такого природного ресурсу, якого не було включено в господарську діяльність, у цій царині залишається багато проблемних питань. Відносини, що виникають між власниками природного ресурсу та його користувачами, досі не врегульовані. Для цього є декілька причин, основні з них такі.

По-перше, відсутність чіткого визначення власників на природні ресурси – у ст. 13 Конституції України встановлено, що власником природного багатства є народ України [1]. Проте не визначено чітко, через кого він здійснює повноваження з використання ренти від природокористування і яким чином.

По-друге, недостатність правових регламентацій, що регулюють поведінку суб'єктів господарювання, зорієнтованих на використання природних ресурсів.

Виходячи зі сказаного, природна рента від використання мінеральних, водних, земельних, лісових, рекреаційних, мисливсько-рибальських ресурсів або похідна від природної – фінансова – рента може вилучатися відкрито і прозоро у фонди сталого розвитку територій, також частково розподілятися через спеціальні персональні рахунки серед громадян України за правом її цільового використання на потреби сталого розвитку, зокрема на житлове будівництво, освіту, охорону здоров'я тощо. Такий механізм, прописаний, зокрема, в працях [2–3], передбачає формування відповідного інституту цивільної власності на природні ресурси. Розвиток такої форми власності разом із корпоративними відносинами дасть змогу забезпечити процес залучення місцевих громад до перерозподілу територіальної ренти [4].

Отже, в цілому механізм упровадження комплексної оцінки природного багатства в систему управління національним господарством має забезпечувати активізацію участі природного капіталу в системі національної та регіональної економіки (рис. 1). В управлінні природокористуванням має суттєво зрости роль територіальних громад, щодо яких шляхом децентралізації має бути створено організаційно-правові засади для забезпечення інтеграції природного капіталу в господарський обіг як повноцінних територіальних активів. Щодо цього оцінка природного багатства створює основу для капіталізації місцевих природних ресурсів, оцінюючи їх як економічні активи й сприяючи активному й правильному введенню в господарський обіг.

В основу таких оцінок можна покласти запропоновані теоретико-методологічні підходи та методики, застосовані для оцінки природного багатства та його окремих складників – водних, земельних, лісових і мінерально-сировинних ресурсів. При цьому окремим завданням постає вибір на основі комплексної територіально-галузевої оцінки природного багатства оптимальних управлінських фракталів (просторових багаторівневих управлінських систем) щодо формування інтегративних територіально-господарських комплексів як об'єктів стратегічного проектування та управління.

Наразі в Україні сформувався комплекс макромасштабних природно-ресурсних районів, достатньо чітко диференційованих за характерними ознаками структури природно-ресурсного потенціалу, природно-кліматичними умовами, характером та ефективністю використання ресурсної бази в національному господарстві, які можуть стати окремим об'єктом державного управління, як мінімум – регулювання розвитку.

На основі природно-економічного району формується інтегративний територіально-господарський комплекс (далі – ІТПГК) як просторове природно-антропогенне утворення, сформоване на основі системи взаємозв'язків між компонентами природи та господарством, яка функціонує в певних чітко окреслених просторових межах на основі досягнення, за рахунок ефективного управління, динамічного балансу між економічною доцільністю споживання природних ресурсів та екологічною виправданістю втручання у природний стан навколишнього середовища.

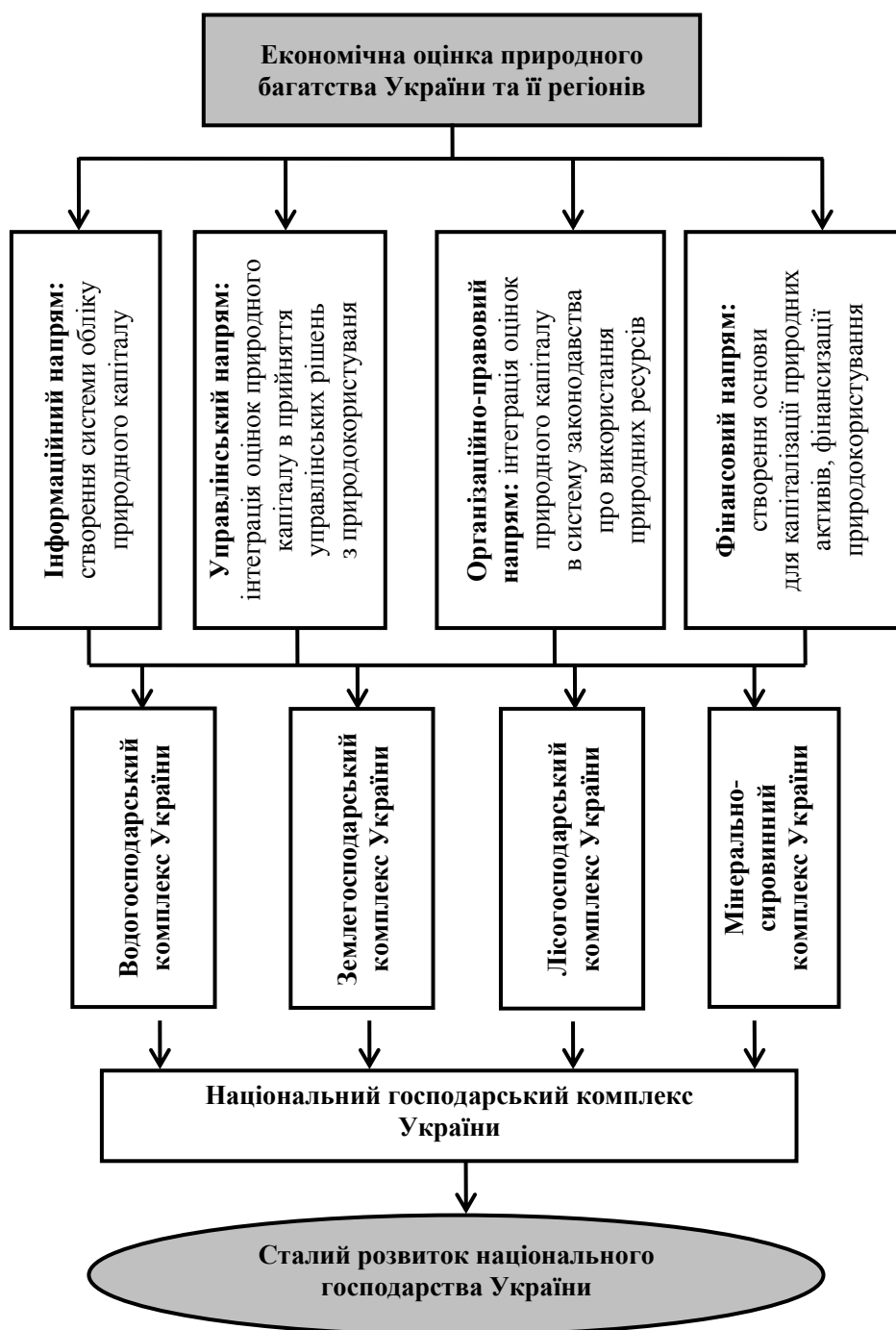


Рис. 1. Рамковий концепт упровадження економічної оцінки природного багатства в національну господарську систему України

Оптимальною організацією ІТПГК є таке поєднання його природної, господарської та соціальної підсистем, за якого мінімізується негативний вплив на навколишнє середовище з одночасною максимізацією позитивного економічного та соціального ефектів [5].

У цілому інтегративний територіальний природно-господарський комплекс інтегрує в себе природні, людські та виробничі ресурси території та становить цілісну взаємопов'язану природно-антропогенну систему певної території, що функціонує за рахунок залучення земельних, водних, лісових, мінерально-сировинних та інших видів природного капіталу у сферу суспільного виробництва в межах територіальних утворень, орієнтованого на гармонізацію соціоекологоекономічних відносин. Незважаючи на те, що в загальному випадку природно-економічний район територіально не збігається з інтегральним економічним районом, у формуванні котрих бере участь значно більша кількість чинників районоутворення, тенденції економічного розвитку регіонів можна об'єктивно пояснити належністю до одного з природно-ресурсних районів, що і є одним із провідних чинників формування територіальної структури господарства.

Головна цільова функція природно-економічного району – саме інтегративна, тобто поєднання в єдину природно-господарську систему територій із такими природними умовами, ресурсами та соціальними й виробничими факторами господарювання, за рахунок котрих можна досягти оптимального синергетичного ефекту від їх взаємодії в системі господарського простору країни, збалансування рівнів залучення природного капіталу в господарський обіг та економічного розвитку регіонів у цілому. Як аванпроект пропонуємо схему природно-економічного районування України, якою передбачається формування таких інтегративних природно-господарських комплексів міжрегіонального макрорівня (природно-економічних районів).

1. Південно-Східний: Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Луганська.
2. Західний: Львівська, Івано-Франківська, Тернопільська, Закарпатська та Чернівецька.
3. Причорноморський: Одеська, Миколаївська та Херсонська.
4. Кримський: Автономна республіка Крим (із м. Севастополем).
5. Лісостеповий: Вінницька, Хмельницька, Кіровоградська.
6. Поліський: Волинська, Житомирська, Рівненська.
7. Північно-Східний: Харківська, Полтавська та Сумська.
8. Центральний: Київська (з м. Києвом), Черкаська, Чернігівська (рис. 2).

Як видно з рисунка, для Лівобережної України фактори формування природно-економічних районів мають більш економіко-географічний характер, пов'язані з формуванням потужних промислово-аграрних комплексів Донбасу, Придніпров'я та Слобожанщини. Водночас на формування природно-економічних районів Правобережної України більший вплив мають фактори фізико-географічного зонування території України на поліську, лісостепову, степову та локальні ландшафтні зони Карпатського регіону.

Слід наголосити на особливій ролі столичного району, що включає м. Київ, Київську та Чернігівську області, яка має інтегративний характер і робить цей регіон цілісним ядром просторового розвитку не тільки прилеглих регіонів, але й країни у цілому.

У будь-якому разі пропонуємо Крим розглядати як окремий природно-економічний район та інтегративний територіально-господарський комплекс, він не може бути об'єднаним з іншими регіонами, оскільки географічно ізольоване приморське розташування, наявне соціально-економічне становище і статус тимчасово окупованої території, рельєф, клімат і структура природно-ресурсного потенціалу унікальні та потребують окремого

підходу. Необхідно зауважити, що господарськими зв'язками економіка Криму нерозривно пов'язана з материковою частиною України і питання скоординованого з Україною використання природних ресурсів (насамперед водних) у будь-якому разі гостро проблематичне для сталого розвитку господарства Криму і потребує узгодження з українською владою.



Рис. 2. Аванпроект природно-економічного районування України на основі комплексної оцінки природного багатства держави та її регіонів

Виділені нами природно-економічні райони у перспективі становитимуть основу для формування ІТПГК макрорівня. Деталізовані питання про роль і місце подібних інтегративних господарських утворень у національному господарстві, ступінь їх внутрішньої інтеграції, наявність і характер управлінських структур ІТПГК, базові засади їхнього розвитку на перспективу виходять у цілому за межі даної статті й залишаються відкритим для подальших досліджень у відповідних напрямках. Наразі ж можна говорити про загальний рамковий концепт їх розвитку на засадах структурного (корпоративного) та проектного управління, а також консолідованого фінансування сфери використання й охорони природних ресурсів.

На найближчу перспективу наведена схема природно-економічного районування може слугувати основою для розробки програм міжрегіонального співробітництва у сфері використання природних активів, організації великих і середніх інвестиційних проектів спільного використання природно-ресурсної бази регіонального господарства, розвитку природоохоронної та виробничої інфраструктури за активної участі бізнес-структур регіонів, що входять до відповідного ІТПГК.

На середню та довгострокову перспективу можливі такі управлінські рішення: створення корпоративних структур з управління сталим розвитком відповідних територій, регіональних фондів суверенного добробуту тощо. Також подальший розвиток адміністративно-територіальної реформи в Україні не виключає укрупнення регіонів, при цьому для розробки нового адміністративно-територіального устрою може бути використаний даний аванпроект природно-економічного районування України.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Комплексна економічна оцінка природного багатства має бути імплементована в господарську практику, щоб вона охоплювала системи обліку природних ресурсів; регіональну та державну статистичну звітність; природно-ресурсне законодавство; сферу державного управління в країні та регіонах; ціноутворення на компоненти природних ресурсів; місцеве самоврядування; господарську діяльність; інвестиційні проекти, територіальні та галузеві програми, стратегії розвитку; фінансову сферу; рентну політику; фінансову основу сталого розвитку; систему відносин у суспільстві тощо.

Алгоритм упровадження економічної оцінки природного багатства та його складників у національну господарську практику має складатися з кількох паралельних напрямів: інформаційного – впровадження інформаційної системи економічних оцінок компонентів природного капіталу в діяльність компетентних органів управління економікою; управлінського – в господарську діяльність для адекватного прийняття управлінських рішень; організаційно-правового – в законодавчу базу природокористування; фінансового, що створює основу для фінансизації сфери природокористування.

У цілому механізм упровадження комплексної оцінки природного багатства в систему управління національним господарством має забезпечувати активізацію участі природного капіталу в системі національної та регіональної економіки. В основу таких оцінок можна покласти запропоновані теоретико-методологічні підходи та методики, застосовані для оцінки природного багатства та його окремих складових: водних, земельних, лісових і мінерально-сировинних ресурсів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України від 28 червня 1996 р. – Розд. І. Ст. 13. – Режим доступу: <http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Развитие институтов недропользования России и Украины / Ю. В. Разовский, В. В. Матюха, Е. Н. Сухина, Н. Т. Мовчан // Известия высших учебных заведений. Горный журнал. – 2011. – № 2. – С. 44–50.
3. Оптимизация институциональных систем недропользования России и Украины / Ю. В. Разовский, В. В. Матюха, Е. Н. Сухина, М. Т. Мовчан // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 2. – С. 129–138.
4. Формування моделі управління природними ресурсами в ринкових умовах господарювання: [монографія] / [за заг. ред. д.е.н., проф. акад. НААН України М. А. Хвеси́ка]. – К.: ДУ ІСПСР НАН України, 2013. – С. 168.
5. Демаков Ю. П. Территориальные природно-хозяйственные системы: синергетический аспект [Электронный ресурс] / Демаков Ю. П., Колесов А. В., Севастьянова Л. И. – Режим доступа: <http://www.priroda.su/item/3428>

А. С. Кобець, доктор наук з державного управління, професор Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету
А. М. Пугач, кандидат технічних наук, доцент Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету

**ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІНТЕГРАЦІЇ ВИЩОЇ АГРАРНОЇ ОСВІТИ
ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ОСВІТНЬОГО ПРОСТОРУ**

Розглянуто питання пошуку перспективних напрямів розвитку державної політики інтеграції до європейського освітнього простору, шляхів оновлення та реформування системи вищої аграрної освіти з урахуванням сучасних вимог.

Ключові слова: інтеграція; аграрний сектор; освітній простір.

The article deals with the current aspects of searching the perspective directions of development of the state policy of integration into the European educational space, ways of renewal and reform of higher agricultural education system in accordance with modern requirements.

Key words: integration; agricultural sector; educational space.

Постановка проблеми. Як показує світовий досвід, освіта і наука повинні мати випереджальний неперервний характер, гнучко реагувати на всі процеси, що відбуваються у світі та країні.

У Концепції реформування і розвитку аграрної освіти та науки (далі – Концепція), що була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06 квітня 2011 р. № 279-р і наразі чинна, зазначено: “Сучасний стан економіки країни потребує створення нової системи інноваційного розвитку агропромислового сектора “аграрна освіта – аграрна наука – аграрне виробництво” і поглиблення співпраці центральних і місцевих органів виконавчої влади у вирішенні питань функціонування і розвитку аграрної освіти та науки” [1].

Для реалізації положень Концепції розроблено план заходів на 2011–2015 рр. Однак мета, визначена у даному документі, так і не була досягнута. Отже, завдання, сформульовані в Концепції, залишаються актуальними й нині.

Зважаючи на зміни, які відбулись у суспільно-політичному житті країни у цілому та у сфері вищої освіти зокрема, Міністерство аграрної політики та продовольства разом із зацікавленими сторонами, а саме представниками громадянського суспільства, бізнесу, а також донорами, розробляє проект Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 рр., яка б задовольняла реальні потреби аграрної галузі.

© А. С. Кобець, А. М. Пугач, 2016

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні проблеми вищої аграрної освіти вивчали Л. Гришко, О. Павленко, С. Ніколаєнко, Л. Лебідь, О. Мусієнко, М. Самаріна, А. Даниленко, І. Синявська, О. Нагорнюк та ін. Окремі напрями інтеграції вищої аграрної освіти України до європейського освітнього простору, такі як інноваційний розвиток національної системи аграрної освіти та академічна мобільність, досліджували В. Шебанін, В. Химинець, А. Кобець, Д. Свириденко, Т. Жижко, С. Вербицька, Л. Колісник, М. Мосьондз, А. Мокій, Л. Сокурянська, О. Дейнеко та ін.

Один із головних пріоритетів – розвиток аграрної політики у сфері науки, освіти й інновацій. Даний пріоритет, своєю чергою, передбачає реформу аграрної освіти, яка має підвищити ефективність урядових витрат на вищу освіту і наукові дослідження у сільському господарстві, реформувати державні університети і науково-дослідні інститути, забезпечити вищу якість і актуальність знань, отримуваних студентами і дослідниками [2].

Виклад основного матеріалу. Звичайно, реформування аграрної освіти має забезпечити, крім усього іншого, її входження до європейського освітнього простору. Найперспективнішими напрямами державної політики інтеграції вищої аграрної освіти України до європейського освітнього простору є по-перше, забезпечення інноваційного розвитку національної системи аграрної освіти й, по-друге, сприяння академічній мобільності у сфері аграрної освіти.

Щоб готувати кваліфікованих фахівців, які забезпечували б конкурентоспроможність аграрної економіки, потрібно створити інноваційну систему освіти. Для цього університети мають стати не лише навчальними, але й дослідними центрами, де генеруються нові знання та інноваційні технології. Серед важливих умов насамперед – висока кваліфікація професорсько-викладацького складу; нагальні для аграрного виробництва результати наукової діяльності; тісні зв'язки з бізнесом; достатнє фінансування освітньої та науково-дослідної діяльності; система управління якістю освіти; сучасна матеріально-технічна база.

Отже, система вищої аграрної освіти і науки має будуватися із застосуванням інноваційних підходів, що дасть змогу підвищити їхню якість і результативність, ефективність використання кадрового та наукового потенціалу галузі, забезпечити конкурентоспроможність агропромислового сектора національної економіки та підвищити добробут населення.

Інноваційна освітня діяльність – це процес внесення в освіту якісно нових елементів, який характеризується вищим ступенем творчої діяльності учасників освітнього процесу і забезпечує:

- створення нових освітніх технологій;
- формування нового світогляду викладача;
- активну допомогу формуванню всебічно розвиненого студента;
- позитивний вплив на створення нових управлінських структур;
- створення оптимальних умов для формування досконаліших відносин між навчальним закладом і суспільством [3].

Тож інноваційну діяльність можна розглядати як одну з форм інвестиційної діяльності, яка забезпечує розробку, поширення і застосування інновацій у системі освіти з метою її вдосконалення та оновлення.

Інноваційна освітня діяльність передбачає залучення педагогічних і наукових працівників до творчої діяльності, створення ними нових або вдосконалених педагогічних продуктів (процесів, явищ). У результаті такої діяльності підвищуються педагогічна майстерність викладачів, результативність навчально-виховного процесу.

Інноваційна діяльність навчальних закладів експериментальна, для неї характерні:

- наявність науково-дослідної програми;
- постійні наукові консультації з проблеми модернізації змісту освіти й методик викладання основ наук;
- організація і проведення курсів і спецкурсів із сучасних досягнень у галузі психології та педагогіки;
- залучення працівників навчальних закладів до роботи у науково-практичних семінарах і конференціях із проблем удосконалення навчально-виховних та управлінських технологій;
- залучення вчених наукових інститутів до роботи на кафедрах;
- щорічні підсумкові науково-методичні семінари із проблем наукових досліджень та їх результатів тощо [4, 59–60].

Отже, одним зі шляхів реалізації інноваційної освітньої діяльності є участь навчальних закладів у експериментальній науково-дослідній роботі, створення ними інноваційних структур, через які здійснюється взаємозв'язок інноваційних освітніх технологій, і лабораторій, що здійснюють плановий педагогічний експеримент і діють під керівництвом науковців.

На думку вітчизняного працівника освіти А. Даниленка, було б доречним, щоб МОН розглянуло на конкурентній основі діяльність кращих аграрних університетів і надало їм статус інноваційних аграрних ВНЗ із забезпеченням державного фінансування для створення в них інноваційного освітнього середовища [5]. Доцільно було б для таких університетів установити спеціальні режими функціонування – більше прав і самостійності у фінансовій діяльності й у формуванні навчальних програм.

Ураховуючи провідну роль аграрної освіти, необхідна підтримка держави в переоснащенні навчально-наукової та матеріально-технічної бази аграрних закладів через цільове фінансування.

Освітняська громада схвально сприйняла задекларовану в проекті Закону України “Про вищу освіту” автономію ВНЗ щодо спрямування позабюджетних коштів на пріоритетні потреби закладу. Сподіваємося, що навчальним закладам буде надано певну свободу щодо перерозподілу навчального часу на вивчення найбільш затребуваних дисциплін (генетика, біотехнологія, селекція, аграрна економіка, інформатика, право тощо) [5]. Аграрним освітнім закладам також потрібна підтримка у виданні підручників і навчальних посібників інноваційного типу (зокрема, в електронному вигляді).

Інноваційну складову в науково-дослідній діяльності ВНЗ важливо доповнити прямими зв'язками з підприємствами та організаціями агропромислового комплексу країни. Це сприяло б розвитку конкурентоспроможних фундаментальних досліджень, а також прикладних розробок з їх подальшою комерціалізацією, що забезпечить подальше зміцнення аграрних ВНЗ.

Нині аграрні університети мають діяти спільно й узгоджено з роботодавцями, бути зацікавленими один в одному і співпрацювати у питаннях працевлаштування випускників. Водночас важливо не втрачати зв'язків з кадровими службами районних управлінь сільського господарства, агрофірмами, аграрними асоціаціями щодо формування механізму прогнозування і моніторингу напрямів підготовки аграрних фахівців та обсягів прийому студентів, досягнення збалансованості між попитом і пропозицією фахівців на ринку праці; квотування прийому сільської молоді для розширення доступу до отримання вищої аграрної освіти, надання робочих місць випускникам.

Заслужують на увагу питання мотивації до підвищення ефективності та якості роботи професорсько-викладацького складу, розвитку в їхньому середовищі здорової конкуренції, закріплення в університеті найпрофесійніших і найталановитіших викладачів.

Необхідно також значно підсилити роботу з підготовки професорсько-викладацьких кадрів найвищої кваліфікації, здатних мислити і навчати по-новому. В реформуванні освіти великого значення набуває розвиток наукових напрямів, нагальних для агропромислової сфери. Щоб не втратити напрацьоване і стимулювати наукову думку, потрібна належна фінансова підтримка фундаментальних і прикладних наукових досліджень, забезпечення їх зв'язку з аграрною освітою, співпраці з науковцями зарубіжних країн.

Одним із визначених нами напрямів інтеграції вищої аграрної освіти України до європейського освітнього простору є академічна мобільність. Вітчизняна дослідниця Т. Жижко наголошує на існуванні потужного зв'язку між академічною мобільністю і динамікою розгортання Болонського процесу в Україні: "Важливим аспектом упровадження Болонської системи є академічна мобільність, що слугує формуванню відкритого освітнього простору, який, у свою чергу, сприятиме мобільності студентів і професорсько-викладацького складу" [6, 6].

У Законі України "Про вищу освіту" дано чітке визначення поняття: "академічна мобільність – можливість учасників освітнього процесу навчатися, викладати, стажуватися чи проводити наукову діяльність в іншому вищому навчальному закладі (науковій установі) на території України чи поза її межами" [7].

Порядок організації програм академічної мобільності для учасників освітнього процесу як вітчизняних, так і іноземних ВНЗ на території України чи поза її межами визначається Положенням про порядок реалізації права на академічну мобільність (далі – Положення). У Положенні академічна мобільність поділяється на внутрішню та міжнародну. У рамках нашого дослідження доречно зосередити увагу саме на міжнародній академічній мобільності. У цьому ж документі дається таке визначення цього поняття: "міжнародна академічна мобільність – академічна мобільність, право на яку реалізується вітчизняними учасниками освітнього процесу у вищих навчальних закладах (наукових установах) – партнерах поза межами України, а також іноземними учасниками освітнього процесу у вітчизняних вищих навчальних закладах (наукових установах)" [8].

Форми академічної мобільності для учасників освітнього процесу, що здобувають освітні ступені молодшого бакалавра, бакалавра, магістра та доктора філософії у вітчизняних вищих навчальних закладах, такі: навчання за програмами академічної мобільності; мовне стажування; наукове стажування [8].

Форми академічної мобільності для осіб, що здобувають науковий ступінь доктора наук, науково-педагогічних, наукових і педагогічних працівників та інших учасників освітнього процесу, такі: участь у спільних проектах; викладання; наукове дослідження; наукове стажування; підвищення кваліфікації [8].

Отже, можна зауважити, що базові нормативно-законодавчі рамки для здійснення академічної мобільності зокрема та інтеграції вищої освіти України до європейського освітнього простору взагалі окреслено. Але наголосимо, що вони є лише початком складного процесу, тому потребують певного вдосконалення, доопрацювання, уточнення. Крім того, наше дослідження зосереджене саме на аграрній освіті, яка має певну специфіку і потребує додаткових заходів.

У рамках реалізації принципу академічної мобільності вищої аграрної освіти 21 квітня 2015 р. на Форумі Союзу європейських аграрних академій (далі – Форум) Національна академія аграрних наук України (НААН) та ще дев'ять аграрних академій з інших країн прийняли резолюцію "Про взаємодію європейських аграрних академій, наукових

центрів, релевантних інституцій в реформуванні аграрної науки». На Форумі учасники обговорили діяльність і базові цілі НААН; ефективність взаємодії НААН з європейськими аграрними академіями і центрами; перспективи функціонування НААН як авторитетної національної наукової фундації. Учасники визнали низку таких ключових моментів:

- виключна роль міжнародного наукового співробітництва у поширенні знань, технологій, інновацій для розв'язання глобальних проблем людства;
- необхідність досягнення Україною європейських стандартів життя шляхом докорінного реформування всіх складників економічного та соціального розвитку суспільства;
- необхідність створення ефективного механізму взаємодії між академіями всередині Союзу та взаємодії з іншими міжнародними організаціями;
- необхідність структурної перебудови української аграрної науки [9].

Крім того, на Форумі було відзначено недосконалість наявної системи організації наукових досліджень і необхідність збереження автономності аграрних академій і центрів. На основі обговорення учасники закликали партнерів і зобов'язалися самі розвивати міжнародне співробітництво за європейськими стандартами й сприяти взаємному транспонуванню досвіду з розвитку аграрної науки [9]. Отже, помітна спільна зацікавленість освітніх і наукових інституцій аграрної галузі у співпраці та інтеграції знань.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Визначено, що перспективними напрямками державної політики інтеграції вищої аграрної освіти до європейського освітнього простору, на яких нині доречно зосередитися, можна вважати забезпечення інноваційного розвитку національної системи аграрної освіти і сприяння академічній мобільності у сфері аграрної освіти. Зауважимо, що держава активно працює над цими питаннями й основні нормативно-законодавчі рамки для них уже окреслені. На наш погляд, для вирішення проблемних питань вищої аграрної освіти України необхідно завершити розробку та затвердити Єдину комплексну стратегію розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 рр. Потім, виходячи з цього документу, внести відповідні зміни в Концепцію реформування і розвитку аграрної освіти і науки, які врахують реалії сьогодення та спрямують акцент на інтеграцію в європейський освітній простір. Для реалізації положень оновленої Концепції розробити новий план заходів на 2015–2020 рр., в якому ретельно прописати ходи досягнення поставленої мети. Для роботи над оновленням Концепції та розроблення плану заходів, державі необхідно залучити фахівців – освітян, науковців, бізнесменів, які працюють в аграрній сфері.

Реалізація викладених перспектив розвитку вищої аграрної освіти в Україні забезпечить її конкурентоспроможність та інтеграцію не лише у європейський, але й у світовий освітній простір, а головне – підготовку нової генерації фахівців, які працюватимуть на майбутнє України.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформування і розвитку аграрної освіти та науки [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 квіт. 2011 р. № 279-р. – Режим доступу : <http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/279-2011-p>
2. Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 рр. (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : minagro.gov.ua/node/16025
3. Інновації як передумова підвищення якості аграрної освіти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mnau.edu.ua/ua/14_01_04.html

4. Химинець В. Інноваційна освітня діяльність / Химинець В. – Тернопіль : Мандрівець, 2009. – 360 с.

5. Даниленко А. Ліквідація двоїстості: стан і перспективи розвитку вищої аграрної освіти в Україні [Електронний ресурс] / А. Даниленко // Освіта України. – 2012. – № 5. – Режим доступу : <http://pedpresa.com.ua/blog/3129-likvidatsiya-dvojistosti-stand-i-perspektyvy-rozvytku-vyschoji-ahhrarnoji-osvity-v-ukrajini.html>

6. Жижко Т. Академічна мобільність – об'єктивна умова розвитку університетської освіти / Т. Жижко // Вісник інституту розвитку дитини. Серія: Філософія. Педагогіка. Психологія. – 2010. – Вип. 10. – С. 6–10.

7. Про вищу освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 1 лип. 2014 р. № 1556-VII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

8. Про затвердження Положення про порядок реалізації права на академічну мобільність [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серп. 2015 р. № 579. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248409199>

9. Про взаємодію європейських аграрних академій, наукових центрів, релевантних інституцій в реформуванні аграрної науки [Електронний ресурс] : резолюція Форуму Союзу європейських аграрних академій від 21 квіт. 2015. – Режим доступу : <https://www.facebook.com/adm.NAAASU/posts/369160206603664>



УДК 378:372.77](477)

В. В. Коврегін, кандидат технічних наук,
перший проректор Національного університету
цивільного захисту України

РОЗВИТОК КАДРОВОГО ТА ІННОВАЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ВНЗ ЯК ОБ'ЄКТИВНА ПЕРЕДУМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЙОГО ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І СКЛАДОВА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ

Доведено співвідносність підсистеми розвитку кадрового й інноваційного потенціалу ВНЗ з функціонально-цільовою підсистемою управління його діяльністю. Визначено, що така співвідносність передбачає забезпечення економічної безпеки з урахуванням проектного, системного та інших підходів.

Ключові слова: *система управління; ВНЗ; економічна безпека; розвиток кадрового й інноваційного потенціалу.*

The correlation between the human and innovative capacity development subsystem of a higher educational institution and the functional and special-purpose subsystem of its activity administration was proved. It was determined that this correlation stipulates the provision of economic security taking into account the project, system and other approaches.

Key words: *system of administration; higher educational institutions; economic security; development of human potential and innovation.*

© **В. В. Коврегін**, 2016

Постановка проблеми. ВНЗ є ключовим учасником ринку освітніх послуг, який має дбати про забезпечення своєї економічної безпеки. Її підґрунтя становлять фінансова та кадрова стабільність, а також новаційність. Забезпечення такої його безпеки передбачає як необхідність теоретичних досліджень, так і прийняття практичних інноваційних заходів у галузі управління вищим навчальним закладом. Усе це зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідну базу нашої наукової розвідки становлять теоретичні та методологічні принципи організації, державного управління й економіки освіти, запропоновані й обґрунтовані в працях таких учених: В. Андрущенко, Л. Балабанової, С. Домбровської, М. Клименка, П. Надолішнього, Л. Приходченко, І. Романова, В. Садкового, В. Сиченка та інших [1–3]. У наявних, проте ринкових умовах дослідження сутності й удосконалення функцій державного управління в освітній сфері потребує застосування комплексних та інноваційних підходів для забезпечення економічної безпеки ВНЗ як складних соціально-економічних систем.

Мета статті – характеристика функціонально-цільової, кадрової та інноваційної підсистем державного управління діяльністю ВНЗ з метою визначення форм забезпечення його економічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. В межах завдань тієї чи іншої структури управління діяльністю ВНЗ істотна роль належить підсистемі, що охоплює забезпечення розвитку педагогічних кадрів. Ця підсистема є результатом практичного застосування стратегії інноваційного управління ВНЗ. Вона передбачає інноваційний характер таких перетворень у роботі останнього, які обумовлюються завданнями створення системи, зокрема відтворення педагогічного потенціалу.

У ситуації ринкових відносин за умови постійного браку ресурсів ВНЗ так чи інакше все одно змушений піклуватися про свою конкурентоспроможність на ринку надання освітніх послуг. Одразу підкреслимо, що одним зі способів формування конкурентної переваги ВНЗ є створення системи підвищення якості навчальної та педагогічної діяльності. На наше переконання, у разі створення підсистеми відтворення кадрового потенціалу інвестування коштів ВНЗ має здійснюватися в напрямі підвищення якості професорсько-викладацького складу. Це має позитивно відбитися на рівні освіти студентів, що, своєю чергою, зумовить статусний підйом ВНЗ, а також покращить показники у відповідних вітчизняних і зарубіжних рейтингах.

Зазначимо також, що зміни в структурі ВНЗ, які полягають у розвитку кадрового потенціалу, мають бути інноваційного характеру через низку обставин, а саме: фінансові ресурси ВНЗ залишаються “всередині” й витрачаються на потреби самого навчального закладу, власне, на забезпечення діяльності однієї з його підсистем, зокрема відтворення педагогічних кадрів.

Унаслідок порівняння діяльності підсистеми з актуальними потребами середовища видається можливим здійснювати підготовку за програмою відтворення педагогічних кадрів на замовлення. Тобто задовольняти потреби зовнішніх замовників за розумну винагороду. В такому випадку система сприятиме збільшенню фінансових можливостей ВНЗ.

Отже, правомірне й обґрунтоване відтворення педагогічних кадрів у ВНЗ являє собою підсистему, підґрунтя якої становлять знання, уявлення та науково-методологічні засади про системний і ситуаційний підходи; це складний системний об’єкт, якому, безумовно, притаманний набір загальносистемних функцій. Перелік загальносистемних

функцій достатньо усталений, тому доцільно досліджувати співвідносність підсистеми відтворення педагогічних кадрів у ВНЗ і підсистеми функціонально-цільової структури економічного управління діяльністю ВНЗ із позиції проектності та перспективної інноваційності.

Як відомо, перебіг інноваційних процесів відбувається з урахуванням чотирьох основних принципів:

- 1) фінальна реалізація інноваційного процесу;
- 2) незворотна дестабілізація інноваційного середовища;
- 3) стереотипізація та парадигматизація інновацій;
- 4) циклічна повторюваність інновацій.

Сутність принципу фінальної реалізації інноваційного процесу полягає в тому, що будь-який інноваційний процес, що виник у результаті пошуку методів і способів розв'язання нагальних суперечностей, має об'єктивно чи суб'єктивно реалізуватися. Життєздатність нововведення визначає швидкість його поширення.

Відповідно до принципу незворотної дестабілізації інноваційний процес під час реалізації передбачає внесення незворотних змін у середовище, тобто традиції, відносини істотно змінюються, відбувається поляризація думок про необхідність нововведення. При цьому чим значніше творчий потенціал нововведення, тим ґрунтовніша дестабілізація інноваційного середовища.

Принцип стереотипізації та парадигматичності інновацій підтверджує факт поступового їх перетворення у послідовній реалізації на стереотип нового мислення і практичної дії, тобто в оновлену традицію.

Принцип циклічної повторюваності інновацій полягає в тому, що за нових умов відбувається зміна інноваційного середовища, повторне його відродження.

Важливо, що ці принципи не вичерпують усіх закономірностей інноватики, але їх розуміння необхідне для усвідомлення структури інноваційної діяльності ВНЗ та динаміки розвитку інноваційних процесів у ньому. Як будь-який соціальний процес інноваційна діяльність ВНЗ поліструктурна, а саме містить:

- діяльнісну компоненту (сукупність компонентів діяльності (мотиви, мета, завдання, зміст, форми, методи, результати);
- суб'єктну компоненту (структуру взаємодії всіх суб'єктів нововведень);
- організаційну компоненту (інноваційна діяльність на різних організаційних рівнях);
- змістовну компоненту (ступінь новизни інноваційних процесів);
- структуру життєвого циклу (етапність інноваційної діяльності);
- функціонально-управлінську компоненту (взаємодія чотирьох видів управлінських дій (планування, організація, мотивація, контроль)).

На нашу думку, інноваційні процеси у діяльності ВНЗ мають розглядатися насамперед з погляду їхньої діяльнісної й організаційної компоненти, тобто рівня їх доцільності, а також динаміки і логіки реалізації. Задум або мотиви необхідних нововведень визначаються, з одного боку, проблемами середовища, а з іншого – суб'єктивними можливостями учасників цього процесу. Усвідомлена необхідність нововведення формує план дій щодо його реалізації. Успішність цього проекту визначається здатністю нововведення розв'язувати суперечності й рівнем взаємодії суб'єктів інноваційного процесу. Процес реалізації нововведень зумовлює різноманітні комбінації подій, фактів і

можливостей, корелювати які покликаний механізм управління, що відповідає мотивам введення інновацій. Результатом нововведень можна вважати таку систему, яка здатна деякий час перебувати в рівноважному, стабільному стані.

Специфіка роботи ВНЗ як особливої сфери соціальної практики, пов'язаної з наданням професійної освіти, потребує уточнення додаткових характеристик інноваційної діяльності. На думку В. Андрущенко, П. Надолішнього, Р. Фатхутдинова та інших учених, до них слід зарахувати такі: креативність, когнітивність, аксіологічність тощо [1–3]. Поділяючи цю позицію, можемо констатувати, що *інноваційна діяльність освітнього закладу* – це спільна колективна діяльність учасників інноваційного процесу, на яку впливають чинники інноваційної спроможності ВНЗ (інноваційність суб'єктів освіти; об'єднаність і синхронність їхніх зусиль щодо реалізації нововведень; інноваційний потенціал закладу надання професійної освіти). При цьому інтегральною характеристикою інноваційної спроможності ВНЗ є його “здатність створювати, сприймати, реалізовувати нововведення, а також своєчасно позбавлятися від застарілого, недоцільного”. Процес сприйняття нововведення складається з ознайомлення з проблемою, її аналізу та пошуку шляхів розв'язання, вибору серед них найприйнятнішого, прийняття наслідків вибору рішення. Успіх сприйняття будь-якого нововведення безпосередньо пов'язаний з інноваційною поведінкою студентів і викладачів, їх схильністю до новаторства, а також рівнем готовності до сприйняття інновацій.

Виходячи з принципів інноваційної діяльності у сфері професійної освіти, вважаємо, що здійснювати класифікацію нововведень в означену сферу доречно за такими ознаками:

- за належністю до еволюційної спрямованості розвитку ВНЗ, яка визначається стратегією його інноваційного розвитку;
- за характером впливу на учасників інноваційної освітньої діяльності;
- за рівнем соціальної й економічної підтримки нововведень (усім суспільством, окремо взятим регіоном, певною соціальною групою тощо).

Відповідно до виділених ознак формується така система критеріїв, за якими можна встановити пріоритети економічної підтримки інноваційного розвитку ВНЗ: 1) траєкторія розвитку освітньої установи; 2) спрямованість освітніх новацій; 3) соціально-економічна доцільність освітніх новацій.

Підсумовуючи зауважимо, що дотримання умови щодо ефективності розвитку освіти свідчить про необхідність раціоналізації структури витрат на освітні новації, вдосконалення методик розрахунків потреби в ресурсному забезпеченні нововведень, зокрема кадровому, і нормативів фінансування впровадження освітніх новацій.

Зважаючи на це, слід також говорити про відповідність підсистеми відтворення педагогічних кадрів підсистемі економічного управління ВНЗ. У межах прогнозування і планування взаємовплив цих підсистем полягає в тому, що розробка інноваційної стратегії та проектів має бути системного і тактичного характеру – визначати комплекс заходів щодо їх реалізації. Обсяг фінансування останнього процесу повинен закладатися в загальний кошторис витрат ВНЗ. В обліку і звітності ВНЗ несе відповідальність за результативність упровадження інноваційної діяльності, при цьому показники якості роботи системи відтворення його потенціалу становлять підґрунтя звітності ВНЗ. Аналіз і оцінювання його роботи потребують здійснення періодичного моніторингу діяльності щодо створення, впровадження та функціонування підсистеми відтворення кад-

рів. Оцінка результативності діяльності цієї підсистеми впливає на загальний результат діяльності ВНЗ.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, основою рисою, що характеризує взаємозв'язок підсистеми розвитку кадрового й інноваційного потенціалу ВНЗ з функціонально-цільової підсистемою, є економічне управління його діяльністю. Цей взаємозв'язок проявляється в межах управління розвитком матеріально-технічної бази, ВНЗ виділяє деяку частину коштів, отримуючи натомість певний освітній, науковий та інший результат. Крім того, таке управління ВНЗ охоплює забезпечення соціального розвитку трудового колективу, при цьому ВНЗ виступає постачальником кадрів – фахівців нового, вищого професійного рівня. У межах управління якістю ВНЗ визначає рівень компетенцій, знань і вмінь, яким має відповідати підсистема підготовки таких кадрів і котрі будуть реалізовані в рамках навчально-педагогічної діяльності, втіляться в підвищенні якості підготовки студентів ВНЗ. Це в подальшому стане запорукою безперешкодного профільного працевлаштування і зумовить зростання престижу самого ВНЗ.

Згідно із концептом економічної безпеки ВНЗ її забезпечення здійснюється за напрямками, які кореспондуються з цільовими функціями системи управління. Організаційне ж управління економічною безпекою ВНЗ може здійснюватися спеціалізованим фінансово-економічним департаментом, в якому об'єднані відповідні управління, відділи, сектори тощо. Основна їхня діяльність реалізується у фінансово-економічній сфері. Загальний порядок діагностики економічної безпеки ВНЗ складається з такого: а) системи показників, результатів, витрат, окремих кількісно певних факторів; б) системи показників, які дозволяють зіставляти вимірювані фактори з метою отримання їх питомих значень; в) системи критеріїв оцінки показників, які дозволяють визначити їхній рівень за аналізований період часу або на перспективний період; г) критеріальної бази порівняння того чи іншого показника, якою можуть бути: постійна база порівняння; мінлива база порівняння; аналогічна база; усереднена база порівняння; цільова база порівняння. Основна вимога до порядку діагностики економічної безпеки ВНЗ – кадрова, інноваційна й інформаційна забезпеченість.

Список використаних джерел:

1. Андрущенко В. П. Теоретико-методологічні засади модернізації вищої освіти в Україні на рубежі століть (за матеріалами доповіді, виголошеної на засіданні загальних зборів АПН України 23 листопада 2000 р.) // В. П. Андрущенко // Вища освіта України. – 2001. – № 2. – С. 5–13.
2. Надолішній П. Ефективність державного управління та її оцінювання: концептуальний підхід / П. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – 2003. – Вип. 4 (16). – С. 62–76.
3. Фатхутдинов Р. А. Управление конкурентоспособностью вуза / Р. А. Фатхутдинов // Высш. образование в России. – 2006. – № 9. – С. 37–38.

Н. М. Комарівська, аспірантка Львівського
регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМСТВ ХОЛДИНГОВОГО ТИПУ В АГРАРНІЙ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

Розглянуто інтеграційні процеси розвитку аграрних холдингів, визначено їх роль і значення в аграрній галузі. Розкрито організаційно-економічні механізми становлення та формування холдингів в агропромисловому комплексі України, окреслено екологічні аспекти використання земельних активів. Досліджено питання спеціалізації виробництва в аграрних холдингах. Здійснено аналіз державного впливу на господарську діяльність підприємств холдингового типу в аграрній галузі та стан забезпеченості матеріально-технічними ресурсами.

Ключові слова: агрохолдинги; організаційно-економічний механізм; державний вплив; інвестиції в основний капітал; забезпечення екологічних прав.

The article discusses the integration processes of agricultural holdings defines their role and importance in the agricultural sector. Reveals the organizational and economic mechanisms of formation and formation of holdings in the agricultural sector of Ukraine, outlined the environmental aspects of land assets. The question of specialization of production in agricultural holdings. The analysis of state influence on economic of holding type in the agricultural sector and state provision of material and technical resources.

Key words: agricultural holdings; organizational and economic mechanism; state influence; investments in fixed assets; ensuring environmental rights.

Постановка проблеми. Невизначеність і зміни в економіці й аграрній галузі України сприяли зміні в організаційно-правовій структурі сільськогосподарських підприємств, надавши умови утворення новому сільськогосподарському виробництву і регулювання ним. Скористались можливістю аграрні холдинги, які нарощують земельні банки, інвестують виробництво, збільшують виробництво продукції для внутрішнього та зовнішнього ринків.

Способом залучення інвестицій для поточних проектів і запровадження нових є продаж акцій компаній на фондових біржах. Здатність розміщувати акції – особливість акціонерних товариств, що слугує відмінністю від інших форм власності. Вітчизняні сільськогосподарські підприємства розглядаються зарубіжними компаніями як об'єкт іноземного інвестування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам виникнення та функціонування аграрних холдингів у процесі економічного розвитку в аграрному бізнесі присвячено наукові праці В. Андрійчука, О. Єранкіна, О. Мороза, Т. Осташко, П. Саблука.

Взаємозв'язок між державою та аграрним сектором, організацію вертикальної інтеграції в агропромисловому комплексі досліджують О. Бородіна, М. Малік, С. Дем'яненко, О. Садовнік, А. Данкевич, А. Ліссітса.

© Н. М. Комарівська, 2016

Зарубіжні науковці Є. Серова, І. Ушачова, С. Губанова, С. Корнєєва, О. Матицина у своїх наукових розробках вивчали аспекти розвитку аграрних холдингів і наслідки їхньої діяльності. Незважаючи на дослідження, необхідно продовжити вивчення діяльності аграрних холдингів.

Мета статті – аналіз організаційно-економічного розвитку діяльності аграрних холдингів і визначення місця холдингу в будові сільського господарства, залучення фінансових ресурсів з метою подальшої розбудови галузі.

Виходячи з визначеної мети, передбачається виконати такі основні завдання:

- визначити економічно-організаційну структуру діяльності підприємств холдингового типу;
- виявити особливості цільового використання орендованих земель і реальний стан забезпечення екологічних прав у сучасній Україні;
- узагальнити й охарактеризувати процес залучення фінансових ресурсів як засіб збільшення обсягів інвестицій.

Виклад основного матеріалу. Досвід держав, що перебувають у перехідному періоді на шляху до ринкової економіки, свідчить про потребу в розробленні та формуванні систем раціонального використання державних і ринкових методів регулювання діяльності підприємств у процесі виробництва. Держава регулює виробництво та інші галузі агропромислового комплексу, що є об'єктивною вимогою ринку, яка пов'язана із забезпеченням продовольчої безпеки і населення продуктами споживання на рівні фізіологічних норм.

Діяльність аграрних холдингів являє собою інтеграцію одного спільного процесу виробництва, починаючи з досліджень, виробництва сировини та завершуючи реалізацією продукції на вигідних умовах. У створенні вертикально інтегрованих структур переслідується мета не лише налагодження зв'язків між учасниками процесу, відмови від посередницьких структур, одночасного процесу зменшення матеріальних витрат і збільшення доходів, але й забезпечення стабільності фінансових елементів і наявності податкового та інвестиційного клімату.

Рівень самостійності та незалежності підприємств, що входять у склад аграрно-холдингової структури, має певне значення. Незалежність має певні переваги: якщо виникають проблеми хоча б в одній компанії, материнська компанія несе відповідальність і прямі витрати, інші учасники процесу страждають меншою мірою. До того ж кожна компанія володіє пакетом акцій і зацікавлена у своєму розвитку. Головна компанія вивчає питання стратегії, не виконуючи поточну діяльність, і делегує дочірнім підприємствам функції та повноваження у прийнятті рішень щодо поточних проблем.

Холдинг дозволяє об'єднати, на перший погляд, неосяжне, що стає головним гарантом успіху в країні, де робити щось одне більш ніж ризиковано (водночас як холдингова структура забезпечує наявність багатьох центрів прибутку; дозволяє оцінювати внесок окремих структурних підрозділів і видів діяльності в загальний фінансовий результат; сприяє професійному зростанню менеджерів; здатна оптимально пристосовуватися до змін зовнішнього середовища; дозволяє вищому керівництву компанії переключитися від розв'язання поточних проблем на розробку стратегії; забезпечує швидке впровадження нових ідей – як технологічних, так і маркетингових, відбирає й виховує підприємців серед широкого кола співробітників; дозволяє найбільш оптимально керувати витратами підприємства; за необхідності досить просто можна закрити або ліквідувати один з підрозділів чи видів діяльності) [1, 45].

Установлено, що більшість аграрних холдингів, що функціонують в Україні, хоча й прагнуть забезпечити диверсифікацію виробництва, проте мають чітко визначену

виробничу спеціалізацію, навколо якої відбувається нарощування виробничих, обслуговуючих, комерційних та інших господарських структур, основним завданням яких є забезпечення конкурентоспроможності виробництва конкретного виду сільськогосподарської продукції [2, 85].

В основі появи і масового поширення холдингів у національній економіці, їхньої інтернаціоналізації лежать фундаментальні економічні закони. Дослідження представників школи інституціоналізму, зокрема Р. Коуза, свідчать, що мотиви організації сільськогосподарського виробництва несільськогосподарськими компаніями лежать не у виробничій сфері, а у сфері недосконалості ринку й особливо цінового механізму. Тобто за певних ринкових умов диференціювати бізнес і виробляти сировину стає вигідніше, ніж її купувати, або, іншими словами, діє принцип доцільності інтерналізації витрат порівняно з використанням ринку для трансакцій. Останнє є однією з головних економічних передумов розвитку вертикальної агропромислової інтеграції [3].

Аналізуючи історію створення аграрних холдингів, певна частина підприємств розпочала свою роботу з реорганізації промислових і переробних підприємств (наприклад, ПАТ “Миронівський хлібопродукт” з АТЗТ “Миронівський хлібопродукт”), низка інших підприємств накопичила власний капітал, виконуючи інші види діяльності (НВФ “Сінтал’Д” ТОВ, здійснює виробництво та є дистриб’ютором із металу). Підприємства (ТОВ “Група компаній “Мрія-Агро”, ПрАТ “Сільськогосподарська виробнича фірма “Агротон”) розпочали діяльність з виробництва власної сільськогосподарської продукції.

Велику кількість аграрних холдингів було створено до 2007 р. у процесі приватизації, одночасно накопичивши свій капітал у недотичних галузях економіки. Наприклад, ТОВ “Нафком” обробляє неметалеві відходи; ПАТ “Шахта ім. О. Ф. Засядька” видобуває вугілля; ТОВ “Аграрний холдинг “Авангард” надає комерційні послуги; Представництво “Ен-сі-ейч Едвайзорс” вивчає суспільну думку та досліджує кон’юнктуру ринку; ПАТ “Маріупольський металургійний комбінат ім. Ілліча” виробляє чавун, сталь та інші метали; ПрАТ “Український промислово-інвестиційний концерн” надає послуги з оренди власної нерухомості.

Процес холдингізації у сільському господарстві, розпочатий у 2009–2011 рр. характеризувався процесом поглинання невеликих підприємств більшими. ТОВ “Кернел-Капітал” придбав у власність ПАТ “Цукровий Союз “Укррос”, збільшивши земельний банк до 96 тис. га, у власність також перейшли цукрові заводи, виробничі потужності та елеватори. Об’єднали активи ПАТ “UkrLandfarming”, ПАТ “Компанія “Райз”, ПАТ “Дакор-Вест (який у 2009 р. об’єднав ТОВ “Західна компанія “Дакор” і ТОВ “Зюйд Вест Ленд”) та ТОВ “Аграрний холдинг “Авангард”. Нова юридична структура – агрохолдинг “UkrLandfarming” – нараховувала земельний банк у розмірі 436 тис. га, п’ятдесят дев’ять птахофабрик, шість цукрових заводів, вісімнадцять м’ясокомбінатів, шість насінневих заводів, чотири елеватори, посівши місце найбільшого аграрного холдингу в Європі. У січні 2012 р. швейцарська компанія Alpcot Agro викупила акції аграрного холдингу ТОВ “Lendcom”, отримавши у володіння 92,5 тис. га сільськогосподарських угідь, залізничний термінал і зерносховища.

Станом на 01.01.2011 р. понад 24 % ріллі перебуває під контролем аграрних холдингів України.

У діяльності аграрних холдингів спостерігається нераціональне використання орендованих земель, наприклад ВАТ “Нафкомагро” (148,5 тис. орендованих сільськогосподарських земель і 1038 найнятих працівників). Дане підприємство спеціалізується

на експорті зерна (кукурудзи, озимої пшениці та ячменю), частка кукурудзи сягає майже 65 % від загальної кількості експортованого зерна. Результатом діяльності є відсутність сівозмін, органічні добрива та вміст монокультур в орному шарі ґрунту знизився з 3,97 до 3,32 %; для обробки 1000 га землі задіяні лише 10,4 працівника села, що призводить до масового безробіття в селі, в якому підприємство орендує землі. Як наслідок, екстенсивний характер розвитку економіки підприємства [7, 24–25]. Підприємства, що мають багатогалузевий характер економічної активності в сільськогосподарській галузі, отримують сировину вищої якості, адже вирощені на якісніших ґрунтах.

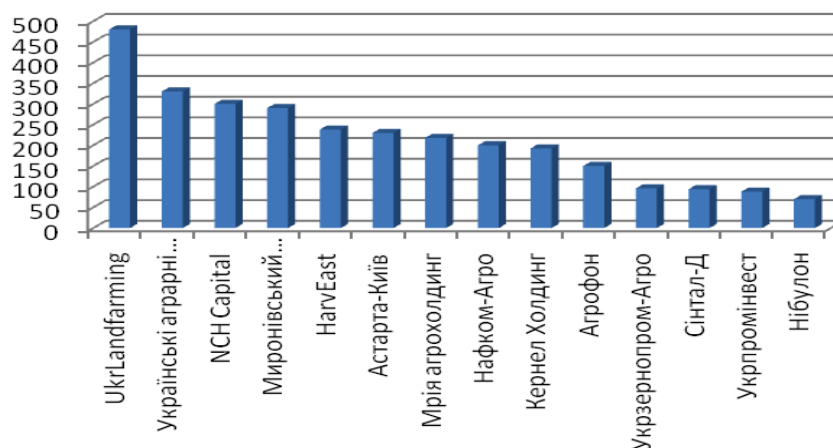


Рис. 1. Динаміка земельних площ аграрних холдингів України

Джерело: розроблено автором на основі даних [4, 71; 5, 97; 6, 40].

Відсутність з боку органів влади контролю за цільовим використанням орендованих земель призводить до жадливого ставлення тимчасових власників.

Можна погодитися з думкою українського вченого М. Калінчика, що “великі латифундії з використанням потужної зарубіжної техніки на виробництві сільськогосподарських культур тільки збільшують земельну ренту та знижують зарплатомісткість виробництва. На орендованих землях із села залучається близько десяти – п’ятнадцяти осіб, і не більше” [8, 6].

Об’єктивні техніко-економічні переваги аграрних холдингів: високий рівень продуктивності праці, економія капітальних і експлуатаційних витрат на одиницю площі, більші можливості для раціональної організації виробництва, використання техніки, досягнення науки і прогресивної практики, зберігання та реалізація продукції в кращі строки й вищої якості. Чинник, який зумовлює успіх розвитку аграрних холдингів, – це налагодження ефективного менеджменту виробничих процесів, складовими якого виступають: підготовка та підвищення кваліфікації персоналу, управління ринковими ризиками, оптимізація фінансово-інвестиційної діяльності з урахуванням єдиної місії компанії й завдань на довгострокову перспективу, контроль за раціональним управлінням бізнес-процесами [4, 71].

Підприємства холдингового типу в діяльності об’єднують увесь технологічний процес виробництва, від переробки до реалізації продукції, та здійснюють відтворення

галузі на технологічній, організаційній і ресурсній основі. На відміну від сільськогосподарських компаній, питома вага яких (44,5 %), у складі основних засобів мають споруди та будівлі, що становить пасивну частину порівняно з аграрними холдингами, де понад 41 % припадає на машини та обладнання – це активна частина основних засобів, від яких залежить рівень продуктивності праці та інші показники. В аграрних холдингах спостерігається майже втричі вища фондовіддача порівняно з іншими сільськогосподарськими підприємствами (2,3 грн проти 0,8 грн у сільськогосподарських підприємствах).

Застосовуючи науково-технічні технології, аграрні холдинги отримують вищі показники у сільському господарстві порівняно з іншими підприємствами. Урожайність зернових в основних компаніях у 2010 р. становила 38,7 ц/га проти 26,1 ц/га в інших сільськогосподарських підприємствах, цукрових буряків – відповідно 297,6 і 268,6 ц/га. Показники тваринництва свідчать про 14,5 % поголів'я великої рогатої худоби; 15,7 % корів; 23,1 % свиней; 66 % поголів'я птиці від загальної їх кількості в сільськогосподарських підприємствах. У частці основних аграрних холдингів у 2010 р. нараховувалось: 55 % виробництва м'яса птиці у забійній масі; 10,6 % – свинини; 4,8 % – яловичини; 3,5 % – молока. Аграрні холдинги використовують новітні технології і в молочній галузі, у 2010 р. середній надій молока від однієї корови в основних аграрних холдингах становив 4,2 т проти 3,7 т у інших сільськогосподарських підприємствах і 4,1 т у господарствах населення. Середній показник надою молока за деякими аграрними холдингами становить 5,0–7,5 т, показник в "Агро-союзі" – 7,9 т [4, 71–72].

Форма організації діяльності аграрного холдингу має певні особливості щодо ефективності своєї діяльності: ефективність забезпечує концентрацію ресурсів та оптимізацію економічних взаємовідносин між виробниками сировини та переробниками, що створює об'єктивні умови для підвищення рівня ефективності функціонування таких структур; через неможливість аграрними холдингами довготерміново використовувати земельні ділянки знижується рівень капіталовкладень у сільськогосподарські угіддя.

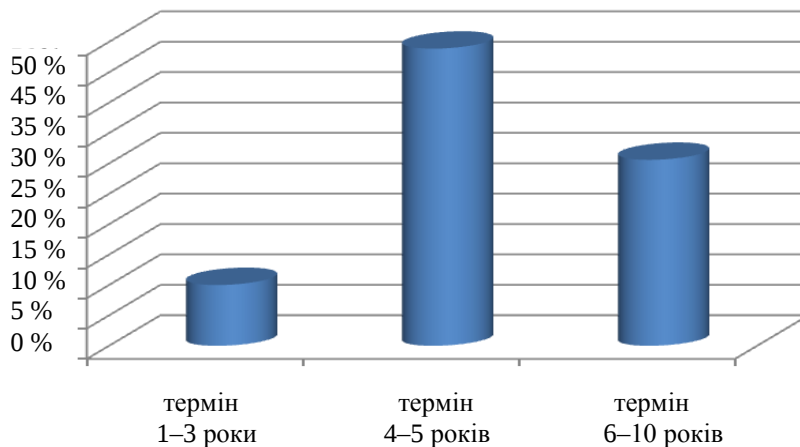


Рис. 2. Структура договорів оренди у 2009 р.

Джерело: розроблено автором на основі даних [9].

У даному разі холдингові структури не виявляють інтересу до короткострокових і довгострокових інвестицій у розвиток інфраструктури села навіть у випадку, коли ці інвестиції сприятимуть ефективності сільськогосподарського виробництва. Немає гарантій щодо користування земельними наділами, що виступає для підприємства основним засобом виробництва.

Згідно з чинним законодавством держава встановила 3 % орендної плати від нормативної грошової оцінки сільськогосподарських угідь. Від 3 до 5 % орендної плати сплачує компанія “Астарта-Київ” своїм орендодавцям. Одним із факторів, який впливає на відсоток орендної плати, є конкуренція між аграрними холдингами за найкращі наділи сільськогосподарських земель. Наявність конкуренції на ринку землі спричиняє зростання орендних платежів до 5–6 % і навіть до 8 %. Проте діяльність і розвиток аграрних холдингів сприяє покращанню матеріального стану власників земельних ділянок і паїв, а особливо пенсіонерів, частка яких у загальній кількості перевищує 50 %. Якщо у сільськогосподарських підприємствах існує заборгованість із заробітної плати, то в компаніях, які входять у структуру аграрних холдингів, немає заборгованості із заробітної та орендної плати [4, 31–32].

Аграрні холдинги формують свою спеціалізацію, значною мірою спираючись на спеціалізацію головної або материнської компанії. В Україні аграрні холдинги можна поділити так: тваринництво – ТОВ “Миронівський хлібопродукт”; олійне виробництво – “Кернел”; зернопереробка – “Укрзернопродукт”; послуги та технічне забезпечення ЗАТ “Райз”; молочне виробництво – ЗАТ “Індустріальна молочна компанія”; цукрове виробництво – ЗАО “Укрпромінвест”, ТОВ “Астарта-Київ”, “Дакор Агро Холдинг”; зерновиробники – ТОВ СП “Нібулон”.

Проведені дослідження свідчать, що в Україні у 2010 р. двадцять найбільших аграрних холдингів зібрали врожай у 5,1 млн т зерна, це 17,1 % загального валового збору від усіх сільськогосподарських підприємств. Виробництво зерна пшениці (озимої та ярої) та кукурудзи на зерно на 11,3 і 22,2 % відповідно було сконцентровано в десяти найбільших аграрних холдингах, які виробили 1,5 і 2,1 млн т зазначених видів продукції. Виробництво цукрових буряків (фабричних) ще більш монополізоване: на п'ятнадцять аграрних холдингів припадає понад 46,5 % (5,9 млн т) валового збору. Агропромислові підприємства, які провадять діяльність у галузі тваринництва, посідають чільне місце, сконцентрувавши в двадцяти найбільших підприємствах 14,5 % поголів'я і 19,7 % виробництва м'яса великої рогатої худоби, 15,7 % дійного стада корів і 17,7 % виробництва молока, 23,1 % поголів'я свиней і 33,5 % виробництва м'яса. У підприємств, що провадять свою діяльність у галузі птахівництва, рівень концентрації значно кращий: на 9 великих аграрних підприємств припадає 66,6 % поголів'я та 79,7 % виробництва м'яса птиці; 69,6 % поголів'я курок-несучок і понад 66,8 % виробництва яєць [10, 257–271].

Інші сфери (переробка, зберігання, збут готової продукції) монополізованіші, ніж сфера виробництва. На 02.03.2012 р. державне підприємство “Держреєстри України” налічувало 673 сертифікованих елеватори, з яких 608 (90,3 %) у приватній власності. Підприємства ТОВ “Кернел-Капітал” має двадцять чотири елеватори, ТОВ СП “Нібулон” – двадцять п'ять, ТОВ Компанія “Агро-трейд” – одинадцять. Крім того, ТОВ СП “Нібулон” у своєму розпорядженні має власний флот, мережу припортових і річкових терміналів; ТОВ “Кернел-Капітал” утримує зерновий термінал в Іллічівську; НВФ “Сінтал’Д” має п'ять портових терміналів; ТОВ “Лотуре-Агро”, ТОВ “Украгроком”, ТОВ “Рамбус-Трайгон” є власниками трейдингових компаній. Розподіл між холдинговими компаніями у процесі корпоратизації відбувся в мережі цукрових заводів. У

2010 р. до тридцяти найбільших аграрних холдингів входило сорок п'ять цукрових заводів, що становить 61,6 % від загальної кількості. За дослідженнями А. Дороніна, у 2010 р. вісім аграрних холдингів, маючи двадцять п'ять цукрових заводів, виробили 7,8 млн т цукру, або 50,6 % від загального обсягу виробництва в Україні [11, 35].

Економічним видом діяльності більшості аграрних холдингів є оптова торгівля зерном, насінням, кормами, цукром, кондитерськими виробами та сільськогосподарською технікою.

У 2010 р., за даними УКАБ, частка десяти аграрних холдингів в експорті зерна пшениці становила 66,5 %, лише ТОВ СП “Нібулон” належить 24,5 % від даної частки. П'ять найбільших експортерів ячменя реалізували за кордон 58,6 % продукції, зерна кукурудзи – 48,9 %, насіння соняшнику – 50,5 %, ріпаку – 60,5 %. На частку ТОВ “Аграрний холдинг Авангард” у 2011 р. припадало 79 % виробництва і 97 % експорту сухих яєчних продуктів [12, 66–70].

Використовуючи свої можливості, аграрні холдинги повністю забезпечують внутрішній ринок зерновими. Складна ситуація на зовнішньому ринку, що спричинена конкуренцією з іноземними виробниками. У 46 % аграрних холдингів, які виробляють зернові культури, тваринництво утримують лише для підвищення продуктивності зернового господарства.

Ринок олійних культур поділено між декількома компаніями, які працюють у галузі виробництва. Лідерство утримують компанії “Кернел”, “Агрокосм”, “Миронівський хлібопродукт”, “Оліяр”, “Урожай” та іноземні компанії “Cargill”, “Bunge”. В Україні позицію виробника та експортера рослинної олії займає компанія “Кернел”, утримуючи 1/3 ринку, постійно нарощує власне виробництво, купує переробні заводи, модернізує лінії виробництва. Лідируючі позиції з виробництва, експорту соняшника та рослинної олії посідають іноземні компанії “Bunge”, дочірня фірма компанії “Glenscore” – Серна та “Alfred Toepfer”.

На ринку молочного виробництва функціонують українські компанії “Галичина”, “Люстдорф”, “Західна молочна група”. Частка кожного з них у виробництві незначна. Увійшли на ринок також іноземні компанії “Danone”, “Unimilk”, “Lactalis”, “Вимм-Билль-Данн” шляхом придбання молокопереробних заводів, частка виробництва даних підприємств також незначна, саме тому між підприємствами галузі спостерігається конкуренція. Виробники молока не вирощують і не утримують молочні стада, особливість у тому, що компанії закуповують молоко в населення для подальшої переробки. Вітчизняні ж виробники успішно конкурують з іноземними компаніями, застосовуючи ціновий механізм.

Стрімко розвиваються та постійно оновлюються виробничі потужності, модернізують обладнання, направляють на навчання працівників виробники м'яса птиці. Вітчизняний ринок представлено ТМ “Наша Ряба” Миронівський хлібопродукт – 50 %; ТМ “Таврилівські курчата” Агромарс – 14 %; Птахокомбінат “Дніпровський” – 7 % ринку та інші дрібні виробники. Компанія “Авангард” утримує позиції, виробляючи понад 50 % ринку яєць і 90 % яєчних продуктів, крім того, провадять свою діяльність у даній галузі ТОВ “Інтер-Запоріжжя”, “Ovostar Union” та “Агрофірма Березанська птахофабрика”. Галузь птахівництва має всі підстави для ефективного виробництва, оскільки виробники налаштовані й надалі нарощувати виробництво, застосовуючи новітні технології.

Особливість діяльності аграрних холдингів – спеціалізація виробництва технологічної та високодохідної продукції рослинництва, лише для 15 % виробників тваринництво є основним видом діяльності, їх спеціалізація спрямована на виробництво молочної продукції на експорт і для внутрішнього ринку м'ясопродуктів і молокопродуктів.

Проведені розрахунки за десятима найбільшими аграрними холдингами за 2007–2010 рр. свідчать про сумарний дохід (не враховуючи рівень інфляції), який збільшено втричі, обсяг чистого прибутку – в 7,8 раза. Враховуючи рівень споживчих цін, чистий дохід аграрних холдингів зріс удвічі, а маса чистого прибутку – в 4,9 раза. Частка загального доходу аграрних холдингів серед інших суб'єктів господарювання у сільсько-господарській галузі, лісовому господарстві, мисливстві зросла до 23,5 % у 2011 р. порівняно з 15,1 % у 2007 р. За даними УКАБ, сто найбільших аграрних холдингів у 2009–2010 рр. реалізували товарів і послуг на суму 53,3 млрд грн та 68,3 млрд грн, що становить 60,9 % і 66,9 % від загального чистого доходу галузі.

Не враховуючи дотації та доплати у сільському господарстві, рівень рентабельності становить майже 15 %, використовуючи новітні технології, інвестори отримують значно вищі результати. У підприємствах холдингового типу рівень рентабельності виробництва соняшнику становить 130 %, а пшениці – 80 %. Поясненням такої прибутковості вітчизняного виробника є невеликі прямі витрати іноземних інвесторів. Наприклад, “Landkom International” платить орендну плату в розмірі близько 35 дол. США за один га на рік, що в 10 разів менше, ніж у Великій Британії. Підприємство селянам виплачує заробітну плату на рівні 400 дол. на місяць, водночас у країнах Європейського Союзу мінімальна оплата праці, за звичайного графіка роботи, становить 1800 дол. на місяць, або в 4,4 раза вище, ніж в Україні [13].

У підприємства “Lend Vest” рентабельність виробництва порівняно з іншими учасниками аграрного бізнесу становить 30–50 %. На відміну від дрібних господарств, аграрні холдинги отримують високі врожаї та розвивають власну інфраструктуру, наприклад будівництво елеваторів. В Україні за підсумками 2008 р. врожайність становила 3,4 т зерна з га, в аграрних холдингах – до 5,6 т з га [14].

Дослідження свідчать, що більшість аграрних холдингів інформаційно закриті, що унеможливує проведення якісного аналізу їх діяльності. Холдингова структура як суб'єкт господарювання не є законодавчо визначеною правовою формою; організована у формі акціонерних товариств або товариств з обмеженою відповідальністю, звітність, як фінансова, так і бухгалтерська, не консолідована, в результаті обмежується регуляторний вплив держави на діяльність аграрних холдингів.

Діяльність аграрних холдингів в Україні характеризується посиленням процесу капіталізації, розуміють це як процес перетворення однієї частини отриманого прибутку на додатковий капітал. Процес капіталізації аграрних холдингів відбувається також шляхом залучення коштів іноземних інвесторів через емісію акцій і розміщення їх на світових фондових біржах. Андерайтерами здебільшого виступають спеціалізовані фірми, такі як Concorde Capital. Розміщення акцій здійснюється через механізм IPO (первинна публічна пропозиція) та приватного розміщення. Первинна публічна пропозиція акцій може відбуватися у двох формах: PPO (первинна публічна пропозиція нового чи додаткового випуску акцій для необмеженого кола осіб) і SPO (вторинна публічна пропозиція акцій основного випуску для необмеженого кола осіб). Коли акції обертаються на біржі, у випадку додаткового залучення коштів, використовують механізм їхнього дорозміщення [15, 86].

Отримання компанією статусу публічної на фондовому ринку має переваги та недоліки. Перевага у можливості котируватися на фондовій біржі з додатковим залученням капіталу без звернення до банківської установи та додатковим випуском акцій різними способами. Недоліком розміщення акцій на фондовому ринку є дорога процедура підготовки до первинного розміщення акцій, проведення аудиторської перевірки та надання відкритої інформації про діяльність компанії.

Розвитку фондового ринку сприяють інвестиційні фонди, які оперують цінними паперами українських підприємств. Для аграрних холдингів це диверсифікація фінансових надходжень і можливість збільшити обсяги інвестицій. Більшість українських компаній розмістили свої акції на фондових біржах. Дані комітету статистики на 1 листопада 2010 р. свідчать про обсяги прямих іноземних інвестицій у сільськогосподарську галузь України, що перевищили 500 млн дол. США, це в 1,25 раза більше, ніж у 2007 р. – 399,8 млн дол. США і в 2,5 раза порівняно з 2003 р. – 199,28 млн дол. США. За оцінками економістів, у 2007–2008 рр. надходження в аграрний сектор іноземних інвестицій становило близько 1 млрд дол. США [16]. Основні інвестиції для розвитку сільськогосподарської галузі надходять зі США (2,7 %), Франції (2,8 %), Віргінських Островів (3,6 %), Польщі (4,3 %), Великої Британії (5,5 %), Данії (7,5 %), Німеччини (8,1 %) та Кіпру (49,9 %).

За підрахунками агентства УкрАгроКонсалт, у 2013 р. серед представлених компаній (“Gereal Planet PLC”, “Agroliga”, “Ukrprodukt”, “Ovostar”, “Agrogeneration”, “Milkiland”, “IMC”, “KSG Agro”, “Sintal”, “Agrokultura”, “Миронівський хлібопродукт”, “Астарта”, “Авангард”, “Мрія”) на фондових ринках середня вартість акцій знизилась на 13 %. Найбільше падіння відчула компанія “Agroton” (–81 %), а найбільше зростання цін на акції спостерігалось у холдинга “Agroliga”. На 1 січня 2015 р. рівень капіталізації зупинився на позначці 1821 млн євро, протягом тижня відбувся процес зниження та досягнув розміру 1803 млн євро. Поступове відновлення зростання рівня капіталізації відбулось у середині квітня 2015 р., який становив 2466 млн євро. Швидко зростання змінилось поступовим падінням. Станом на 15 травня 2015 р. цей рівень знизився до 2293 млн євро [17]. Причини, що спричинили рівень різкого падіння і зростання, по-перше, підприємства, що здійснювали розрахунки в іноземній валюті, зазнали збитків через перерахунок боргів у національну валюту; по-друге, відтік капіталу спричинив девальвацію гривні. Аграрні холдинги, які виробляли продукцію на внутрішній ринок і ринки країн СНД, змушені будуть шукати інші ринки збуту, і процес відновлення затягнеться на довший період.

Лідерську позицію у процесі капіталізації у 2011–2013 рр. утримували аграрні холдинги ПАТ “Миронівський хлібопродукт”, “Кернел”, “Авангард”, “Мрія”. Із загальної кількості аграрних холдингів, що розмістили свої акції на біржах, вартість на початку 2014 р. становила 42 млрд євро, це менше на 70 % порівнянно з початком 2011 р. Причиною зменшення кількості акцій на фондових ринках є вихід деяких холдингів з ринку чи, як наслідок, входження у склад інших компаній.

Як засвідчує Аграрний індекс, який відображає сумарний рівень капіталізації аграрних холдингів, за день – 26 лютого 2016 р. виріс на 5,63 %, що є рекордом для дня торгів, починаючи з 5 березня 2015 р., коли індекс виріс на 11,15 % [18]. Аграрний холдинг “Кернел” (7,98 %), “Астарта” (5,71 %) та “Миронівський хлібопродукт” (5,12 %) утримували лідерство. Однією із причин, що позитивно вплинула на інвестиційний клімат, стало оприлюднення холдингом “Кернел” фінансової звітності за 6 місяців 2016 фінансового року і придбання заводу для переробки соняшнику.

Рівень капіталізації холдингу в умовах сьогодення є результатом функціонування даних структур на міжнародних фондових біржах.

Аграрні холдинги зменшують сплату податкових зобов'язань до місцевих бюджетів та акумулюють капітал у центральних офісах, адже, здійснюючи свою діяльність на території України, юридично більшість з них зареєстровані на Кіпрі в офшорній зоні Нікосія. Причини вибору даної зони такі. 1. Україна є правонаступницею Угоди між

урядами СРСР і Кіпру про уникнення подвійного оподаткування доходів і майна від 29.10.1982 р., згідно з якою доходи та дивіденди оподатковуються за нульовою ставкою. 2. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.02.2006 р. № 44-р було внесено зміни до розпорядження “Про перелік офшорних зон” (від 24.02.2003 р. № 77) про виключення з переліку офшорних зон Кіпру, що не дає змогу провадити спеціальні правила оподаткування, передбачені ст. 161 Податкового кодексу України. Наявність недоопрацьованих законодавчих норм дає аграрним холдингам змогу використовувати легальні та нелегальні схеми обігу коштів.

Проведений аналіз більшості аграрних холдингів свідчить, що ТОВ “Група компаній “Мрія Агро”, ТОВ Фірма “Астарт-Київ”, ПрАТ “Сільськогосподарська виробнича фірма “Агротон”, ПАТ “Миронівський хлібопродукт”, НВФ “Сінтал’Д” ТОВ, ТОВ “Укрзерно-пром Агро” є платниками фіксованого податку, який замінив інших два платежі: податок на прибуток і податок на землю. У фінансовій звітності ПАТ “Миронівський хлібопродукт” дохід за 2008–2010 рр. від сплати фіксованого сільськогосподарського податку становив 1304,4 млн грн; у НВФ “Сінтал’Д” ТОВ дохід за 2008–2009 рр. дорівнював 30,6 млн грн, за той же період ТОВ “Група компаній “Мрія Агро” від сплати фіксованого податку отримала дохід у розмірі 861,4 млн грн. Через механізм повернення податку на додану вартість відбувається процес привласнення державних коштів і субвенцій. Держава для діяльності аграрних холдингів з державного бюджету виділяє кошти на програми підтримки тваринництва, здешевлення кредитів, часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки. Така схема дозволяє спрямовувати кошти за кордон до офшорних зон з подальшим нагромадженням.

Дані Державного комітету статистики України за 2010 р. свідчать, що обсяг прямих інвестицій із Кіпру становив 9,9 млрд дол. США, або 22,2 % загального обсягу іноземних інвестицій в економіку України. Із 833,7 млн дол. США інвестицій за економічною класифікацією “сільське, лісове господарство, мисливство” 306,1 млн дол. США, або 36,7 %, отримано із Кіпру. Інтенсивне зростання кіпрських інвестицій у сільське господарство припадає на 2006 р. У цей рік Кіпр було визнано неофшорною зоною [19, 62].

Діяльність агрохолдингів слід оцінювати як об’єктивну вимогу ринку, але все ж її необхідно провадити у напрямі державної програми та стратегії. Екологічна політика, розвиток сільського господарства та територій мають стояти у пріоритеті під час формування державної аграрної політики.

В умовах, що склалися, пропонуємо:

- обмежити розмір орендованих земель шляхом внесення поправок у законодавчі акти;
- перевести великі аграрні холдинги на загальну систему адміністрування податку на додану вартість і скасувати податкові пільги;
- забезпечити прозоре надходження податків до сільського бюджету;
- запровадити до діяльності аграрних холдингів штрафні санкції через відмову в проведенні щорічних сівозмін;
- здійснювати контроль за якістю використання мінеральних добрив і застосовувати екологічні системи обробітку землі.

Держава, дотримуючись оптимального співвідношення використання норм сільськогосподарських культур у сівозмінах, проводячи цільове використання ґрунту й екологічне виробництво, створюючи умови для розвитку агроландшафту, здійснюючи контроль у дотриманні умов договору в розділі розміру та форми орендної плати, забезпечить екологічне регулювання діяльності аграрних холдингів. Щоб запобігти при-

власненню податкових компенсацій, законодавча влада вносить зміни у правові акти щодо оподаткування великих аграрних холдингів і використання державної підтримки. Як свідчить аналіз діяльності аграрних холдингів, більшість з них інформаційно закриті, що унеможлиблює проведення дослідження. Доцільно створити державне видання для опублікування холдингами консолідованої звітності. Зазначимо, що використання перерахованих заходів забезпечить національну безпеку, раціональне використання природних копалин і підвищить соціальний та економічний розвиток.

Лише шляхом взаємної співпраці аграрних холдингів та органів місцевої влади у розробленні законодавчих актів, застосовуючи економічні механізми відповідальності холдингів за розвиток територій, і надання державної підтримки іншим правовим формам можна раціонально використати аграрний потенціал держави, задовольняючи потреби суспільства.

Ми погоджуємося із думкою О. В. Крисального, який підкреслював, що “тільки держава, і жодний інший атрибут суспільного життя нації, не може забезпечити економічну свободу всім суб’єктам господарювання, створити механізм надійного захисту населення від впливу стихії ринку. Тільки держава як система влади може здійснити відповідні політичні, економічні та соціальні реформи” [20, 9].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аграрні холдинги ввійшли в економіку держави новою формою організаційно-правової будови сільського господарства та вплинули на розвиток аграрного сектора, здійснюють залучення інвестицій в агропромисловий комплекс, нарощують виробництво й експорт продукції. Ми цінуємо думку вчених, які у дослідженнях звертають увагу на переваги діяльності аграрних холдингів. Не можемо заперечити і недоліки у проведених дослідженнях інших шанованих учених. Виникнення холдингів започаткувало інший напрям у діяльності сільського господарства. Ліквідація підприємств холдингового типу спричинить кризу в агропромисловому комплексі.

Водночас у діяльності агрохолдингів існують проблеми, які потребують державного регулювання, деякі з них:

- ✓ соціальна відповідальність холдингів, що провадять діяльність на орендованих землях – розвиток сільських територій. Ми покладаємо в основу фактор оренди землі як засіб впливу для надання робочих місць;

- ✓ відповідальність власників орендованих земель за насичення мінеральними добривами ґрунту і здатність орендарів застосовувати для обробітки землі екологічні системи. Перенасичення лише однією зерновою культурою, що практикують більшість компаній, призводить до зниження родючості землі;

- ✓ однією з основних проблем у діяльності агропромислового комплексу є розміри орендованих земель. Відсутність законодавчого обґрунтування у розмірі земельного банку за кілька років призведе до монополізації ринку оренди землі, що спричинить зникнення малих і середніх виробників. Середній бізнес не в змозі запропонувати рівнозначну орендну плату власникам землі, оскільки холдинги виплачують вищу плату завдяки отриманню “ефекту масштабу”.

Саме це, на нашу думку, визначає *перспективи подальших розвідок у цьому напрямі*.

Список використаних джерел:

1. Живаева О. В. Трансформация информационно-управляющей системы предприятия в корпоративную форму : монография / О. В. Живаева. – М., 2002. – 169 с.

2. Дудар Т. Г. Оцінка потенціалу і ринкових позицій аграрних холдингів / Т. Г. Дудар, В. В. Галушак // Економіка АПК. – 2011. – № 2. – С. 85.
3. Коуз Р. Природа фірми: Походження, еволюція і розвиток / Коуз Р. ; за ред. О. Е. Вільямсона, С. Дж. Вінтера ; пер. з англ. А. В. Куликова. – К. : А.С.К., 2002. – 336 с.
4. Данкевич А. Є. Організаційно-економічні засади розвитку агрохолдингів / А. Є. Данкевич // Економіка АПК. – 2012. – № 1. – С. 139–147.
5. Дідус С. М. Агрохолдинги в Україні: особливості становлення та розвитку / С. М. Дідус // Економіка АПК. – 2011. – № 12. – С. 96–101.
6. Дуда А. Fata morgana / А. Дуда // Український тиждень. – 2011. – № 12 (177). – С. 38–40.
7. Нелеп В. М. Земля України і здоров'я нації / В. М. Нелеп, Л. В. Бойко // Економіка АПК. – 2011. – № 11. – С. 20–27.
8. Калінчик М. Що буде, якщо запровадити ринок землі? / М. Калінчик // Пропозиція. – 2007. – № 4. – С. 4–9.
9. Держкомзем [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dkzr.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=10768&cat=36903
10. Данкевич А. Є. Розвиток інтегрованих структур у сільському господарстві : монографія / А. Є. Данкевич. – К. : ННЦ ІАЕ, 2011. – 350 с.
11. Доронін А. В. Роль інтегрованих компаній у підвищенні конкурентоспроможності цукро-бурякового виробництва / А. В. Доронін // Економіка АПК. – 2011. – № 10 (204). – С. 33–38.
12. ТОП-100 Рейтинг лучших компаний Украины: “100 крупнейших агрокомпаний Украины”. – К. : Экономика, 2011. – № 3. – 96 с.
13. Скопенко Н. С. Системний підхід щодо формування інтегрованих об'єднань / Н. С. Скопенко // Актуальні питання сучасної економіки : всеукраїнська заочна наукова конференція, 20–21 січ. 2011 р. : тези. – Умань, 2011. – Ч. 2. – С. 105–106.
14. Кравчук К. Неподнятая целина / К. Кравчук, А. Турпак // Украинский деловой еженедельник “Контакты”. – 2008. – № 38. – С. 25–29.
15. Гуторов А. О. Корпоратизація сільського господарства в Україні / А. О. Гуторов // Економіка і прогнозування. – 2012. – № 4. – С. 86.
16. Радіозвернення Президента України Віктора Ющенка до українського народу // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 212. – С. 1–2.
17. Капитализация украинских агрохолдингов упала на 6,2 % за последний месяц, 21.05.2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.uaindex.net/news/34247>
18. Украинский Аграрный индекс показал рекордный рост с марта 2015 года, 01.13.2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.agropalata.com.ua/ukrainskij-agrarnyj-indeks-pokazal-rekordnyj-rost-s-marta-2015-goda>
19. Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності : стат. зб. / за ред. Л. М. Овденко ; Держ. служба статистики України. – К., 2011. – 62 с.
20. Крисальний О. В. Формування системи державної підтримки розвитку агропромислового виробництва в Україні // Економіка АПК. – 1998. – № 7. – С. 9.

Л. О. Матвейчук, кандидат економічних наук,
докторант кафедри управління національним
господарством та економічної політики
Національної академії державного управління
при Президенті України

ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ І СИСТЕМИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ ОПОДАТКУВАННЯМ

Досліджено сучасний стан застосування інформаційних технологій і систем у державному управлінні оподаткуванням. Розкрито сутність автоматизованих систем державної податкової служби. Описано інтегровану інформаційну автоматизовану систему “Податковий блок” і систему “Управління документами”. Сформульовано напрями подальшого розвитку інформаційної інфраструктури фіскальних органів країни.

Ключові слова: державна фіскальна служба; податкові органи; державне управління оподаткуванням; інформаційна автоматизована система; інформаційні технології.

The current state of information technology and systems used in government taxation has been investigated. Automated information systems and their subsystems have been studied through the relevant procedures and functionality. The benefits of system implementation and proposed directions for the development of information infrastructure of the country's fiscal authorities have been outlined.

Key words: State Fiscal Service; tax authorities; tax governance; information automated system; information technology.

Постановка проблеми. Роль і місце сучасних засобів інформаційного забезпечення в управлінській діяльності державних органів – важливе питання сьогодення, зважаючи на стрімку глобалізацію суспільства та розвиток інформаційних технологій. Саме від застосування останніх під час прийняття рішень у ході інформаційно-аналітичного супроводу адміністрування податків, а також від рівня розвитку інформатизації податкових органів залежить ефективність діяльності державної фіскальної служби країни.

Важливим напрямом досліджень і теоретиків, і практиків залишається питання застосування передових інформаційних технологій у державному управлінні, вивчення відомчих інформаційних систем для подальшої їх інтеграції до єдиної інфраструктури державних органів країни. Особливо нагальне питання застосування інформаційно-комунікативних технологій (далі – ІКТ) податковими органами в процесі трансформації фіскальної служби в сервісну, перехід на електронний формат взаємодії платників податків і податкових органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню інформатизації Державної податкової служби України в процесі її модернізації присвячено фундаментальні

© Л. О. Матвейчук, 2016

праці багатьох учених, зокрема М. Я. Азарова, В. Л. Андрушенка, З. С. Варналія, П. В. Мельника, Л. Л. Тарангул. Значний внесок у вивчення автоматизації сфери державного управління оподаткування, формування та обробки інформаційних ресурсів податкових органів зробив професор С. П. Ріппа. Зокрема, слід виділити співавторську працю С. П. Ріппи та В. М. Росоловського “Автоматизація роботи в органах державної податкової служби” [1], яка стала фундаментальним науковим доробком, де вперше системно розкрито процеси автоматизації функцій усіх рівнів податкової служби, описано інформаційні системи, які експлуатуються в податкових органах. При цьому слід зазначити, що з часу публікації даного видання відбулися значні зміни в інформаційній інфраструктурі податкового відомства.

Заслуговує також на увагу колективна монографія “Інтелектуальні технології моделювання в інформаційно-аналітичній системі державної податкової служби” за загальною редакцією Л. Л. Тарангул [2], в якій досліджено стан та означено перспективи розвитку інформаційних технологій у податкових органах. Окремі аспекти проблематики застосування ІКТ у державному управлінні оподаткування, певні складники інформаційної інфраструктури податкового відомства вивчали такі вітчизняні науковці, як В. В. Вітлінський [3], О. М. Воронкова [4], В. Л. Журавський [5], В. Ф. Коваль [6], О. М. Редич [7] та автор цієї статті [8–10].

Незважаючи на наявність наукових праць, присвячених автоматизації процесів діяльності державних податкових органів із застосуванням інформаційних технологій і систем, вітчизняні вчені досліджували переважно окремі аспекти зазначеної проблеми, інформатизація державного управління оподаткуванням не була до цього часу предметом окремого наукового дослідження, що й стало підставою для вибору теми статті.

На наш погляд, проблема розвитку інформаційних технологій і систем у державному управлінні оподаткуванням недостатньо вивчена. При цьому слід зазначити, що протягом останніх років практичний аспект досліджуваної проблеми набув значного розвитку.

Мета статті – дослідження сучасного стану застосування інформаційних технологій і систем у діяльності фіскальної служби країни, їх призначення, функціональні можливості, розкриття переваг впровадження інформаційних систем у державне управління оподаткуванням і формування напрямів розвитку.

Виклад основного матеріалу. В умовах розвитку інформаційного суспільства, формування цифрової економіки гостро постає питання ефективного інформаційного забезпечення процесу прийняття управлінських рішень. Незважаючи на те, що впровадження новітніх ІКТ у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначається одним із пріоритетних напрямів державної політики, загальна система управління не відповідає вимогам часу. Зокрема, не відбувається належного обміну оперативною та аналітичною інформацією між державними органами. Звичним явищем нині є дублювання інформації на всіх рівнях органів виконавчої влади (і не лише в різних відомствах, але й у межах одного відомства у різних базах даних). Також органи державної влади України мають досить слабку спроможність аналізувати інформацію та моделювати економічні й законодавчі сценарії.

Тож один із найважливіших напрямів – це розвиток інформаційних технологій і систем з метою вдосконалення аналітичної діяльності, підвищення обґрунтованості управлінських рішень у сфері державного управління оподаткуванням. Повна та своєчасна інформація вкрай необхідна для виконання працівниками органів податкової

служби своїх функціональних обов'язків. Із метою виконання цих завдань у податкових органах проводяться роботи зі створення інформаційно-аналітичної системи державної податкової служби (далі – ДПС) України на базі сучасних інформаційних технологій.

Як наслідок, у 2013 р. у системі ДПС було впроваджено в промислову експлуатацію інтегровану інформаційну автоматизовану систему “Податковий блок”, яка замінила різноманітні автоматизовані системи різних рівнів і стала фундаментальною основою для розвитку сучасної інформаційної інфраструктури податкового відомства (зовнішньої та внутрішньої).

Інформаційну систему (далі – ІС) “Податковий блок” побудовано за принципом централізованого накопичення, обробки та систематизації даних з наданням доступу до них працівникам ДПС у межах їхніх функціональних обов'язків. Залежно від функцій, які виконуються податковими органами, в інформаційній системі виділяються підсистеми. Інформаційна система “Податковий блок” призначена для забезпечення автоматизації процесів чотирьох сегментів податкового блоку та складається, відповідно, з чотирьох функціональних підсистем: 1) “Реєстрація платників податків”; 2) “Обробка податкової звітності та платежів”; 3) “Облік платежів”; 4) “Податковий аудит”, а також підсистеми “Адміністрування системи”, що забезпечує працездатність і налаштування роботи вищеназваних підсистем у частині адміністрування користувачів безпеки. Всі підсистеми функціонують на єдиній базі даних (рис. 1).



Рис. 1. Інформаційна система “Податковий блок” та її функціональні підсистеми

Механізми державного управління

Ефективна робота інформаційної системи “Податковий блок” забезпечується шляхом оперативної взаємодії всіх її підсистем.

1. Підсистема “Реєстрація платників податків” призначена для забезпечення податкового обліку осіб, які зобов’язані сплачувати податки, збори. Наявні процедури підсистеми “Реєстрація платників податків” і діяльність структурних підрозділів щодо їх реалізації наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Підсистема “Реєстрація платників податків”

Процедура підсистеми	Функції підсистеми
Облік платників податків	– завантаження даних Єдиного державного реєстру (далі – ЄДР) від Державної реєстраційної служби (далі – ДРС), вивантаження відповідей і відправлення в ДРС; – уведення та обробка заяв на взяття/зняття з обліку осіб, інформація щодо яких не вноситься в ЄДР, об’єктів оподаткування; – введення та обробка заяв щодо обліку платників податків (зміни, перереєстрація); – перевірка достовірності реєстраційного номера, пошук відсутніх реєстраційних номерів
Облік платників ПДВ	– реєстрація/перереєстрація, анулювання реєстрації платника ПДВ
Облік платників єдиного податку	– видача/анулювання свідоцтва платника єдиного податку
Облік неприбуткових організацій	– ведення реєстру неприбуткових організацій (установ)
Облік реєстраторів розрахункових операцій (далі – РРО) і книг обліку розрахункових операцій (далі – КОРО)	– реєстрація, адміністрування реєстраторів розрахункових операцій і книг обліку розрахункових операцій
Облік рахунків	– автоматична обробка електронних файлів-повідомлень від фінансових установ; – реєстрація та обробка повідомлення про відкриття й закриття рахунків платника податків
Реєстрація та облік фізичних осіб	– реєстрація фізичної особи в Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків (далі – ДРФО); – ведення ДРФО; – видача довідки про джерела доходів/суми доходів фізичних осіб
Обмін даними із зовнішніми організаціями	– завантаження/вивантаження даних від/до державних органів

Із підсистемою працюють підрозділи органів ДПС, що забезпечують: ведення Державного реєстру фізичних осіб – платників податків; облік за основним/неосновним місцем обліку платників податків; перереєстрацію; припинення у зв'язку з ліквідацією/реорганізацією платників податків; облік об'єктів оподаткування або об'єктів, що пов'язані з оподаткуванням платника податків; реєстрацію/перереєстрацію, анулювання платників ПДВ, платників єдиного податку, неприбуткових організацій, ведення реєстру книг обліку.

2. Підсистема “Обробка податкової звітності та платежів” призначена для приймання, реєстрації, обробки, перевірки та перегляду податкової звітності; підготовки до обробки інформації, що надходить від органів Державного казначейства України (далі – ДКУ). Основними процедурами цієї підсистеми є приймання та обробка податкової звітності (табл. 2).

Таблиця 2

Підсистема “Обробка податкової звітності та платежів”

Процедура підсистеми	Функції підсистеми
Приймання податкової звітності	– приймання (в електронному вигляді, на паперовому носії) та автоматична обробка податкової звітності (декларації, звіти, розрахунки платників податків)
Обробка податкової звітності	– перевірка обов'язкових реквізитів відповідно до реєстраційних даних платників податків; – обробка та контроль податкової звітності; – формування та передача реєстрів

Із використанням інформаційних ресурсів підсистеми “Обробка податкової звітності та платежів” в органах ДПС поступово впроваджується електронне адміністрування ПДВ. Нині платники податку засобами клієнтського програмного забезпечення направляють електронні запити щодо отримання відомостей про стан рахунку в системі електронного адміністрування, податкові накладні та/або розрахунки коригування.

Із метою надання платникам податків можливості працювати з податковими органами в режимі реального часу з використанням електронного цифрового підпису в підсистемі “Обробка податкової звітності та платежів” реалізовано електронний сервіс “Електронний кабінет платника податків”.

В електронному кабінеті реалізовано такі режими, як “Звітність”, “Розрахунки з бюджетом”, “Налаштування”, “Календар платника”, “Довідники”, де платникам податків запропоновано онлайн роботу з фіскальними органами країни (табл. 3).

Користувачами електронного сервісу “Електронний кабінет платника податків” є всі платники податків та зборів (як юридичні, так і фізичні особи).

3. Підсистема “Облік платежів” є інструментом для здійснення систематичного обліку та відображення в картках особових рахунків платників податків даних щодо стану розрахунків платників податків з бюджетом за всіма різновидами податків (табл. 4).

Робота з режимами Електронного кабінету

Режим	Надані можливості для платника податків
Звітність	
Перелік поданих звітів	– перегляд усієї податкової звітності платника податків; – можливість групування поданих документів за кодом документа або ж за терміном подання
Створити новий звіт	– можливість створення нового документа податкової звітності в Електронному кабінеті; – автоматичне заповнення поля з реєстраційними даними платника податків, наявними в органі ДПС, під час формування звітності
Імпортувати звіт	– можливість імпортування до Електронного кабінету документа податкової звітності у форматі XML, створеного раніше; – перевірка імпортованого документа на наявність помилок і направлення до ДПС у разі їх відсутності
Розрахунки з бюджетом	– перегляд інформації про розрахунки платника податків з бюджетом: про податковий борг у розрізі податків на задану дату
Календар платника	– перегляд дати подання і форми податкової звітності
Довідники	– перегляд переліку податкових інспекцій та переліку податкових документів

Підсистема “Облік платежів”

Процедура підсистеми	Функції підсистеми
Обробка даних про надходження до бюджету	– автоматичне завантаження даних про надходження до бюджету від органів Державної казначейської служби (далі – ДКС) України
Ведення карток особистих рахунків (далі – КОР)	– аналіз та перевірка КОР; – формування акта звірок стану розрахунків платника з бюджетом
Списання/поновлення податкового боргу	– ведення рішень про списання/поновлення податкового боргу
Облік ПДВ	– робота з відшкодування ПДВ
Звітність і довідки	– формування зведених показників: у цілому по Україні, за регіонами, за районами; – формування довідок щодо стану розрахунків платників з бюджетом

Ефективна робота підсистеми “Облік платежів” забезпечується шляхом оперативної взаємодії всіх підсистем системи “Податковий блок”. Так, підсистема “Реєстрації платників податків” забезпечує підсистему “Облік платежів” актуальними реєстраційними даними платників податків, підсистема “Обробка податкової звітності та платежів” – даними щодо сум грошових зобов’язань, заявлених і сплачених платниками податків, а підсистема “Податковий аудит” – даними щодо сум грошових зобов’язань платників податків, визначених податковим органом.

4. Підсистема “Податковий аудит” призначена для використання підрозділами, що забезпечують формування результатів контрольно-перевірної роботи (табл. 5).

Підсистема “Податковий аудит”

Процедура підсистеми	Функції підсистеми
Планування контрольно-перевірної роботи (далі – КІР)	– формування в автоматичному режимі переліку платників податків для включення до плану-графіка проведення документальних перевірок суб’єктів господарювання; – формування інформаційної довідки щодо діяльності суб’єктів господарювання, які включаються до плану-графіка перевірок; – затвердження плану-графіка
Формування результатів КІР	– ведення та обробка документів щодо перевірок платників податків; – формування звітів відповідного рівня

5. Підсистема “Адміністрування системи” призначена для адміністрування користувачів системи та надання їм повноважень щодо компонентів системи та інформаційних ресурсів, адміністрування системи в частині обліку персоналу й адміністрування безпеки. Підсистема дає можливість переглядати результати обліку персоналу (кількість затверджених оргструктур і штатних розписів, загальну кількість введених працівників), сформувати звіти відповідного рівня.

Для вдосконалення процесів управління документообігом із використанням сучасних технологій у Державній фіскальній службі України (далі – ДФС) розроблено та впроваджено систему “Управління документами”, єдину для фіскальних органів усіх рівнів. Система управління документами призначена для управління вхідною, вихідною та внутрішньовідомчою кореспонденцією. Зазначена система дає можливість:

- покращити ефективність праці працівників органів ДПС;
- спростити процедури документообігу;
- підвищити ефективність та оперативність управління органами ДПС;
- забезпечити автоматичний контроль за виконанням документів;
- скоротити час на переміщення документів в органах ДПС;
- запобігти втратам документів.

Отже, внаслідок модернізації інформаційної системи податкової служби, її інтеграції було досягнуто таких результатів: усунення дублювання даних, несуперечливість даних, принцип одноразового введення даних, оптимізація зберігання даних (структури, складу, характеристик), можливості стандартизації (спрощення обміну, контролю й відновлення даних) та безпека колективного використання даних. Упровадження ІС “Податковий блок” та “Управління документами” насамперед забезпечило фахівців податкових органів на всіх рівнях (центральному, регіональному та районному) інформацією, необхідною для виконання їхніх функціональних обов’язків.

На нашу думку, подальший розвиток інформаційної інфраструктури ДФС необхідно здійснювати в таких напрямках:

- побудова зовнішньої співпраці фіскальної служби країни в електронному форматі з питань оподаткування з іншими державними органами;
- вдосконалення інформаційної взаємодії з платниками податків у режимі онлайн шляхом розширення спектра електронних послуг у Кабінеті платника податків;
- упровадження електронного аудиту суб’єктів підприємницької діяльності шляхом використання внутрішніх відомчих інформаційних ресурсів, а також зовнішніх: державних органів і платників податків.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Застосування сучасних засобів інформаційного забезпечення в управлінських технологіях державних органів значно спрощує процедури, які здійснюють фіскальні органи; позитивно впливає на якість їхньої операційної діяльності та за таких умов генерує сучасну інформаційну інфраструктуру ДФС України. Крім вищезазначених засобів інформатизації управлінських процесів, складникам інфраструктури є інформаційні продукти податкового сервісу, від якості та кількості яких також залежить ефективність державного управління оподаткуванням.

Подальші дослідження передбачається здійснити щодо податкового сервісу, застосування ІКТ у процесі надання податкових послуг.

Список використаних джерел:

1. Автоматизація роботи в органах державної податкової служби : підручник / за заг. ред. В. М. Росоловського та С. П. Ріппи. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2002. – 401 с.
2. Інтелектуальні технології моделювання в інформаційно-аналітичній системі державної податкової служби : монографія / В. П. Дюрядін, Т. М. Єгорова, Ю. В. Крамаревич та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Тарангул. – К. : Алерта, 2010. – 358 с.
3. Вітлінський В. В. Концептуальні засади впровадження ризикоорієнтованого підходу у адмініструванні податків / В. В. Вітлінський, О. В. Редич // Проблеми впровадження інформаційних технологій в економіці : тези доповідей 7-ї Міжнародної науково-практичної конференції. – Ірпінь, 2009. – С. 27–40.
4. Воронкова О. М. Результати та перспективи модернізації Державної податкової служби України [Електронний ресурс] / О. М. Воронкова // Економічний вісник університету. – 2014. – Вип. 22 (1). – С. 207–212. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/UJRN/escu_2014_22\(1\)_39](http://www.nbu.gov.ua/UJRN/escu_2014_22(1)_39)
5. Журавський В. Л. Модернізація податкової служби у контексті реформування державного управління [Електронний ресурс] / В. Л. Журавський, М. М. Касьяненко // Зб. наук. пр. НУ ДПСУ. – 2012. – № 4. – С. 154–161. – Режим доступу : http://www.archive.nbu.gov.ua/e-journals/Znpnudps/2012_2/pdf/12zvlicg.pdf
6. Коваль В. Ф. Основні напрями модернізації взаємодії структурних підрозділів ДПС в інформаційній сфері / В. Ф. Коваль, В. І. Теремецький // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – № 2 (10). – С. 142–157.
7. Редич О. В. Проблеми впровадження ризикоорієнтованого підходу у діяльності органів ДПС України / О. В. Редич // Модернізація ДПС України у контексті інноваційного розвитку : матеріали науково-практичного семінару. – Ірпінь : НУДПСУ, 2009. – С. 132–142.
8. Матвейчук Л. О. Автоматичне відшкодування ПДВ на Україні / Л. О. Матвейчук // Buletinul Stiintific al Universitatii de Stat “Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul. Stiinte Economice. – 2013. – № 1 (9). – С. 105–108.
9. Матвейчук Л. А. Внедрение электронного управления в практику налогового администрирования / Л. А. Матвейчук // Научно-аналитический журнал “Journal of Tax Reform” Уральского федерального университета имени первого Президента России Б. Н. Ельцина и Байкальского университета экономики и права. – 2015. – Т. 1. – № 1. – С. 25–41.
10. Матвейчук Л. О. Щодо інформатизації оподаткування / Л. О. Матвейчук // Бюджетно-податкова політика та регіональний розвиток України : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Ірпінь, 22 травня 2015 р.) / Міністерство освіти і науки України. Національний університет державної податкової служби України. – Ірпінь : Видавництво НУ ДПСУ, 2015. – С. 310–313.

O. L. Yevmieshkina, Ph.D. of Public Administration,
Ph.D. student of philosophy, theory and history
of public administration department,
National Academy of Public Administration
under the Office of the President of Ukraine

STATE AND ASPECTS FOR MODERNIZATION OF STATE STRATEGIC PLANNING IN UKRAINE

In the article has been analyzed the state of strategic planning condition in Ukraine and examined the system of state strategic documents. Has been accomplished the analysis of strategic documents on different levels for the purpose accordance them to the tasks of Steady Development Strategy "Ukraine-2020". The are defined problems of state strategic planning in Ukraine. European Union's experience is offered in relation to the aspects for modernization of state strategic planning.

Key words: state strategic planning; Steady Development Strategy; strategic planning levels; strategic planning; strategic planning in European Union; experience of strategic planning.

Проаналізовано стан державного стратегічного планування в Україні та розглянуто систему державних стратегічних документів. Здійснено аналіз стратегічних документів на різних рівнях на предмет їх відповідності завданням Стратегії сталого розвитку "Україна-2020". Визначено проблеми державного стратегічного планування в Україні. Запропоновано досвід Європейського Союзу щодо перспектив модернізації державного стратегічного планування.

Ключові слова: державне стратегічне планування; стратегія сталого розвитку; рівні стратегічного планування; стратегічне планування; стратегічне планування в Європейському Союзі; досвід стратегічного планування.

Problem formulation. At the present stage of social development is an actual problem of state strategic state. The main organ of management and achievement of harmony in society is State. Efficiency achievement in State's development is possible only at operating of the integral, concerted system of the state strategic planning. Today in Ukraine is a lack of integral strategic planning on high level. With the purpose to achieve positive changes in the sphere of the strategic planning was created project of law of Ukraine "About State Strategic Planning". But this project of Law remains not valid.

Analysis of recent researches and publications. There are many scientific works of Public administration about strategy planning on regional and local level. Fully they are reported in works of Yu. Sharov [1], V. Tertychka [2], V. Vakulenko [3]. Problems of project approach in strategy planning are investigated in works of Yu. Sharov and D. Bezuhlyi [4]. The strategy and

© O. L. Yevmieshkina, 2016

politic of long-term research are investigated in work of V. Heiets (2003). In the analyzed scientific works, problems of strategic planning are partly reported on certain level, complex research in modernization problems in Ukraine of state strategic planning is absent.

Purpose of the article. The goal of article is analysis of state strategy planning in Ukraine and definition of possibilities for its modernization.

Main material. Strategic planning in Ukraine is in the central, regional and local levels today. The main strategy document, what determines state's development priority, today is Steady Development Strategy "Ukraine-2020" (farther – Strategy). Ratified by a President of Ukraine since 12 of December 2015 number 5, goal of which is introduction in Ukraine European standard of life and exit of Ukraine on leading position in the World [5].

Priorities are accordingly defined after such vectors:

- 1) the vector of development;
- 2) the vector of security;
- 3) the vector of responsibility;
- 4) the vector of pride.

The strategic planning system complements Program activity of Cabinet of Ministers of Ukraine [6]. The main objectives of The Cabinet of Ministers of Ukraine are:

- 1) the new defense policy, which guarantied national security and defense capability of Ukraine and restoration of national sovereignty on all territory of country;
- 2) the new governance policy;
- 3) the new anti-corruption policy;
- 4) the new economic policy;
- 5) the new policy of state property;
- 6) the new food policy;
- 7) the new policy of energy independence;
- 8) the new social policy;
- 9) the new cultural policy;
- 10) the new policy of Youth and Sports;
- 11) the new policy of international aid.

Main objectives of the Cabinet of Ministers of Ukraine correlated with vectors State development, identified in Strategy. But there is no specific distribution of Strategy tasks and Cabinet of Ministers of Ukraine activity.

With the purpose of realization national politic according to determined priority directions of Ukraine development, are executing national programs. These are the complex of related tasks and activities what are directed on solvation the most important national development problems, separated economical industries or administrative-territorial units, performing with using Ukrainian National budget funds.

We have analyzed National special purpose programs, approved by Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (23.01.2014 № 63) [7].

From 39 approved programs 13 have deadline till 2015, 6 – till 2016, 10 – till 2017, 2 – till 2018, 1 – till 2019, 7 – till 2020-22. Thus, on a period to 2020, defined by Steady development Strategy "Ukraine-2020", strategic directions of realization will be executed not to a full degree, as mostly of them will end earlier 2020.

The State target programs : Radiation protection and social welfare Zovti Vody city (2013–2022), development of water resources and ecological sanitation of Dnipro river to 2021 year, construction of ships "corvette" class, development of sports and tourist infrastruc-

ture in Ukraine in 2011–2022 years need correction, because their deadlines are out of deadline Steady development Strategy “Ukraine-2020”.

For orientation State target programs are divided: Social – 13, Economic – 11, Law enforcement – 1, Scientific and technical – 3, Environmental – 6, Defense – 3, others (the formation of a free charge legal aid on period 2013–2017) – 1 (Fig. 1, Order of Ministry of Economic Development and Trade 08.10.2015 № 1277).

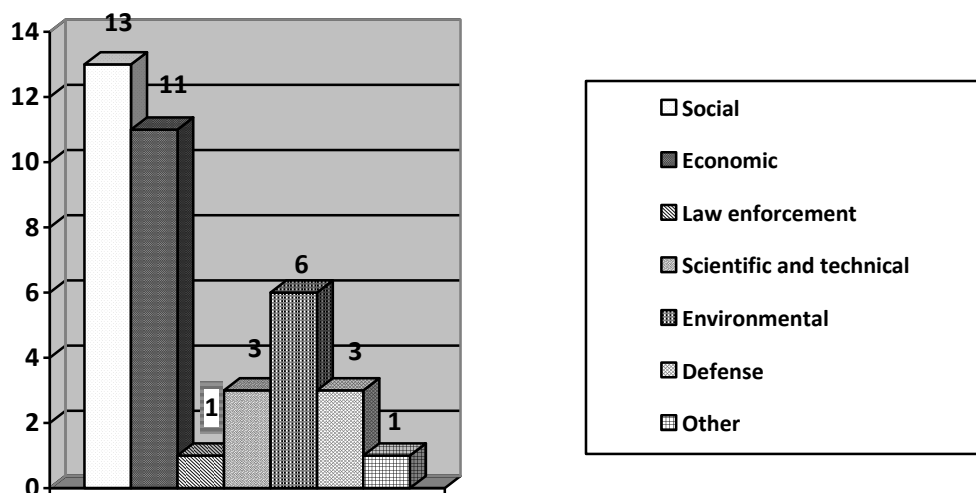


Fig. 1. List of State target programs in focus

This separation is unequal, that's why cannot provide full Strategy implementation. While Strategy is defined, that Ukraine should become the country with strong economy and advanced innovations, but scientific and technical State target programs only three. It is not enough for identification problems solution. Also missing State target programs of ensuring mutually respect and tolerance in society, pride in own state, its history, culture, science, sports.

Analysis of topics and content of State target programs, Strategy and Program activities The Cabinet of Ministers of Ukraine shows that government program does not appropriate to the strategic priorities until 2020. Broad issues of State target programs shows about absence of clear and understandable system selection problems on the designated strategic priorities.

So, strategically planning on central level, requires adjustment and harmonization of strategic priorities with Strategy and Program activities of The Cabinet of Ministers of Ukraine.

Strategic priorities on regional level are in State Regional Development Strategy until 2020 [8]. In this document defined the following main goals:

Goal 1. Increased regional competitiveness.

Goal 2. Territorial socio-economic integration and spatial development.

Goal 3. Effective governance in regional development sphere.

State Regional Development Strategy 2020 and Strategies of development areas have priorities on sustainable economic growth, providing the highest quality of life, conservation and development of territories, but, there are not strategic goals of security, anti-corruption activities and the objectives of the new social policy.

The state strategy planning system in Ukraine today is:

– *on higher level:*

The Steady Development Strategy “Ukraine-2020” (for 5 years);

– *on central (sectorial) level:*

Program activity of the Cabinet of Ministers of Ukraine;

Strategy development of separated areas of the country;

State target programs;

Plans to implement The Steady Development Strategy “Ukraine-2020” (for 1 year);

– *on regional level:*

State Regional Development Strategy on period until 2020;

Regional development Strategy on period until 2020;

– *on local level:*

Local government conception and territorial organization power reform in Ukraine.

Modern state strategic systems in Ukraine need such strategic documents as: Strategy development of Ukraine for 10 years (Home Strategy), Strategy of socio-economic development for 5 years [9]. Now Ukraine is going to implement European living standards and access to leading positions in the world. That's why Ukraine should study the experience of state strategic planning in European Union. An example is accepted in 2010 by European Union long-term strategy “Europe 2020” [10; 11]. It has been performing by all countries of European Union. By Strategy has planned achieving to year 2020 these general goals: employment – 75 %, population aged 20–64 years; investment – 3 % GDP by countries of EU in research and development; correlation climate/energy “20/20/20”, including less than 30 % pollution into the atmosphere; percentage of pupils, who have not completed training – less than 10 % and percentage of young people, which get higher education, – not less than 40 %; number of people, endangered poverty, – less on 20 mln. Every year each country develops national reform program, defining specific policy and measures in various social spheres for achievement goals in this Strategy, program of stabilization/convergence, that contains forecast and budget plan for the next 3–4 years.

Conclusions and further researches directions. Thus, in Ukraine has not been formed integrated system of state strategic planning. Especially strategic planning on high (state) level, which can be considered as a function of public administration with a mission and vision, development goals of state statement, election priorities, development and implementation related tasks and events for the development of all spheres of society.

There are such problems in strategic documents as lack of: thematic areas government strategic documents and Strategy directions and tasks are no correspondence. Absences of systems in planning prevent the effective implementation of Strategy goals.

The current system of state strategic planning in Ukraine needs modernization in direction of strengthening higher level of strategic planning, in particular specification of objectives, the accuracy of their distribution among performers, coordination of strategic objectives between higher, central (sectorial) and regional levels. The documents of state

strategic planning should supplement by Strategy development of Ukraine for next 10 years (Home Strategy), Strategy of socio-economic development for 5 years.

Prospects for further research in the field of state strategic planning are the experience of European Union.

List of sources used:

1. Шаров Ю. Розробка стратегії міста: концептуальні та методико-технологічні питання / Ю. Шаров // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7/9. – С. 113–119.
2. Запровадження стратегічного планування в Україні : зб. док. і матеріалів / уклад. : В. Тертичка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Центр дослідж. адм. реформи. – К. : [б. в.], 2004. – 437 с.
3. Вакуленко В. Методологічні аспекти стратегічного планування економічного розвитку великого міста / В. Вакуленко // Управління сучасним містом. – 2002. – № 10/12. – С. 7–13.
4. Безуглий Д. Г. Проектний підхід в управлінні розвитком та співробітництвом укрупнених територіальних громад / Д. Г. Безуглий, Ю. П. Шаров // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 9. – С. 64–70.
5. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5. – Режим доступу : <http://www.zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
6. Про програму діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 26. – Режим доступу : <http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/26-19>
7. Про внесення змін у додатки 1 і 2 до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 23.01.2014 № 63 [Електронний ресурс] : наказ Мінекономрозвитку від 08.10.2015 № 1277. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents>
8. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 6.08.2014 № 385. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
9. Про державне стратегічне планування [Електронний ресурс] : проект Закону України. Реєстраційний номер 9407 від 3 листопада 2011 р. – Режим доступу : http://www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9407&skl=7
10. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Електронний ресурс]. – Brussels : European Commission, 2010. – 34 р. – Режим доступу : <http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>
11. Europe 2020 – Key Documents [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ec.europa.eu/europe2020/documents/related-document-type/index_en.htm

К. И. Шатрова, аспирантка кафедры
государственного управления
и таможенного дела Университета
таможенного дела и финансов

ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН В ФОРМИРОВАНИИ ТРАНСПОРТНО-ЛОГИСТИЧЕСКИХ СИСТЕМ

Проанализированы проблемы формирования транспортно-логистических систем. Обоснована объективная потребность формирования украинской транспортно-логистической системы. Осуществлен обзор состояния мировой транспортно-логистической инфраструктуры. Проведено исследование особенностей организации и условий функционирования транспортно-логистических систем ведущих зарубежных стран. На основе обобщения зарубежного опыта сделаны выводы о возможности его применения в разработке транспортно-логистической модели в Украине.

Ключевые слова: логистика; логистическая система; логистическая услуга; управление материальными потоками; транспортно-логистическая инфраструктура; информационные технологии.

We analyzed the problems of formation of transport and logistics systems. Substantiates the objective need for the formation of Ukrainian transport and logistics system. It carried out a review of the global transport and logistics infrastructure. We studied characteristics of the organization and conditions of functioning of transport and logistics systems of leading foreign countries. On the basis of generalization of foreign experience conclusions about the possibility of its application in the development of transport-logistic model in Ukraine.

Key words: logistics; logistics system; logistics services; material management; transport and logistics infrastructure; information technology.

Постановка проблемы. В условиях евроинтеграции и преобразований экономической и социальной жизни украинского государства происходит формирование глобального общества потребления, в котором главное место на рынке занимают интересы потребителя товаров и услуг. К деятельности производителей, поставщиков и продавцов на таком рынке предъявляются требования максимального удовлетворения запросов и потребностей покупателей в наиболее короткие сроки по самой приемлемой цене. Это может быть достигнуто только при условии хорошо налаженной транспортной логистики, обеспечивающей эффективность использования времени, финансов и материальных ресурсов на протяжении всего процесса производства и потребления товаров и услуг.

Развитию такого рода отношений в Украине поспособствовало формирование приоритета потребителя, но это не привело к созданию адекватной транспортно-логистической инфраструктуры, соответствующей мировым стандартам. Даже несмотря

© К. И. Шатрова, 2016

на то, что отдельные производители и продавцы достигли успехов в создании собственных логистических цепей и комплексов, отсутствие централизованной всеукраинской логистической модели, способной внедриться в украинскую и мировую экономики, демонстрирует заметное отставание нашей страны в части формирования конкурентоспособного рынка товаров и услуг. Создание развитой транспортно-логистической системы является стратегическим и долгосрочным процессом, который требует четкого и грамотного предварительного теоретического исследования и обоснования.

Анализ последних исследований и публикаций свидетельствует, что общие проблемы формирования транспортно-логистических систем глубоко проанализированы многими учеными, в том числе А. Подпятниковой, Л. Ивашовой, А. Кузьменко, Я. Шрамко, Н. Тарнавской и др. Однако в современных условиях приоритетность развития транспортно-логистического обеспечения в Украине обуславливает необходимость изучения и определения основных закономерностей его становления в развитых странах.

Цель статьи – обобщение мирового опыта и определение закономерностей и перспективных направлений развития транспортно-логистической системы Украины.

Изложение основного материала. Одним из важных направлений исследования принципов и механизмов формирования и функционирования транспортно-логистической системы является системное изучение передового опыта зарубежных стран, достигших наилучших результатов в данной сфере. Наибольшего интереса в качестве базы исследования на современном этапе развития мировой экономики заслуживают логистические модели стран – лидеров рейтинга Индекса LPI (*Logistics Performance Index*). Индекс LPI является на сегодняшний день наиболее объективным показателем, определяющим уровень развития транспортно-логистического комплекса страны на основе оценки развития национальной таможни, инфраструктуры, системы международных перевозок, системы нормативно-правового регулирования логистической деятельности, транспортировки, бесперебойности и своевременности оказания логистических услуг. Максимально возможная оценка по каждому из указанных элементов составляет 5 баллов. Средняя оценка по комплексу параметров в последующем ранжируется между странами, и рейтинг публикуется на официальном сайте Всемирного банка (табл. 1).

В настоящее время, согласно рейтингу LPI, наиболее высоких оценок заслуживают логистические модели стран Евросоюза. Так, по последним данным за первый квартал 2014 г., мировым лидером по оценке общего уровня развития логистики является Германия со значением индекса 4,12 балла. Наиболее высоко из всех элементов LPI Германии оценивается бесперебойность и своевременность оказания услуг (4,36 балла). Более высокое значение данного показателя зафиксировано только в Люксембурге – 4,71 балла, занимающем 8-е место в общем рейтинге LPI. При этом по оценке деятельности таможни, развития инфраструктуры рынка, организации транспортно-логистических и сопутствующих услуг Германия также занимает первое место в мире.

Второе место в рейтинге LPI занимают Нидерланды, со значением индекса 4,05 балла. На третьем месте – Бельгия, ее LPI составляет 4,04 балла. Далее следуют Великобритания (4,01), Сингапур (4,00), Швеция (3,96), Норвегия (3,96), Люксембург (3,95), США (3,92), замыкает десятку лидеров логистическая система Японии (3,91). Специалисты отдельно отметили Швецию, лидирующую в сферах качества логистических

услуг и развитии информационных технологий отслеживания. Китай занимает уже 15-е место, поднявшись за последний год на семь позиций.

Таблица 1

**Данные об оценке уровня развития логистики в странах мира
в первом квартале 2014 г., в баллах ***

Страны	Общий балл LPI	Общий ранг LPI	Таможня	Инфраструктура	Международные перевозки	Качество логистики и компетентность	Отслеживание и контроль	Своевременность
Германия	4,12	1	4,10	4,32	3,74	4,12	4,17	4,36
Нидерланды	4,05	2	3,96	4,23	3,64	4,13	4,07	4,34
Бельгия	4,04	3	3,80	4,10	3,80	4,11	4,11	4,39
Велико-британия	4,01	4	3,94	4,16	3,63	4,03	4,08	4,33
Сингапур	4,00	5	4,01	4,28	3,70	3,97	3,90	4,25
Швеция	3,96	6	3,75	4,09	3,76	3,98	3,98	4,26
Норвегия	3,96	7	4,21	4,19	3,42	4,19	3,50	4,36
Люксембург	3,95	8	3,82	3,91	3,82	3,78	3,68	4,71
Соединенные Штаты Америки	3,92	9	3,73	4,18	3,45	3,97	4,14	4,14
Япония	3,91	10	3,78	4,16	3,52	3,93	3,95	4,24
Ирландия	3,87	11	3,80	3,84	3,44	3,94	4,13	4,13
Канада	3,86	12	3,61	4,05	3,46	3,94	3,97	4,18
Украина	2,98	61	2,69	2,65	2,95	2,84	3,20	3,51

* Составлено по данным [1].

Украина занимает 61-е место, с оценкой индекса LPI в 2,98 балла. При этом наиболее сильным звеном существующей логистической системы нашей страны в настоящей момент является своевременность, отслеживания и международные перевозки (оценки – 3,51, 3,2 и 2,95 балла соответственно). Состояние и развитие инфраструктуры при этом оценивается крайне низко – 2,65 балла, что существенно тормозит развитие транспортно-логистической системы (рис. 1) [2]. В целом и по показателям индекс LPI в Украине растет (рис. 2). Сравнивая показатели индекса в Украине и в странах региона Европы и Центральной Азии, а также в Украине и в странах с доходом ниже среднего, можно увидеть, что соответствующие показатели выше.

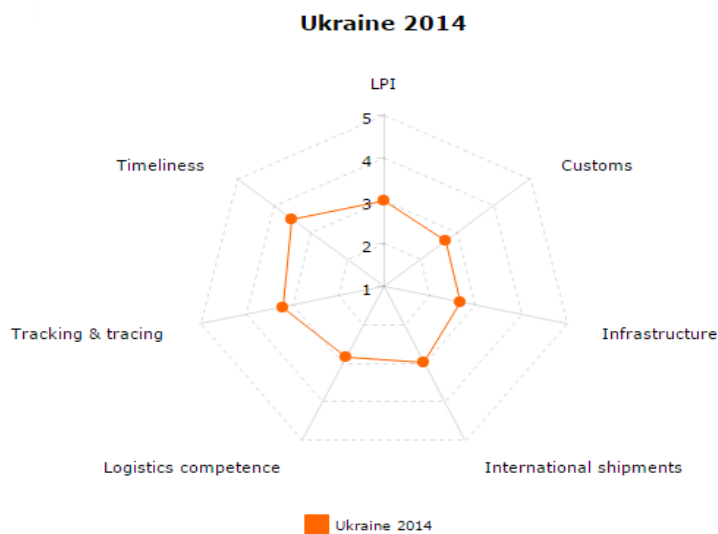


Рис. 1. Показатель индекса LPI
(в целом и по составляющим) Украины за 2014 г.

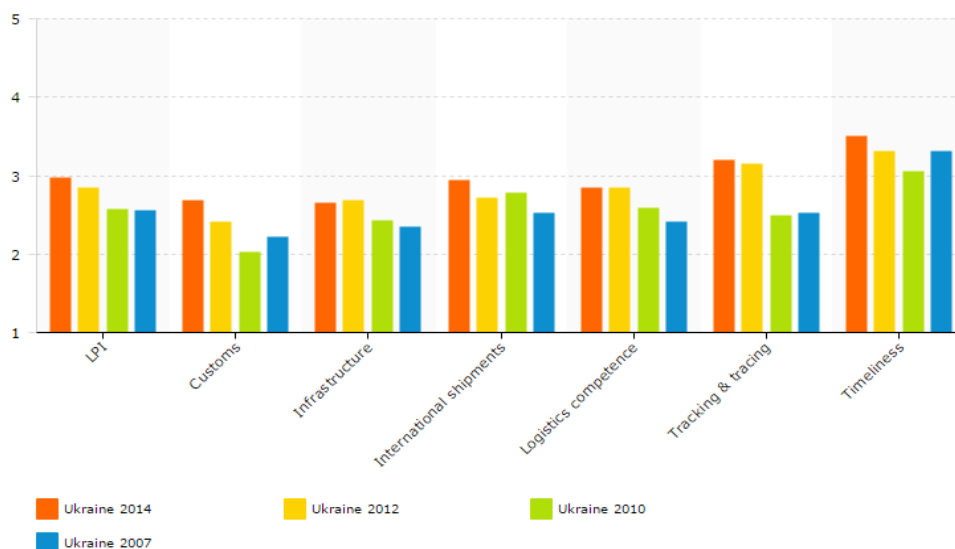


Рис. 2. Показатель индекса LPI Украины в период 2007–2014 гг.

С точки зрения исследования эффективных механизмов формирования национальной логистической модели наибольшего внимания заслуживают логистические системы стран, которые относительно критериев индекса LPI стоят на первом месте, а именно Норвегия, Германия, Люксембург (табл. 2).

Страны, которые по определённым критериям индекса LPI
стоят на первом месте

Показатель	Балл	Ранг	Страна	Код
Таможня	4,21	1	Норвегия	NOR
Инфраструктура	4,32	1	Германия	DEU
Международные перевозки	3,82	1	Люксембург	LUX
Качество логистики и компетентность	4,19	1	Норвегия	NOR
Отслеживание и контроль	4,17	1	Германия	DEU
Своевременность	4,71	1	Люксембург	LUX

Подробное исследование по 6 направлениям начнем с рассмотрения *эффективности процесса таможенного оформления (то есть скорость, простота и предсказуемость формальностей) с помощью органов пограничного контроля, в том числе таможенных – “Таможня”*. Как видно из табл. 2, в этом направлении лидирует Норвегия [3].

Рассмотрим особенности таможенного оформления материальных потоков в Норвегии. Следует отметить прозрачность и доступность информации по поводу таможенных правил оформления товаров, а также начисление таможенных пошлин, которые предоставляются на официальном сайте Департамента таможни и акцизов в Норвегии. Особое внимание нужно обратить на то, что декларирование происходит через систему TVINN, которой могут воспользоваться все импортеры, экспортеры и экспедиторы.

Электронная система таможенного администрирования TVINN – это система обмена таможенных деклараций, которая обеспечивает эффективное таможенное оформление для бизнеса. TVINN помогает:

- быстрее осуществлять таможенное оформление и выпуск товаров;
- осуществлять равное количество обращений во всех регионах;
- упростить выбор режима;
- экономить таможенной администрации и бизнес-сообществам;
- упростить подачу деклараций и документов, позволяя подавать их круглосуточно [4].

Если экспортёр/импортер хочет подать заявку на доступ к TVINN, то ему необходимо следующее.

1. Идентификационный номер. Он может быть получен путем отправки запроса на Norstella (Фонд электронного бизнеса и процедур торговли).
2. Программное обеспечение, адаптированное к TVINN. Есть много продавцов, которые предлагают этот тип программного обеспечения.
3. Оператор сети утвержден таможенным управлением, то есть поставщик программного обеспечения будет в состоянии помочь вам найти правильную сеть провайдера.

После подачи заявки для использования системы TVINN импортёр или экспортер должен пройти испытательный период для гарантии правильного обращения с программным обеспечением.

При подаче деклараций в TVINN система проверит их на формальные ошибки и отклонит их в случае обнаружения ошибок, а именно:

- недействительный номер товара;
- отсутствие лицензий и разрешений, перечисленных в декларации;
- неправильное использование таможенных и налоговых ставок.

После обнаружения ошибки система TVINN вернет декларацию обратно отправителю, который может отправить новую правильно заполненную декларацию.

Когда декларация прошла входной контроль без замечаний, она может быть выбрана для ручной обработки. Это может повлечь за собой проверку документов, осмотр товара или запрос для проверки информации, которая может быть неправильной. Если декларация выбрана для ручной обработки, отправитель получает обратное сообщение об этом в течение 15 минут после того, как декларация была подана.

Также нельзя не отметить эффективное урегулирование вопросов, связанных с транзитом в Норвегии, с помощью компьютеризированной системы таможенного транзита (далее – NCTS). NCTS представляет собой электронную систему для обмена информацией между транзитной отраслью и таможенной администрацией, а также для предварительного уведомления о товарах, которые экспортируются и импортируются в третьи страны.

Система обеспечивает:

- быстрый вывод информации о транзитных операциях;
- быструю выплату гарантий;
- снижение риска мошенничества;
- безопасность для товара [5].

Подводя итог по этому направлению индекса LPI, рассматриваемое через призму его развитости в Норвегии, можно сказать, что таможенные процессы и операции осуществляются с высокой эффективностью во многом за счет слаженности работы налоговой и таможенной служб, а также благодаря эффективному использованию информационных технологий, таких как системы TVINN, NCTS, и многочисленного вспомогательного программного обеспечения.

Второе направление – *качество торговой и транспортной инфраструктуры, связанной с портами, железными дорогами, дорогами, которое коротко называется “Инфраструктура”*. Лидирующую позицию занимает Германия [6]. Транспортная инфраструктура Германии очень хорошо развита и является большим экономическим преимуществом. Здесь присутствует плотная сеть дорог, автобанов и железные дороги, которые в большинстве случаев отвечают всем современным стандартам. Удобные водные пути и большое количество аэропортов. Федеральное правительство в эту отрасль вкладывает огромные инвестиции, измеряемые десятками миллиардов евро в год.

В железнодорожном транспорте Германии выделены три самостоятельные предпринимательские отрасли: пассажирские перевозки, грузовые перевозки и инфраструктура. Создано Федеральное железнодорожное ведомство (далее – EBA), которое находится в подчинении Министерства транспорта. Бывшие федеральные железные дороги были преобразованы в акционерное общество. Держателем 100 % акций является государство, управляя железнодорожным транспортом через EBA. Deutsche Bahn (Немец-

кие железные дороги) – наибольшая транспортная компания Германии, большинство акций которой принадлежит правительству [7]. В то же время в Германии существует около 280 частных или местных железнодорожных компаний, которые используют инфраструктуру Deutsche Bahn. Сеть железных дорог довольно разветвленная, и даже в небольшие деревни поезда ходят с интервалом не более чем в два часа. Между большими городами ходят скоростные поезда “ICE” – междугородные экспрессы, скорость которых достигает 300 км/ч. Отличительной чертой реформирования железнодорожного транспорта является успешное проведение политики в сфере закупок, согласно которой они больше не попадают под законодательство о торгах по общественным контрактам. Государственный холдинг владеет своей собственностью в условиях конкуренции и может обанкротиться.

Управление судоходства и водных путей осуществляет Главное управление внутреннего судоходства. На внутренних водных путях Германии расположено более 330 портов и отдельных причалов. Централизованное руководство портами осуществляется местными государственными органами, также порт не является юридическим лицом и его имущество принадлежит местным органам.

Рассматривая воздушный транспорт, стоит отметить, что в Германии аэропорты отделены от авиакомпаний. Наиболее крупная авиакомпания Германии – “Люфганза”. Наиболее крупный аэропорт – “Франкфурт-на-Майне”. Важными транспортными узлами являются также аэропорты Мюнхена, Дюссельдорфа, Берлина, Гамбурга, Штутгарта и Кельна.

Германия имеет одну из наиболее густых сетей автомобильных дорог. Высокое качество дорог позволяет не устанавливать ограничение скорости на большинстве немецких автобанов. Ограничение максимальной скорости устанавливается только в местах, представляющих высокую опасность для движения транспортного потока или для окружающей среды (перегруженные трассы, высокий уровень шума).

В целом немецкие города имеют сложную транспортную систему, которая обеспечивает регулярное и эффективное сообщение. Сравнительно с городами других стран система общественного транспорта в Германии является глубоко интегрированной, охватывающей все виды транспорта. Наряду с железнодорожным транспортом в городах проходят автобусные и трамвайные маршруты. Линии различных транспортных сообщений пересекаются в узловых станциях, обеспечивая удобный переход из одного вида транспорта в другой, позволяя кратчайшим путем добраться в любой уголок города или загородной местности.

Транспортными потоками управляют компьютеризированные системы. Все остановки общественного транспорта и сами транспортные средства оснащены электронными табло, где высвечивается график движения (например, через сколько времени придет следующий автобус, название следующей станции, через сколько времени поезд прибудет на нее и т. д.).

Подводя итоги по направлению “Инфраструктура” в Германии, следует отметить, что особенности немецкой системы строительства транспортной инфраструктуры заключаются в том, что она:

- во-первых, основывается на совершенных федеральных законах и законах федеральных земель, которые четко устанавливают полномочия и ответственность участников (компаний), входящих в их состав, а также определяют участие государства в их реализации;

• во-вторых, предполагает как бюджетное финансирование и выделение дотаций федеральных земель, целевых дотаций и кредитования по отдельным инвестиционным проектам, так и привлечения частных инвестиций в развитие транспортной инфраструктуры.

Следующее направление – *простота организации поставок по конкурентоспособным ценам под названием “Международные перевозки”*, на примере Люксембурга [8]. Уже более двух десятилетий экономика Люксембурга демонстрирует высокие результаты, превосходя соседние страны по таким показателям, как устойчивый рост и активный торговый баланс, низкие уровни безработицы и инфляции в условиях, характеризующихся стабильностью и инновационностью как для бизнеса, так и для потребителей. Благодаря оперативным и гибким мерам правительства Люксембурга и частного сектора стране удалось сохранить стабильность во время мирового финансово-экономического кризиса.

Исходя из высокого развития экономики и риска возникновения проблем при перевозке, доставка товаров в Люксембург и из него гораздо дешевле относительно других стран. Так, при международных перевозках американской компании Amazon некоторые товары, а именно книги, доставляются бесплатно, а музыкальные DVD, программное обеспечение, видеоигры на сумму от 29 евро также доставляются бесплатно.

Сравнивая стоимость и сроки доставки компанией Amazon в Украину, можно заметить, что при одних и тех же условиях к товару и типу доставки они намного больше, а пункт “бесплатная доставка” и вовсе отсутствует.

Следующее направление относительно исследования индекса LPI – *компетентность и качество логистических услуг (например, транспортных операторов, таможенных брокеров)*, под названием *“Логистика комплектации”*. Лидирует в этом направлении Норвегия [3].

Рассмотрим качество логистических услуг в Норвегии на примере одной из крупнейших логистических фирм в Норвегии – ColiCare. ColiCare – это инновационный поставщик различных логистических услуг, которые осуществляются на морском, автомобильном и авиатранспорте. Компания предоставляет услуги как на территории Норвегии, так и за рубежом. Это могут быть и самостоятельные услуги, и посредничество в осуществлении перевозок с предоставлением своих складов и каналов поставок.

ColiCare Logistics AS предоставляют услуги, которые отвечают требованиям законодательства на территории Норвегии, а именно перевозка штучных товаров, партий товаров, перевозка в ночное время суток, прямая поставка и экспресс. Рассмотрим подробно каждую из услуг.

1. “InNight”, или доставка грузов в ночное время суток. Клиент заказывает товар в конце дня, а доставка по желаемому адресу осуществляется с 07.00 на следующий день после заказа. Услуга может предоставляться непосредственно в терминалах компании или со склада заказчика.

2. Прямая рассылка – это в основном переводы из склада клиента непосредственно получателю или по замкнутым маршрутам из терминалов компании. Услуга является экономически эффективной и имеет качественное преимущество при перевозке большого количества товара по территории Норвегии или в случае если основным требованием клиента является временной интервал доставки или перевозки груза.

3. Штучные товары. При этой услуге идет ограничение по весу, а именно до 2500 кг груза, также с заказчиком согласовывается цена и выставляется счет за предоставление дополнительных услуг по маркировке и распределению груза в упаковке. Груз от-

мечается определённым ярлыком, который создается в электронном виде и передается заказчику в его учетную запись.

1. Партия товаров. Перевозится товар свыше 2500 кг. Так же, как и при предыдущем виде услуг, товар требует определенной маркировки и упаковки, за что заказчику выставляют согласованный заранее счет. Ярлык, которым отмечают груз, направляют на электронную почту заказчику [9]. Также компания предоставляет базу существующих и нововведённых услуг, которые можно заказать через Интернет, войдя в свою учетную запись на сайте компании, или по телефону клиентской поддержки.

Немаловажным фактором эффективности доставки груза является отслеживание груза по пути его следования. Отслеживание включает в себя GPS с видимостью на карте, на которой можно увидеть, где груз фактически находится [10]. Воспользоваться этой услугой вы можете войдя в систему через созданную на сайте свою учетную запись.

Подводя итоги по направлению “Логистика”, можно сказать, что в Норвегии спектр предоставляемых логистических услуг разнообразный, а качество услуг на достаточно высоком уровне. Один из акцентов в предоставлении услуг компании ставят на удаленный доступ заказчика к базам услуг, системе заказа и отслеживания перемещения груза в реальном времени.

По пятому направлению индекса LPI – *возможность отслеживания и контроля грузов*, под названием **“Отслеживание”**, лидирует – Германия [6].

Предлагаем исследовать этот критерий на примере Deutsche Post DHL. Почта Германии – это немецкий международный почтовый и логистический холдинг, подразделения которого занимаются доставкой письменной корреспонденции и посылок как по территории Германии, так и более чем в 210 странах мира [11]. Подразделение Deutsche Post AG пересылает корреспонденцию и посылки внутри Германии, а подразделение DHL обеспечивает доставку посылок и мелких пакетов из Германии практически в любой уголок мира – 120 000 городов в 220 странах. Кроме того, представительства компании DHL расположены во многих странах, поэтому у бизнес-структур есть возможность организовывать доставку посылок и корреспонденции по всему миру, пользуясь услугами компании DHL с их продуктом DHL Global Mail.

Мелким пакетам, пересылаемым через Deutsche Post, присваивается уникальный 12-значный номер, по которому можно отследить перемещение груза до его экспорта из Германии. Заказным и срочным письмам (мелким пакетам до 2 кг) после экспорта присваивается стандартный номер для отслеживания вида Lx123456789DE или Rx123456785DE [12].

Посылки и мелкие пакеты, пересылаемые с помощью DHL Paket International и DHL Päckchen international до экспорта из Германии, также имеют уникальный 12-значный номер, который после экспорта заменяется на стандартный международный номер отслеживания МПО и имеет вид:

- Rx123456789DE – мелкие пакеты массой до 2 кг;
- Cx123456789DE – посылки массой от 2 до 20 кг;
- Ex123456789DE – посылки массой свыше 20 кг (до 31,5 кг).

Отслеживать движение МПО из Германии можно на официальном сайте Deutsche Post/DHL, где в поле строки Sendungsnummer необходимо ввести 12-значный внутренний номер Почты Германии и нажать кнопку “Suchen”. На следующей странице вы увидите, что в строке UPU Code (номер Всемирного почтового союза) после экспорта из Германии появился трэк-номер в международном формате. Также на этой

странице доступна информация о способе доставки, детализовке движения посылки и возможность узнать имя адресата.

Для мелких пакетов Global Mail Packet Standart и Priority присваивается трэк-номер вида GM12345678901234567, отслеживаемый на странице сайта DHL Global mail [13]. К сожалению, отслеживать такие мелкие пакеты бывает возможно только до момента экспорта из страны – отправителя МПО, но, как известно, эти МПО проходят транзитом через Германию, где они нередко передаются партнерам по доставке в конечную точку маршрута. Этими партнерами может быть украинский “Росан” и т. п. В этом случае на этапе транзита через Германию можно увидеть уведомление о присвоении внутреннего 12-значного номера отслеживания под надписью Delivery Partner. Этот номер необходимо использовать для отслеживания по инструкции, приведенной выше для Deutsche Post/DHL, то есть он будет изменен на стандартный трэк-номер вида R (C, E)x123456789DE для отслеживания в системе Track & Trace.

Последнее направление – *своевременность доставки грузов в пункт назначения в пределах запланированного или ожидаемого срока поставки, под названием “Своевременность”*. В этом направлении ключевую позицию занимает Люксембург [8].

Люксембург расположен в самом сердце Европы и граничит с тремя наиболее развитыми промышленными странами континента, что делает его идеальной точкой выхода на европейский рынок с его более 500 миллионами потребителей. Благодаря выгодному географическому положению Люксембурга 80 % ВВП Европейского Союза могут быть обслужены менее чем за один день. Используя максимально эффективно данное преимущество, Люксембург зарекомендовал себя в качестве ключевого центра логистики, информационных и компьютерных технологий. Также следует отметить своевременность доставки грузов. Основные рынки и административные центры находятся на небольшом расстоянии от Люксембурга: поездка на скоростном поезде в Париж занимает чуть более двух часов; перелет до Лондона и Милана – полтора часа, до Франкфурта – всего полчаса [14]. Вместе с соседними странами Люксембург образует Большой Регион, выступая в качестве его экономического двигателя.

Выводы из данного исследования и перспективы дальнейших исследований в данном направлении. Изучение практического опыта зарубежных организаций и фирм стран Западной Европы, в основном Германии, Норвегии и Люксембурга, показывает, что одной из побудительных причин развития логистических подходов явились приобретенные ресурсные возможности качественного ассортиментного улучшения технологий обслуживания потребителей. В настоящий момент уверенное лидерство по уровню развития логистики занимают страны Западной Европы. Однако логистические системы развитых стран, лидирующих в рейтинге LPI, не являются идеальной моделью для копирования, так как каждая из них, во-первых, не лишена недостатков, а во-вторых, ориентирована на специфику конкретного региона.

Развитие зарубежной логистики и ее инвестирование осуществлялось в различных странах по индивидуальным сценариям, скорректированным на особенности национальной экономической политики, географические, демографические особенности, урбанизацию и уровень развития общей инфраструктуры конкретных регионов. Общей чертой логистических систем развитых европейских, американских и азиатских рынков является ориентация на модернизацию за счет внедрения современных информационных технологий и расширения спектра IT-услуг. По уровню развития логистики Украина в настоящее время значительно отстает от развитых стран. При этом в по-

следнее время наметилась положительная тенденция развития в части роста объемов государственного инвестирования в строительство и восстановление автомобильных дорог по всей территории страны, развития инфраструктуры логистики за счет государственного бюджета и частного сектора и т. д. Данные мероприятия должны быть системными элементами построения логистической модели на территории Украины, формируемой в том числе с учетом передовых зарубежных идей и особенностей нашей страны, что требует дальнейших исследований по всем направлениям развития транспортно-логистической системы, определенным индексом LPI.

Список использованных источников:

1. Logistics Performance Index. International LPI global [Электронный ресурс] // World Bank official site. – Режим доступа : <http://lpi.worldbank.org/international/global>
2. Logistics Performance Index. Country: Ukraine 2014 [Электронный ресурс] // World Bank official site. – Режим доступа : <http://lpi.worldbank.org/international/scorecard/radar/254/C/UKR/2014#chartarea>
3. Logistics Performance Index. Country: Norway 2014 [Электронный ресурс] // World Bank official site. – Режим доступа : <http://lpi.worldbank.org/international/scorecard/line/254/C/NOR/2014#chartarea>
4. Declaration in TVINN [Электронный ресурс] // TOLL Customs official site. – Режим доступа : <http://www.toll.no/no/bedrift/tvinn/deklarering-i-tvinn>
5. NCTS – Customs Administration's computerized transit system [Электронный ресурс] // TOLL Customs official site. – Режим доступа : <http://www.toll.no/no/bedrift/transport-og-tollager/ncts>
6. Logistics Performance Index. Country: Norway 2014 [Электронный ресурс] // World Bank official site. – Режим доступа : <http://lpi.worldbank.org/international/scorecard/line/254/C/DEU/2014#chartarea>
7. Deutsche Bahn official site [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.bahn.de/p/view/index.shtml>
8. Logistics Performance Index. Country: Luxembourg 2014 [Электронный ресурс] // World Bank official site. – Режим доступа : <http://lpi.worldbank.org/international/scorecard/line/254/C/LUX/2014#chartarea>
9. ColiCare official site [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.collicare.no/forside>
10. Transport Guide ColiCare 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.collicare.no/Documents/CC_Transportguiden2016.pdf
11. Deutsche Post/DHL official site [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dpdhl.com/de.html>
12. DHL Tracking [Электронный ресурс] // Deutsche Post/DHL official site. – Режим доступа : https://nolp.dhl.de/nextt-online-public/set_identcodes.do?lang=de
13. Tracking [Электронный ресурс] // DHL Global Mail official site. – Режим доступа : <http://webtrack.dhlglobalmail.com/?locale=de>
14. Luxembourg for business [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.luxembourgforbusiness.lu/en>

В. В. Ченцов, доктор історичних наук, доктор наук з державного управління, перший проректор Університету митної справи та фінансів
Г. Ю. Разумей, кандидат наук з державного управління, помічник ректора Університету митної справи та фінансів

ОСОБЛИВОСТІ РЕКРУТИНГУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розглянуто особливості добору кадрів в органах Державної фіскальної служби України в умовах реформування системи державної служби. Акцентовано увагу на новаціях кадрових технологій, що застосовуються в заміщенні вакантних посад. Запропоновано шляхи вдосконалення проведення конкурсу на державну службу з метою забезпечення його відкритості та прозорості.

Ключові слова: державна служба; добір; конкурс на заміщення вакантних посад; оцінювання; залучення громадськості.

In the article the features of recruitment in the State Fiscal Service of Ukraine in the context of public service reform is considered. The attention is paid to innovations of HR technologies used in filling vacant posts. It is proposed the ways to improve the rules of competition for the public service that ensure its openness and transparency.

Key words: public service; selection; competition for vacancies; evaluation; involvement of public.

Постановка проблеми. Обраний Україною європейський вектор розвитку потребує від нашої держави здійснення системних реформ у всіх сферах суспільного життя, що дозволять імплементувати європейські стандарти в українські реалії.

Стратегія сталого розвитку “Україна-2020” передбачає реалізацію 62 реформ і програм, що зможуть вивести Україну на провідні позиції у світі. Реформа державної служби та оптимізація системи державних органів, включена до вектора розвитку Стратегії, має стати головним важелем ефективного державного управління на обраному шляху кардинальних змін.

Першими кроками у цьому напрямі стало прийняття законів України “Про очищення влади”, “Про Національне антикорупційне бюро України”, “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки”, “Про запобігання корупції”, нової редакції Закону України “Про державну службу” та відповідних підзаконних нормативних актів, зокрема Правил етичної поведінки державних службовців.

В умовах реформування майже всіх сфер державного управління, що передбачається провести в рекордно короткі строки, особливо ретельно слід ставитись до формування кадрового потенціалу виконавців таких реформ і враховувати ті міжнародні вимоги,

© **В. В. Ченцов, Г. Ю. Разумей, 2016**

що стоять перед Україною як з боку ЄС, так і інших спеціалізованих міжнародних організацій, які регулюють відповідні сфери міжнародних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розвитку і професіоналізації державної служби приділяли увагу у своїх працях Н. Гончарук, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Пархоменко-Куцевіл, Т. Пахомова, О. Петренко, Л. Пашко, С. Серьогін, С. Хаджирадєва, І. Шпекторенко та ін. Особливості службової діяльності посадових осіб спеціалізованих видів державної служби, зокрема митних органів, досліджували І. Квеліашвілі, Є. Курасова, Н. Липовська, О. Марценюк, О. Павленко, С. Петрусь, Н. Стецюк, Р. Черкаський та ін. Однак в сучасних умовах реформування інституту державної служби та інституціональних змін структур державного управління особливу увагу привертає питання рекрутингу нової генерації державних службовців, яке ми і спробуємо дослідити на прикладі новачій кадрових технологій в органах Державної фіскальної служби України.

Мета статті – аналіз особливостей добору кадрів в умовах реформування Державної фіскальної служби України та пошук шляхів удосконалення проведення конкурсу на заміщення вакантних посад із метою забезпечення його відкритості та прозорості.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи розвиток державної служби України, Т. Пахомова [1] визначає, що система державної служби є відкритою та динамічною системою, що розвивається. Причому розвиватися вона має одночасно щодо всіх її складників:

1) оптимальна структура та розподіл функцій державних органів, на які покладено повноваження щодо виконання завдань і функцій держави, що реалізуються державними службовцями;

2) вдосконалення процесів та процедур, пов'язаних із функціонуванням та розвитком як системи в цілому, так і її елементів – державних службовців та їх нормативно-правової регламентації;

3) підвищення професіоналізму державних службовців, які є активними елементами системи державної служби, та ефективності їхньої діяльності щодо реалізації завдань і функцій держави.

У даному аспекті Т. Пахомова зазначає, що основою інноваційного підходу мають стати такі необхідні сучасним державним службовцям якості, як уміння сприймати, підхоплювати і стимулювати соціальні інновації, тобто їх готовність до сприйняття і розуміння нового [1]. Таким чином, уже під час заміщення вакантних посад в органах державної влади потрібно насамперед звертати увагу на здатність провадити майбутніми державними службовцями інновації в ту чи іншу сферу державного управління. Це питання в сучасних трансформаційних умовах має бути головним і базуватися на нових кадрових технологіях, що застосовуються в державній службі, зокрема під час рекрутингу на державні посади.

М. Стрілець наголошує, що в багатьох наукових працях, коли йдеться про працевлаштування на державну службу, застосовуються одночасно поняття “підбір”, “відбір”, “набір”, “добір”, які він пропонує об'єднати в одному понятті “професійний рекрутинг на державній службі” – процес комплектування вакантних посад, який ґрунтується на взаємних чітко зумовлених вимогах у форматі “орган державної влади – кандидат на вакантну посаду” [2, 1–2]. При цьому автор вважає професійний рекрутинг динамічним процесом урахування органом державної влади рівня кваліфікації кожного працівника та ефективності людського фактора як передумов професійного успіху кожного прийнятого кандидата і колективу державних службовців, а також ефективності функціонування державної служби в цілому [2, 7].

На думку О. Пархоменко-Куцевіл, саме визначення та застосування кадрових технологій є однією з основних проблем формування кадрового потенціалу державної служби, тому давно назріла нагальна потреба в перегляді методів добору персоналу на державну службу, в обґрунтуванні впровадження інноваційних методів добору на державну службу [3].

Своєю чергою, Ю. Конотопцева зазначає, що на практиці позиція служби персоналу в процесі добору кандидатів на посади державної служби досить пасивна й обмежується документальним супроводженням процесу проведення конкурсу. Так, спеціалісти служб персоналу не проявляють ініціативу щодо залучення максимальної кількості кандидатів до конкурсу, вони чекають звернення громадян у відповідь на оприлюднене оголошення. Крім того, не використовують усіх переваг такого методу добору, як співбесіда в ході конкурсу. Цей метод дозволяє оцінити практичний досвід кандидата, його вміння та навички виконання конкретних завдань, поведінкові характеристики. Однак на практиці часто цей метод дублює проведення іспиту, питання ставляться щодо знань законодавства у сфері державної служби [4, 7–8].

Проте поступово процес рекрутингу на державній службі все ж набуває інноваційного характеру з інтегрованим підходом до оцінки якостей кандидатів і залученням громадськості до конкурсних комісій. Пілотним проектом такого підходу став добір кандидатів на посади Національної поліції України незалежним центром рекрутингу, що проводить добір і переатестацію поліцейських із залученням професійних кадрових менеджерів та представників громадськості. Він став першим успішним проектом з перебудови кадрових технологій у системі державної служби.

Важливу роль у трансформаційних процесах, що здійснюються нині в Україні, відіграє і Державна фіскальна служба України як головний суб'єкт реалізації державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи, що можуть стати ключовими факторами у формуванні привабливого інвестиційного клімату нашої держави.

Для виконання амбіційних планів щодо проведення кадрової реформи в органах ДФС у серпні 2014 р. було створено Раду з кадрових питань ДФС України, до складу якої ввійшли представники громадськості та бізнесу, зокрема Міжнародної громадської організації “Рада незалежних бухгалтерів та аудиторів”, ПрАТ “Делойт енд Туш ЮСК”, Європейської бізнес асоціації, Українського союзу промисловців та підприємців, Асоціації платників податків України, Української асоціації сертифікованих бухгалтерів і аудиторів, авторитетних міжнародних консалтингових компаній “Ернст енд Янг” в Україні, “КПМГ-Україна”, “ПрайсуотерхаусКуперс” [5].

Метою Ради з кадрових питань стало забезпечення прозорості процедури добору кандидатів на вищі керівні посади, а також сприяння залученню найкращих професійних кадрів до роботи у ДФС. При цьому принципово змінено підхід до добору кандидатів з акцентуванням уваги на особисті погляди кандидатів щодо перспектив розвитку ДФС і побудови відкритого діалогу між бізнесом і владою.

Із липня 2015 р. у ДФС України почав роботу новий онлайн-сервіс “Кадровий потенціал ДФС України”, метою якого є пошук професіоналів і формування дійового резерву кандидатів на всі посади в органах ДФС України.

Крім того, з листопада 2015 р. розпочалося комплексне комп'ютерне тестування професійних та особистісних якостей працівників ДФС у рамках добору фахівців у службу за новою процедурою. У тестуванні використано оригінальні методики двох міжнародних компаній MIDOT і HUDSON, що об'єднані у три основні блоки:

перший – це тест на благонадійність, під час якого оцінюється рівень чесності та щирості кандидата, рівень толерантності в обслуговуванні внутрішніх і зовнішніх клієнтів;

другий – опитування щодо особистісних якостей, що дає цілісний опис особистості за п'ятьма основними чинниками: емоційна стабільність, відкритість до спілкування, широта мислення, готовність надавати допомогу і підтримку, а також відповідальність;

третій – оцінювання професійних навичок, необхідних у роботі залежно від рівня обійманої посади.

За цей час опитування пройшли майже 900 керівників центрального апарату і територіальних органів. За результатами тестування сформовано резерв на позиції управлінців. Кандидати на керівні посади відбиралися за такими критеріями, як професіоналізм, лідерство та благонадійність, що були визначені Виконавчим комітетом, створеним у ДФС за ініціативою МВФ для прозорості й об'єктивності процедури призначень в оновлену структуру служби. При цьому не пройшли тест на благонадійність 39 % тих, хто проходив опитування. Наразі планується проведення такого тестування і для працівників ДФС у регіонах [5].

Крім того, для профілактики корупційних ризиків у ДФС проводяться співбесіди з кандидатами на посади в службі із застосуванням поліграфічного обладнання. Результати таких досліджень ураховуються під час призначення та переведення працівників. Торік 165 особам, в яких виявлено корупційні ризики, відмовлено в працевлаштуванні до органів ДФС [5].

Новації кадрових технологій втілюються і на місцях. Так, у грудні 2015 р. начальник Одеської митниці ДФС Юлія Марушевська в рамках круглого столу “Кадрова політика митних органів на етапі реформування” в Університеті митної справи та фінансів (далі – Університет) презентувала амбіційний проект із реформування Одеської митниці “Відкритий митний простір” та запросила студентів і випускників Університету як найбільш підготовлених кандидатів до втілення інноваційних змін взяти участь у доборі кадрів на ці посади.

Звісно, Університет, який є правонаступником Академії митної служби України та вже друге десятиліття здійснює підготовку висококваліфікованих фахівців для митної системи України, був одним із головних джерел пошуку кадрів для новоствореної структури Одеської митниці ДФС. Нині в Університеті навчається близько 4000 студентів. Університет входить до десятки кращих вищих митних навчальних закладів світу. Як член всесвітньовідомої міжнародної організації – Мережі митних університетів (INCUI) – та правонаступник Академії митної служби України Університет одним із перших у світі імплементував у навчальний процес професійні стандарти підготовки митників Всесвітньої митної організації (далі – ВМО), яка об'єднує 180 країн.

Імплементация професійних стандартів ВМО лежить в основі професійного навчання та підвищення кваліфікації митників кожної національної митної адміністрації. Наявна система підготовки кадрів для митних адміністрацій в Університеті здобула схвалення та визнання з боку керівництва ВМО, що зафіксовано підписаним меморандумом.

У 2010 р. на базі Університету генеральний секретар ВМО пан Куніо Мікурія, який є почесним доктором Університету, відкрив Регіональний навчальний центр ВМО Східноєвропейського регіону. У 2012 р. отримано підтвердження ВМО щодо акредитації навчальних програм Університету при ВМО.

У січні 2016 р. було оголошено конкурс на заміщення 130 вакантних посад митного посту Одеської митниці ДФС “Відкритий митний простір” [6], що має стати експериментальним майданчиком для впровадження суттєвих змін у державну митну справу України. Близько 1000 осіб скористалися нагодою долучитися до побудови нової сервісноорієнтовної української митниці, із них – близько 150 студентів і випускників нашого Університету.

Одеська митниця пішла назустріч нашим студентам і випускникам та провела частину етапів відбору на базі Університету. Скористалися можливістю подати документи в Університеті 118 студентів і випускників. Усього було передано до Одеської митниці 380 справ.

Під час проведення конкурсу кандидати мали пройти ряд випробувань: попереднє знайомство у вигляді відеоінтерв'ю, співбесіду з незалежними HR-менеджерами, тестування на рівень загальних здібностей, іспит на перевірку професійних знань і заключну співбесіду з конкурсною комісією.

Слід детальніше зупинитися на окремих етапах відбору. Під час співбесід, що проходили в лютому, незалежні HR-менеджери, які представляли провідні компанії Одеської та Дніпропетровської областей, оцінювали особисті якості й мотивацію наших студентів за такими компетенціями.

1. Державність – усвідомлена діяльність, спрямована на досягнення поставленої мети в інтересах держави. Демократичність, гуманістичні цінності, проєвропейська спрямована діяльність.

2. Здатність навчатися – розвинені здібності та навички в освоєнні нових знань, дій.

3. Сервісність – здатність/готовність надати послугу/допомогу іншій людині, не відчуючи себе при цьому дискомфортно.

4. Дисципліна – здатність до самоорганізації, діяти згідно з установленим порядком, стійко повторювати точність виконуваних дій.

5. Мотивація – перша робота, досягнення поставлених цілей, кар'єра саме в митниці. Державна служба.

За результатами співбесіди фахівці дійшли висновку, що для переважної більшості кандидатів участь у конкурсі – це можливість отримати першу роботу за фахом, знайти застосування тим знанням і навичкам, які вони отримали в процесі навчання в Університеті та під час проходження практики в митницях. При цьому багато кандидатів погано уявляють, в яких галузях господарства вони можуть працювати, крім митниці, погано обізнані про можливості роботи в бізнесі, що потребує посилення проф-орієнтаційної роботи з боку Університету протягом усього періоду навчання. Крім того, експерти наголошували на важливості володіння іноземними мовами, зокрема англійською, для претендентів.

Ще одним етапом, крім співбесіди, стало тестування, розроблене компанією OS Ukraine, яке мало оцінити рівень загальних здібностей кандидатів (структуру інтелекту) за такими складовими: розуміння тексту, абстрактне мислення, математичне мислення, логічне мислення. 40 % (44 особи) студентів отримали середній результат (від 15 до 25 балів), що свідчить про їхню здатність до критичного аналізу проблем і можливості знаходити їх розв'язання. 20 % (22 особи) студентів набрали високі бали (більше 25 балів), що є надзвичайно високим показником у цьому напрямі оцінки особистих якостей претендентів і свідчить про здатність наших студентів робити вибір, приймати рішення та найголовніше – нести за це відповідальність. Такі показники цього тесту – одна з важливих підстав у призначенні особи на керівну посаду за умови відповідності професійним критеріям і досвіду.

У березні учасники конкурсу на заміщення вакантних посад Одеської митниці пройшли вже безпосередньо в Одесі іспит, що передбачав їх перевірку на знання Конституції України, законів України “Про державну службу” та “Про запобігання корупції”, а також митного законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного структурного підрозділу митниці, на посаду в якому вони претен-

дували. І знову наші випускники показали високі результати, майже вдвічі збільшивши кількість відмінних оцінок порівняно з тими днями, коли іспит складали кандидати без фахової підготовки.

Отже, випускники Університету підтвердили якісний рівень професійних знань і навичок, успішно пройшовши основні етапи відбору.

Останній етап відбору, співбесіда з конкурсною комісією, відбувся для 109 студентів і випускників Університету у квітні на базі Університету. Крім того, учасники пройшли тести на благонадійність IntegriTEST міжнародної компанії Midot, що дає загальну оцінку та рекомендації, які ґрунтуються на аналізі потенційних ризиків майбутніх службових зловживань. Така оцінка базується на аналізі відповідей за шкалами: відвертість; розкрадання; норми; хабар; толерантність обслуговування; наркотики на роботі.

За підсумками конкурсу, 32 випускники та студенти Університету були працевлаштовані до Одеської митниці. Перш ніж стати до роботи, працівники “Відкритого митного простору” пройшли ряд тренінгів щодо розвитку їхніх особистих якостей, це дасть змогу їм надавати послуги з митного оформлення на сервісній основі та протистояти стресовим ситуаціям.

Слід зазначити, що проведення такого відбору Одеською митницею супроводжувалося деякими проблемними моментами. Так, у порядку проведення конкурсу не було прописано ваги кожного етапу відбору, роль і вплив представників громадськості на визначення результатів, а також порядок визначення рейтингу переможців, що викликало непорозуміння та зрештою недовіру до результатів такого відбору. Зазначені питання не були відображені й на нормативному рівні в Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, що діяв на той час.

Проте вже з 1 травня разом із набранням чинності Законом України “Про державну службу” [7] почав діяти Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [8], затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246, в якому вже чітко прописано порядок оцінювання кожного етапу конкурсу та розрахунок підсумкового рейтингу кандидатів.

А вже у червні набув чинності Порядок обрання представників громадських об’єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби [9], затверджений наказом Нацдержслужби від 12.04.2016 р. № 76. Відповідно до даного Порядку рішення щодо залучення представників громадських об’єднань до складу конкурсної комісії та їх кількості приймаються керівником державної служби в державному органі, а їх обрання відбувається на конкурсній основі. При цьому визначено вимоги до громадських об’єднань, які можуть висувати кандидатів для включення до складу конкурсної комісії:

1) наявність державної реєстрації громадського об’єднання не пізніше ніж за 12 місяців до дня оприлюднення повідомлення про проведення відбору представників громадських об’єднань до складу Конкурсної комісії;

2) наявність статусу юридичної особи;

3) провадження статутної діяльності, пов’язаної зі сферою розвитку державної служби, державного управління (в тому числі у сфері, що пов’язана із діяльністю органу) або управління людськими ресурсами, сприяння впровадженню принципів належного врядування за період не менш як 12 місяців до дня подання заяви.

Сподіваємося, що ці нормативні документи допоможуть проводити дійсно прозорі та зрозумілі для всіх учасників конкурси на обіймання посад державної служби.

Є ще одне проблемне питання, яке, на наш погляд, потребує вирішення в процесі рекрутингу на державну службу. Університет як правонаступник Академії митної служби України за час свого існування забезпечив на 50 % кваліфікованими фахівцями митні органи. До 2016 р. випускники Університету після отримання диплому зараховувалися до кадрового резерву митниць. У минулому році таких випускників було майже 200 осіб. Проте останніми змінами законодавства України, зокрема Законом “Про державну службу”, який набув чинності 1 травня, передбачається вступ на державну службу виключно через конкурс. Кадровий резерв як технологія формування кадрів у державній службі припинила своє існування. Однак через відкладену в часі процедуру проведення конкурсу на заміщення вакантних посад, яка відбувається на території всієї України, деякі з випускників Університету втрачають можливість обійняти ту чи іншу посаду в митницях ДФС.

Із метою проведення прозорого та незалежного добору кандидатів на державну службу, забезпечення конституційного права рівного доступу до державної служби громадян України та для ефективного залучення випускників Університету до участі у конкурсі на заміщення вакантних посад в органах ДФС України пропонуємо проводити за участю громадськості централізований добір кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців за наказом голови ДФС України двічі на рік у визначений строк, що потребує внесення відповідних змін до чинного Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Запропоновані нами зміни процесу рекрутингу на державну службу дозволять спростити доступ до державної служби, в тому числі в органи Державної фіскальної служби, всім громадянам України. Таким чином, на нашу думку, впровадження відкритого, прозорого та незалежного конкурсу під час вступу на державну службу дасть змогу сформувати професійний та якісно новий кадровий потенціал органів державної влади, а публічність його проведення збільшить довіру суспільства до проведення реформ, що значно підвищить ефективність їх реалізації.

Подальші дослідження даної тематики можуть стосуватися безпосередньо змістовного наповнення етапів конкурсу на обіймання посад в органах Державної фіскальної служби України та критеріїв оцінювання кандидатів, що беруть у них участь, а також їх професійної адаптації на робочому місці.

Список використаних джерел:

1. Пахомова Т. І. Модернізація системи державної служби: сучасний вимір [Електронний ресурс] / Т. І. Пахомова // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2010. – № 1 (4). – С. 22–28. – Режим доступу : http://www.archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Apdup/2011_1/1-4-3.pdf
2. Стрілець М. І. Професійний рекрутинг у системі державної служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / М. І. Стрілець ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2010. – 20 с.
3. Пархоменко-Куцевіл О. Удосконалення механізму відбору кадрів державних службовців: основні тенденції державної кадрової політики / О. Пархоменко-Куцевіл // Демократичне врядування: науковий вісник. – 2009. – Вип. 4. – С. 124–129.
4. Конотопцева Ю. В. Методи добору персоналу державної служби в Україні [Електронний ресурс] / Ю. В. Конотопцева // Державне будівництво. – 2014. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/3/02.pdf>

5. Новини розділу “Робота з персоналом” офіційного веб-сайту Державної фіскальної служби України. – Режим доступу : <http://www.sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/robo-ta-z-personalom>
6. Офіційний субсайт Одеської митниці ДФС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.od.sfs.gov.ua/dfs-u-regioni/mitnitsya>
7. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
8. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>
9. Про затвердження Порядку обрання представників громадських об’єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби [Електронний ресурс] : наказ Нацдержслужби від 12.04.2016 № 76. – Режим доступу : <http://www.nads.gov.ua/page/nakaz-nacderzhsluzhby-pro-zatverdzhennya-poryadku-obrannya-predstavnykiv-gromadskyh-obyednan>



УДК 536:713:24.1

М. Д. Денисов, студент
Університету митної справи та фінансів

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КРАЇНАХ СХІДНОЇ ЄВРОПИ

У процесі успішного реформування державної системи управління ключова роль належить інституту державної служби. Реорганізація державної служби в Україні та наближення її структури й функцій до європейських стандартів – важливе завдання сьогодення. Тож важливо вивчати досвід країн, які вже пройшли цей шлях і мають позитивні результати. Особливо цінний для України досвід діяльності публічних інституцій Польщі, Литви та Естонії, висвітлений у даній статті.

Ключові слова: державна служба; реформування; демократичні норми; державні інституції; європейська інтеграція; зарубіжний досвід.

During the successful reform of state management, a key role is played by the Civil Service Institute. The reorganization of the civil service in Ukraine and bringing its structure and functions of the European standards is an important task today. It is therefore important to study the experience of countries that have already passed this way and have positive results. Especially valuable for Ukraine is the experience of the public institutions of Poland, Lithuania and Estonia, as highlighted in this article.

Key words: civil service; reform; democratic norms; government institutions; European integration; international experience.

Постановка проблеми. Початок ХХІ ст. характеризується активним процесом становлення нової української державності, що відповідала б сучасному рівню розвитку

© М. Д. Денисов, 2016

суспільства. Україна прагне наблизитись до стандартів Європейського Союзу, які мають стати нормою життя. Першочерговими завданнями, які слід виконати у реалізації такого прагнення, є дотримання верховенства права, забезпечення прав і свобод людини й громадянина.

Однак неоднозначна пострадянська спадщина, далеко не завжди сумісна з принципами демократії та верховенства права, відсутність у політикумі єдиного бачення щодо ролі, місця і пріоритетів подальшого розвитку державної служби не змогли належним чином забезпечити у чинному законодавстві чіткі перспективи для реформування державної служби. Невідповідність деяких положень чинного законодавства про державну службу демократичним нормам Європейського Союзу, недосконале регулювання суспільних відносин у сфері державної служби спричинило стрімке погіршення протягом останніх років якісного складу корпусу державних службовців, депрофесіоналізацію та політизацію державної служби в цілому.

Запровадження якісно нової державної служби має починатися з наукового обґрунтування та законодавчого визначення її правових засад, принципів організації та функціонування, які характеризують державну службу як цілісний правовий інститут, самостійний інститут адміністративного права. Впровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності послуг громадянам є одним з основних завдань державних службовців в Україні. При цьому важливо враховувати досвід постсоціалістичних країн, які пройшли шлях реформування державної служби й увійшли до Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі теоретичні аспекти організації державної служби як інституту державного управління розглядалися в працях В. Б. Авер'янова [1], Ж. Зідлера [2], А. Ф. Мельника, О. Ю. Оболенського, А. Ю. Васіной [3]. Зарубіжний досвід організації та розвитку державної служби висвітлено в докторку В. П. Тимошука, А. М. Школика [4] та Є. С. Черногора [5]. Спираючись на дослідження досвіду функціонування державної служби у зарубіжних країнах, Л. М. Гогіна визначає актуальні проблеми та шляхи модернізації державної служби в Україні [6].

Нині, коли Україна остаточно визначилася з вектором інтеграції, важливо провести швидкі й ефективні реформи державної служби. Тож вивчення досвіду посткомуністичних держав і визначення меж його імплементації до реалій нашої країни важливі й актуальні.

Мета статті – проведення порівняльного аналізу становлення та розвитку державної служби в країнах Східної Європи для визначення перспективних шляхів удосконалення інституту державної служби в Україні.

Об'єктом дослідження є системи державних служб України, Польщі, Литви та Естонії.

Виклад основного матеріалу. Докорінні перетворення в політичній і соціально-економічній сферах країн Східної Європи закономірно потребували змін у структурі, змісті й організації державної служби. Особливого значення набула здатність органів державної влади визначати значущі для соціуму пріоритети, задовольняти потреби громадян, діяти в суспільних інтересах. Якщо раніше для забезпечення успішного функціонування суспільства важливі були насамперед виконавські здібності службовців, то в умовах ринкової економіки на перший план виступають такі якості особистості, як активність, ініціативність, уміння приймати рішення, нести за них персональну відповідальність.

Тож в 1990-х – на початку 2000-х рр. у посткомуністичних країнах відбувалися активні процеси створення інституту професійної державної служби. Хоча цей процес був не зовсім послідовним порівняно зі спробами реформувати сектор економіки, розрив у реформах досягав 10 років. Така різниця у пріоритетах свідчить, як зазначають Д. Боссарт і К. Демке, що дуже часто реформі державної служби не надавали належного значення. Винятком можна назвати Угорщину, де закон про державну службу був прийнятий у 1992 р. В Естонії він був прийнятий у 1995 р., Польщі – у 1996 р., Болгарії, Литві та Румунії – у 1999 р., Латвії, Словаччині – у 2001 р., Чехії та Словенії – у 2002 р. Серед нових членів ЄС є прибічники як кар’єрної моделі державної служби (Болгарія, Румунія, Словаччина, Словенія), так і змішаної (Латвія, Литва, Польща, Угорщина, Чехія). Виняток становить Естонія, де запроваджена посадова модель. Реформування державної служби мало велике значення для завершення підготовки і вступу посткомуністичних країн до ЄС. Так, у звіті Європейської комісії 2002 р. з питання розширення ЄС зазначалося, що “Литва досягла неабияких успіхів на шляху реформування державного управління переважно завдяки прийняттю нового Закону “Про державну службу”.

У Польщі перша версія Закону “Про цивільну службу” [7] була ухвалена Сеймом у 1996 р. після ретельної підготовки – редакційний, консультаційний і легіслаційний періоди тривали з 1990 р. За цей час були переглянуті не тільки доктринальні та правові підстави й умови діяльності цивільної служби, але й справи відбору, правового статусу, принципів функціонування, моделі кар’єрного просування та умови праці осіб, зайнятих у сфері цивільної служби Польщі. В 1997 р. основні положення Закону ввійшли до Конституції Республіки Польща. 18 грудня 1998 р. прийнято новий Закон “Про цивільну службу” [7], а подальші його редакції приймалися 24 серпня 2006 р. і 21 листопада 2008 р.

Однією з найважливіших змін, уведених Законом 2008 р., стало скасування положення про Державний кадровий резерв і керівні державні посади. До цього часу до складу корпусу цивільної служби входили особи середнього щабля управління, працевлаштовані на чиновницьких посадах, координаційних, самостійних, спеціалізованих і допоміжних. Проте не належали до нього особи, які обіймали вищі чиновницькі посади.

Закон “Про цивільну службу” від 21 листопада 2008 р. визначає, що до складу корпусу цивільної служби входять особи, які працюють на всіх чиновницьких посадах (ст. 2 Закону). Новий Закон виділяє вищі чиновницькі посади на цивільній службі, у тому числі генеральних директорів установ, директорів департаментів і організаційних одиниць та їхніх заступників, визначає умови, яких мають дотримуватися кандидати на ці посади, а також формулює принципи відкритого набору і відбору на конкурентних засадах на ці посади.

До групи вищих посад цивільної служби належать посади:

- генерального директора установи;
- керуючого департаментом або рівноцінної одиниці в канцелярії голови Ради Міністрів, в офісі міністра, в обслуговуючій установі головуєчого комітету, що входить до складу Ради Міністрів, в установі центрального органу урядової адміністрації, а також керуючого відділом або рівноцінної одиниці у воєводській установі та заступники цих осіб;
- воєводського ветеринарного лікаря та його заступника;
- керуючого організаційною одиницею в установі бюро лісового насадництва та заступників цієї особи.

Вимоги до кандидата на вищу посаду в цивільній службі:

- наявність диплому магістра з відповідного фаху або аналогічний йому;
- відсутність жодних дисциплінарних стягнень щодо роботи на попередніх керівних посадах в установах органів публічної влади або тих, що стосуються виконання функцій, пов'язаних із розпорядженням публічними ресурсами;
- компетентність;
- щонайменше шестирічний стаж роботи, в тому числі щонайменше трирічний стаж роботи на керівній посаді в структурах сектора публічних фінансів – у разі клопотання про посаду генерального директора установи;
- щонайменше трирічний стаж роботи, в тому числі щонайменше річний на керівній посаді або дворічний на непідлеглий посаді, в структурах сектора публічних фінансів – у разі клопотання про посаду керуючого департаментом чи відділом, а також про посаду заступника;
- виконання вимог, визначених у переліку посад роботи, а також в інших положеннях.

Очолює корпус цивільної служби шеф цивільної служби. Він є центральним органом урядової адміністрації у сфері цивільної служби і підпорядковується безпосередньо голові Ради Міністрів. Шефа цивільної служби призначає і звільняє голова Ради Міністрів з чиновників цивільної служби після схвалення Радою цивільної служби. Ним може стати особа, яка: є громадянином Польщі; користується всіма публічними правами; не притягалася до кримінальної відповідальності за зумисний злочин або за навмисний фінансовий злочин; має диплом магістра з відповідного фаху або аналогічний йому; знає щонайменше одну іноземну мову з робочих мов Європейського Союзу; має незаплямовану репутацію; не має жодних дисциплінарних стягнень щодо роботи на попередніх керівних посадах в установах органів публічної влади або стягнень, які стосуються виконання функцій, пов'язаних із розпорядженням публічними ресурсами; має щонайменше п'ятирічний досвід роботи на керівній посаді в урядовій адміністрації або щонайменше семирічний досвід роботи на керівній посаді в структурах сектора публічних фінансів; не є і впродовж останніх п'яти років не була членом жодної політичної партії.

Керівник здійснює безпосередній нагляд над функціонуванням цивільної служби в країні. До його головних обов'язків належать: нагляд за дотриманням принципів цивільної служби; управління процесом забезпечення цивільної служби людськими ресурсами; накопичення інформації про діяльність служби; підготовка проектів нормативних актів, що стосуються цивільної служби; планування і контроль за витратами коштів; планування, організація центрального навчання і нагляд за ним у цивільній службі; поширення інформації про діяльність цивільної служби; здійснення міжнародної співпраці у сфері цивільної служби тощо. Шеф цивільної служби готує і подає до уряду проект стратегії забезпечення цивільної служби людськими ресурсами.

У складі цивільної служби діє два експертно-дорадчі органи: Рада цивільної служби та Вища дисциплінарна комісія. Перша є експертно-дорадчим органом голови Ради Міністрів, складається з 15 осіб, призначених керівником уряду: 7 членів ради є представниками всіх парламентських фракцій, а решту призначено згідно з вимогами закону про цивільну службу. Члени Ради від парламентських фракцій призначаються на термін каденції Сейму, інші – на 6-річний термін.

Вища дисциплінарна комісія цивільної служби складається з 15 членів, які призначаються головою уряду терміном на 6 років. 12 з них призначаються за поданням

шефа цивільної служби з чиновників цивільної служби, а 3 – за поданням генерального директора закордонної служби з дипломатичного персоналу. Організація роботи Комісії покладена на офіс цивільної служби. Комісія в другій інстанції розглядає дисциплінарні справи членів корпусу цивільної служби, в першій і другій інстанціях – дисциплінарні справи генеральних директорів.

Набір кандидатів до корпусу цивільної служби організовує генеральний директор установи. Інформація як про вакансії, так і про набір та його результати відкрита і підлягає публікації в публічно доступних місцях, у бюлетені публічної інформації установи, а також у бюлетені публічної інформації канцелярії голови Ради Міністрів. Оголошення про набір має містити: назву й адресу установи; визначення місця роботи; вимоги, пов'язані з місцем роботи, згідно з описом цієї посади, з інструкцією про те, які з них першочергові, а які додаткові; сферу завдань для виконання на місці роботи; рекомендації стосовно необхідних документів, а також термін і місце їх подання, при цьому цей термін не може бути коротший ніж 10 днів від дня публікації оголошення про набір, тощо. Новацією є введення коротшого, п'яти-денного терміну для оголошення набору з метою заміщення вакантної посади члена корпусу цивільної служби.

Натомість оголошення про результати набору мають містити: назву та адресу установи; визначення місця роботи; ім'я та прізвище обраного кандидата, а також дані про його місце проживання. Порівняно з попереднім регулюванням оприлюдненню підлягають дані (тобто ім'я, прізвище й адреса) особи, обраної на цю посаду. Попередньому оголошенню підлягає також список кандидатів на вакантну посаду.

Працівники цивільної служби працевлаштовуються на підставі укладання трудових договорів на визначений і невизначений період. Для осіб, які вперше розпочали роботу на цивільній службі, передбачено угоди на певний термін, на період 12 місяців з можливістю більш раннього звільнення з роботи за двотижневим попередженням, при цьому період такої угоди може бути подовжений генеральним директором установи на час виправданої відсутності у разі, коли вона тривала понад 3 міс. Натомість безстрокову угоду можна укласти з працівником, який був уже працевлаштований на цивільній службі на підставі угоди на невизначений час або на підставі призначення його на умовах, визначених у Законі від 16 вересня 1982 р. про працівників державних установ, або з працівником, який отримав позитивну першу оцінку на цивільній службі.

Повторно працевлаштування на цивільну службу особи, яка в минулому була чиновником на цій службі, здійснюється шляхом прямого призначення її на цю посаду. Проте це не стосується працівників, з якими припинення роботи настало у зв'язку з відмовою від складання присяги, дворазовою негативною оцінкою роботи, втратою бездоганної репутації, дисциплінарним покаранням і звільненням із цивільної служби тощо.

Новий закон допускає працевлаштування іноземців на посадах, де виконувана робота не полягає в безпосередній або опосередкованій участі у здійсненні публічної влади та виконанні функцій, що мають на меті охорону головних інтересів держави. Ці посади за згодою шефа цивільної служби визначає генеральний директор установи. При цьому про такі посади можуть клопотати лише громадяни Європейського Союзу, а також громадяни інших держав, яким на підставі міжнародних угод або положень закону про співдружність надається право працевлаштування на території Польської Республіки. Умовою про працевлаштування іноземця на такій посаді є знання польської мови, підтверджене відповідним документом.

Нововведенням є також додаткова відпустка, що надається чиновникам цивільної служби після п'яти років роботи на цивільній службі. Спочатку надається один день додаткової відпустки і надалі відпустка збільшується щорічно на один день максимально до 12 днів за рік. До стажу роботи, від якого залежить розмір додаткової відпустки, зараховується також стаж роботи в публічній адміністрації.

Новий закон увів обов'язковість підготовчої служби для осіб, які вперше розпочали роботу на цивільній службі. Мета цієї служби – теоретична і практична підготовка нового працівника до належного виконання службових обов'язків, вона закінчується іспитом і тепер триває не довше ніж чотири місяці та має закінчитися не пізніше ніж за 8 місяців після виконання роботи працівником. Від підготовчої служби звільнені випускники Національної школи публічної адміністрації, а також працівники, знання або вміння яких уможливають належне виконання службових обов'язків на підставі вмотивованої пропозиції особи, яка керує організаційною одиницею. Однак вони мають скласти іспит. До цього часу закон про цивільну службу ставив у залежність проходження працівником підготовчої служби від схвалення генерального директора установи. Директор міг направити нового працівника на службу, якщо його знання і досвід передбачали необхідність такої підготовки. Крім того, служба тривала не довше трьох місяців.

Новелою Закону є також оцінювання працівника, який уперше розпочав роботу на цивільній службі (ст. 37–38). Оцінку проводить безпосередній начальник працівника за згодою з керуючим організаційною одиницею, в якій працевлаштований працівник, не раніше ніж після восьми місяців від дня укладання трудової угоди і не пізніше ніж за місяць до закінчення періоду, на який було укладено трудовий договір оцінюваного працівника. Ця оцінка – основа для укладання з працівником трудового договору на невизначений час (у разі позитивної оцінки) або до прийняття рішення про неукладення з працівником трудового договору на невизначений час, або для припинення трудового договору на визначений час (у разі негативної). Першій оцінці не підлягає випускник Національної школи публічної адміністрації, який подав заяву про прийняття на цивільну службу.

Раніше періодичному оцінюванню підлягали чиновники цивільної служби не рідше ніж один раз на 24 місяці й не частіше ніж один раз на 12 місяців. Тепер обов'язок проведення періодичного оцінювання був поширений на працівників цивільної служби, працевлаштованих на підставі угоди на невизначений час. Оцінки мають складатися один раз на 24 місяці.

Отже, до нового закону про державну службу Польщі було внесено багато змін і доповнень. Новий закон конкретизував основні засади діяльності та сприяв удосконаленню функціонування державної служби Польщі.

Закон Литовської Республіки “Про державну службу” був прийнятий Сеймом 8 липня 1999 р. Він визначає державну службу як сукупність правових відносин, що виникають після набуття статусу державного службовця, його зміни або втрати, а також тих, що виникають у зв'язку з діяльністю державного службовця у сфері публічного адміністрування в державній інституції чи установі або в інституції чи установі самоврядування щодо здійснення політики певної галузі державного управління або забезпечення координації її здійснення, координації діяльності установ певної галузі державного управління, управління фінансовими ресурсами, їх розподілом і контролем за їх використанням, проведення аудиту, прийняття і здійснення правових актів, рішень

державних інституцій чи установ та інституцій чи установ самоврядувань у галузі публічного адміністрування, підготовки або координації проектів правових актів, договорів чи програм і подання висновків щодо них, управління персоналом або за наявності повноважень на публічне адміністрування стосовно осіб, які не перебувають у підпорядкуванні.

Виходячи з цього, державний службовець визначається в Законі як фізична особа, яка виконує обов'язки на державній службі та провадить цю діяльність у сфері публічного адміністрування. У Литві виділено п'ять типів державних службовців:

- державні службовці кар'єри, прийняті на посаду на необмежений термін, які мають можливість в установленому законом порядку здійснювати право на кар'єру на державній службі;

- статутні державні службовці, служба яких регламентується затвердженням законом статуту або Законом про дипломатичну службу, що встановлюють спеціальні умови прийому на державну службу, проходження служби, відповідальності та інші умови, пов'язані з особливостями служби, та котрі мають повноваження у сфері публічного адміністрування стосовно осіб, які не перебувають в їхньому підпорядкуванні;

- державні службовці політичної (особистої) довіри, зараховані на посаду на термін повноважень державного політика, який прийняв їх на службу, чи колегіальної державної інституції або на інший, установлений законом термін;

- публічні керівники, прийняті у конкурсному порядку або на підставі політичної (особистої) довіри для керівництва державною інституцією чи установою або інституцією чи установою самоврядування;

- замінні державні службовці, які замінюють державного службовця кар'єри або державного службовця політичної (особистої) довіри, що тимчасово не можуть виконувати обов'язки.

Розподіл державних службовців на вищезазначені типи відповідає розподілу посад (ст. 6) на кар'єрні, політичної довіри, публічних керівників і замінних державних службовців. Закон (ст. 7) поділяє посади державних службовців на 3 рівні: А, В, С, для заміщення яких необхідна відповідна освіта. Для посад рівня А потрібна університетська чи прирівняна до неї освіта, рівня В – вища неуніверситетська освіта або здобута до 1995 р. середня спеціальна освіта і рівня С – освіта не нижче середньої та набута професійна кваліфікація. Всі посади державних службовців поділяються на 20 категорій, з яких 20-та – найвища. Крім того, ст. 21 установлює три кваліфікаційних класи державних службовців, які дають право на надбавку до посадового окладу (від 15 до 50 %). Під час прийому на посаду державним службовцям шляхом оцінювання може бути присвоєно третій кваліфікаційний клас. У подальшому проводиться щорічне оцінювання діяльності державних службовців, яка здійснюється наприкінці календарного року безпосереднім керівником державного службовця, а оцінювання службової діяльності керівника установи – особою, яка приймає цього державного службовця на посаду, або вповноваженою ним особою. Службова діяльність оцінюється на відмінно, добре або незадовільно. Якщо вона оцінена на відмінно або незадовільно, то державний службовець оцінюється комісією з оцінювання.

В основу державної служби покладено принципи: верховенства права; рівності; лояльності; політичної нейтральності; прозорості; відповідальності за прийняті рішення; кар'єрного розвитку. Водночас у законі закріплено основні принципи етики діяльності державних службовців, до яких належать: повага до людини і держави; справедливість; неупередженість; порядність; об'єктивність; відповідальність; гласність; зразковість.

Дотримання принципів етики діяльності державних службовців і відповідальність за їх недотримання регламентується Законом “Про державну службу” та іншими законами Литовської Республіки. Більше того, ці принципи знайшли відображення і в ст. 15, яка визначає обов’язки державних службовців. Зокрема, державні службовці зобов’язані дотримуватися Конституції Литовської Республіки і законів, бути лояльними щодо Литовської держави та її конституційного ладу; поважати права і свободи людини, служити суспільним інтересам; належно виконувати свої функції та завдання; дотримуватися принципів і правил етики діяльності державних службовців, запобігати конфліктам публічних і приватних інтересів, не зловживати службою тощо.

Загальне управління державною службою здійснюється урядом та міністерством внутрішніх справ. Безпосереднє управління покладено законом на Агенцію управління державною службою, підпорядковану міністерству внутрішніх справ. До її функцій належать:

- контроль за виконанням законодавства про державну службу;
- ведення офіційного реєстру державних службовців;
- написання проектів правових актів, пов’язаних з державною службою;
- забезпечення повної системи для управління штатом службовців державної служби та планування кар’єрного розвитку державних службовців;
- затвердження навчальних програм для державних службовців, координація виконання стратегії їх навчання; розслідування спорів, пов’язаних зі статусом державних службовців, та формулювання висновків і пропозицій щодо цих спорів державним і муніципальним інституціям і агенціям; підготовка інформації про державну службу та надання її державним і муніципальним інституціям і агенціям тощо.

Закон Естонської Республіки “Про публічну службу”, прийнятий 25 січня 1995 р., визначає публічну службу як роботу в державній або муніципальній установі. Виходячи з цього, розрізняють два види публічної служби: державну та муніципальну. Публічні службовці поділяються на чиновників, допоміжних службовців, позаштатних службовців. Чиновник – це особа, призначена або обрана на посаду, передбачену у штаті державної установи чи установи місцевого самоврядування.

Оскільки робота чиновника безпосередньо пов’язана зі здійсненням державної влади, з винесенням і реалізацією рішень, які зачіпають багатьох людей, закон покладає на чиновників деякі додаткові обов’язки та обмеження. Водночас закон передбачає для чиновників додаткові соціальні гарантії та пільги. Кожен державний працівник є частиною великої системи, загальна мета якої – служіння інтересам суспільства. Основні принципи, якими мають керуватися всі державні службовці, записані в кодексі етики державної служби. Чиновник має право на основну відпустку тривалістю в 35 календарних днів і на інші види відпустки в порядку, передбаченому Законом про публічну службу. У відносинах з роботодавцем і з установою соціального забезпечення або опіки чиновник має всі права, передбачені для особи, яка працює за трудовим договором.

На службу державним або муніципальним чиновником приймають дієздатного громадянина Естонії не молодше 18 років, що володіє естонською мовою і має як мінімум середню освіту. Чиновники вищої ланки і старші чиновники мають бути старше 21 року. На посаду також можна призначити громадянина країни – члена Євросоюзу, що відповідає зазначеним у Законі й установленим на його підставі вимогам. На посаду, що передбачає здійснення державної влади та захист інтересів суспільства, призначають тільки громадянина Естонії. В разі призначення чиновника на посаду застосовується випробний термін тривалістю до 6 місяців.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Досвід організації та принципових засад функціонування публічних інституцій Польщі, Литви та Естонії свідчить, що кожна країна йшла своїм шляхом становлення й розвитку державної служби. При цьому в системах державної служби виявлено як багато спільного, так і такого, що суттєво відрізняє їх і надає своєрідного колориту залежно від національних звичаїв і традицій. Тому головне завдання вітчизняних реформаторів ретельно проаналізувати і використати для трансформування державної служби України тільки те, що є актуальним і потенційно може викликати сталий суспільний ефект. Саме такому аналізу потрібно присвятити подальші наукові дослідження.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Знання, 2006. – 624 с.
2. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз / Зіллер Ж. – К., 2006. – 156 с.
3. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 583 с.
4. Тимошук В. П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / Тимошук В. П. ; за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
5. Черногор Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : навчальний посібник / Черногор Є. С. – К. : Знання, 2008. – 458 с.
6. Гогіна Л. М. Державна служба в Україні: актуальні проблеми та шляхи модернізації : наук. розробка / Гогіна Л. М. ; авт. кол.: Р. А. Науменко, В. Д. Бакуменко та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 44 с.
7. Про цивільну службу [Електронний ресурс] : Закон держави Польща в редакції від 18.12.1998 р. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show>



УДК 339.543:364.02

О. О. Марценюк, кандидат наук з державного управління, керівник навчально-наукового центру Університету митної справи та фінансів

РОЗВИТОК КОМПЕТЕНТНІСНОГО ПІДХОДУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Присвячено обґрунтуванню теоретико-методологічних засад розвитку компетентнісного підходу в публічному управлінні.

Ключові слова: публічне управління; державна служба; компетентність; професійна компетентність; розвиток.

The thesis is devoted to the theoretical and methodological basis of the development of competence approach in the public administration.

Key words: public administration; public service; competence; professional competency; development.

© О. О. Марценюк, 2016

Постановка проблеми. Протягом останнього часу в управлінському просторі відбуваються важливі зміни, спричинені політичними, економічними, соціальними й іншими факторами, складні й суперечливі процеси, зумовлені реформуванням системи публічного управління. Особливого значення, в тому числі з погляду перспектив розвитку українського суспільства, набуває ефективна діяльність у системі професіоналізації кадрів. Сучасний процес становлення демократичної, правової, соціально орієнтованої держави, розвиток засад громадянського суспільства, інтеграція України до європейського та світового співтовариства висувають на перший план проблему кадрового забезпечення, зокрема реформування державної служби, активізації та підвищення професіоналізму службовців, нарощування та конструктивного використання кадрових ресурсів.

Ефективність професійної діяльності службовців визначається рівнем їх професіоналізму та компетентності. Коли розвиток держави забезпечується підвищенням ефективності використання людських ресурсів, актуальним стає питання про розвиток компетентнісного підходу в публічному управлінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання компетентності в публічному управлінні взагалі та державних службовців зокрема досліджується досить давно. Слід згадати праці таких учених, як Т. Е. Василевська, Н. Т. Гончарук, Т. К. Гречко, Н. А. Липовська, В. І. Луговий, О. Ф. Мельников, В. М. Олуйко, Л. А. Пашко, Т. І. Пахомова, Л. І. Плаксі, А. Б. Почтовюк, М. І. Рудакевич, С. М. Серьогін, А. С. Сіцинський, С. К. Хаджирадєва, І. В. Шпекторенко та ін.

Але, незважаючи на наявні наукові розробки, державна служба поки не стала тією професійною ланкою, яка планувалась у 1993 р. із прийняттям Закону України “Про державну службу” та в подальші роки в низці стратегічних документів щодо її реформування. Підтвердженням цього факту є 130-те місце зі 144 країн у рейтингу глобальної конкурентоспроможності країни у 2014 р. за показником якості державних інституцій, 130-те місце серед 168 держав у 2015 р. за індексом сприйняття корупції.

Мета статті полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних засад розвитку компетентнісного підходу в публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Угода про асоціацію з Європейським Союзом, укладена 27 червня і ратифікована 16 вересня 2014 р., передбачає проведення масштабних інституціональних і структурних реформ з дотриманням установлених чітких графіків. Якісне та своєчасне виконання взятих на себе зобов’язань потребуватиме відповідної спроможності органів державної влади, що передбачає насамперед наявність компетентних службовців.

Публічний службовець розглядається нами як професіонал, який є носієм і провідником не тільки державної політики, але й державної моралі, які не завжди мають популярний характер. Така ситуація вимагає від працівників публічного управління вміння бути авторитетними, витримувати тиск додаткової відповідальності, а також постійно вдосконалюватись відповідно до динамічного суспільного розвитку. Ось чому професійна діяльність службовців досліджується багатьма науковцями: А. А. Деркачем, Д. І. Дзвінчуком, В. Г. Зазакіною, Т. В. Кошовою, Н. А. Липовською, А. К. Марковою, О. Ф. Мельниковою, І. І. Нинюк, Н. Г. Протасовою, С. К. Хаджирадєвою, Г. В. Щокіним та ін.

Компетентність вивчають такі вчені: В. Г. Воронкова, С. Д. Дубенко, Г. І. Леліков, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенський, О. І. Пархоменко-Куцевіл, М. В. Сіцинська, В. М. Сороко, Т. В. Філіпова, В. А. Храпик, Н. Ф. Щербаков та інші, які розробили засади теорії професіоналізації державної служби.

Отже, поняття “компетентність” поступово ввійшло до сфери публічного управління, але не виключає всієї складності, багатовимірності та неоднозначності трактування самого поняття.

Так, М. Хомський [1] зазначає, що компетентність базується на знаннях, інтелектуальному та особистісному досвіді соціально-професійної життєдіяльності людини. Ж. Вейнберг [2] визначає компетентність як здібності, складові знання та моделі мислення, які людина здобуває у своєму житті й застосовує в діяльності та котрі дозволяють ефективно діяти як у прогнозованих, так і у непередбачуваних ситуаціях. В даному випадку йдеться про передумови самоорганізації, що містять здатність людей самоорганізовано вирішувати відкриті, складні та динамічні ситуації. Такі ситуації досить часто відбуваються на тлі наявного економічного, політичного й глобального розвитку, динамічності процесів та їх комплексності. Р. Вайт визначає компетентність як результат розвитку основних здібностей, які не були генетично закладені та не були продуктом особистісного розвитку, а породжувалися самим індивідумом у процесі його самоорганізованої діяльності.

В управлінській науці А. Г. Нікіфоров [3] досліджує компетентність, по-перше, як методологічний принцип керування та управління, по-друге, як форму прояву свідомої суспільної активності, по-третє, як елемент соціальної ролі керівника. Його дослідження пов'язані з галузевою специфікою управлінської діяльності.

Ю. Ф. Майсурадзе [4] за результатами аналізу різних підходів до визначення компетентності розділив їх на три основні групи: визначення компетентності як знання справи, науки управління; введення до змісту компетентності рівня освіти, досвіду роботи за спеціальністю, стажу роботи на посаді; розгляд компетентності у взаємозв'язку знань і способів реалізації їх на практиці. Науковець пропонує таке визначення компетентності: це прояв єдності знань, досвіду, мистецтва управління і творчих, вольових факторів, тобто як єдність знань і вмінь, серед яких головне – вміння приймати ефективні рішення. Компетентність є системною якістю, що активно використовується системою управління.

Отже, міркування науковця, а також результати аналізу попередніх досліджень дозволяють нам розглядати компетентність як сукупність таких компонентів. По-перше, це передумови компетентності, до яких належать: здібності, талант, знання, досвід, уміння, освіта, кваліфікація, робочий стаж. По-друге, це професійна діяльність людини, процес, що потребує її опису, визначення її структури, характеристик, ознак. По-третє, результати діяльності, до яких належать плоди праці, зміни в об'єктах діяльності, кількісні та якісні параметри результатів, їх можливі зміни. Також вважаємо за необхідне зосередитися на інтелектуальній відповідності особи тим завданням, виконання яких обов'язкове для людини, яка обіймає певну посаду. Своєю чергою, компетентність відбивається у кількості та якості завдань, які сформульовані та виконані особою в її основній роботі (на основному відрізку праці або в галузі основних функцій). Компетентність є одним з основних компонентів особистості або сукупністю якостей особистості, які обумовлюють успіх у виконанні основних завдань. Система визначених якостей особистості виявляється в результативності виконаних проблемних завдань. Водночас компетентність є однією з властивостей прояву особистості та полягає в ефективності розв'язання проблем, які трапляються в діяльності людини та здійснюються в інтересах даної організації.

Зазначене дозволяє зробити висновок, що поняття “компетентність” може використовуватися на різноманітних рівнях, від яких залежить зміст цього поняття. Але його багатогранність, динамічність, можливість вивчати його за допомогою різних підходів, складність його вимірювання призводить до змішування та підміни понять: “компетентність”, “культура фахівця”; “професійна майстерність”; “готовність до діяльності”; “інформаційна основа діяльності”.

Більшою мірою поняття “компетентність” розроблено в межах моделі ефективного менеджера Д. Колба, С. Любліна, Д. Споса [5]. Автори описують багаторівневу ієрархічну модель компетентності менеджера. Вершиною цієї ієрархії є інтегративна компетентність, тобто здатність до інтеграції знань, умінь, навичок та їх використання в умовах мінливих вимог зовнішнього середовища. Другий рівень – компетентність в емоційній сфері, перцептивна компетентність, концептуальна компетентність і компетентність у поведінці. На третьому рівні ієрархії компетентність в емоційній сфері виявляється через здатності до лідерства та роботи з людьми, надання допомоги та делегування повноважень; перцептивна компетентність – через уміння переборювати невідомість, збирання й аналіз інформації; концептуальна компетентність розглядається як планування, аналіз кількісної інформації, знання обчислювальної техніки і технології; поведінкова компетентність – як визначення цілей, уміння реалізувати наявні плани та здатність до новаторської діяльності.

У даному випадку компетентність розглядається з погляду тих умінь, які необхідні для успішного виконання завдань менеджера у процесі діяльності. Отже, до передумов компетентності додаються вміння та навички, що, виявляючись у діяльності, мають приводити до її ефективності. Якщо компетентність розглядається в контексті завдань конкретної діяльності, а її прояви пов’язані з результатами цієї діяльності, то можемо говорити, що це професійна характеристика суб’єкта діяльності. Спроба у моделі ефективного менеджера ієрархізувати вміння за допомогою введення вищої здатності до інтеграції знань, умінь, навичок та їх використання в умовах мінливого середовища розглядається з позиції інтелектуальної відповідності тим завданням, які виконує менеджер.

Отже, не дивує той факт, що важко досягти повної ясності в питанні визначення компетентності. Зрозуміло, що не слід розраховувати на одностороннє розуміння й виділення спільних характеристик. До того ж характеристики, на які вказує поняття, занадто складні, і сфери, в яких воно має значення, різноманітні. Але, незважаючи на це, в останні роки можна помітити зростання тенденції в напрямі схожих міркувань і спільного ходу дослідження. Зазначена тенденція уможливорює інтегрування як індивідуальних вимог, так і висування цілей на організаційному рівні, адже компетентність служить меті забезпечення здатності до дії в особистих і професійних ситуаціях за допомогою знань, умінь і навичок. Вона містить не тільки формальний рівень освіти й кваліфікації, але й наявну здатність до подолання конкретних ситуацій. Таке специфічне поєднання окремих здібностей утворює основу поведінки, спрямованої на виконання управлінських завдань. На основі цього можна зробити висновок, що компетентність є одним з основних елементів, що забезпечують успіх діяльності.

Отже, можемо говорити, що компетентність – це здатність кваліфіковано виконувати певні види робіт у межах професійної діяльності, домагаючись високих кількісних і якісних результатів праці на основі наявних у нього професійних знань, умінь і навичок. Наступним є те, що це міра відповідності підготовки працівника реальному

рівню складності виконуваних завдань. Істотними ознаками компетентності може бути рівень, обумовлений комбінацією критеріїв: рівень засвоєння знань, умінь (якість знань, умінь); діапазон і широта знань, умінь; здатності виконувати спеціальні завдання; здатність раціонально організовувати і планувати свою роботу; здатність використовувати знання в нестандартних ситуаціях (швидко адаптуватися до зміни техніки, технології організації та умов праці). Тому компетентність є найважливішою особистою оцінкою фахівця, що характеризує його здатність виконувати покладені на нього посадові обов'язки. Узагальнюючи вищезазначене, можемо говорити, що компетентність – це багаторівневе утворення з компонентами когнітивного, експресивного й інтерактивного характеру. Крім того, це складна єдина система внутрішніх психологічних складових і властивостей особистості спеціаліста, що включає знання й уміння. Це відображається в інтегральній відповідності особистості завданням, що виконуються, у кількості та якості виконаних завдань, у результативності й успішності особистості в проблемних ситуаціях; у передбаченні наслідків застосування способів впливу та їх ефективності.

Вище йшлося про категорію компетентності взагалі як такої. Професійна ж компетентність визначає ділову надійність, здатність успішно і безпомилково реалізовувати діяльність у будь-яких ситуаціях. Категорія компетентності загальніша, а категорія професійної компетентності визначається специфікою, змістом професійної діяльності та відображає структуру компетенції посади. Питанню професійної компетентності присвячено чимало наукових праць, але спільна думка вчених полягає в тому, що професійна компетентність і компетентність співвідносяться як частина й ціле. Загальним визначенням професійної компетентності є її розуміння як здатності застосовувати здобуті наукові знання, досвід практичної діяльності й ціннісне світосприйняття дійсності, бути відповідальним за її результати.

Професійна компетентність особи як індивідуальна характеристика ступеня її відповідності вимогам професії забезпечує наявність психологічного стану, що дозволяє діяти самостійно і відповідально, володіти здатністю і вмінням виконувати певні трудові функції. І тому кожний службовець компетентний тією мірою, якою виконувана робота відповідає вимогам, що поставлені до кінцевого результату даної професійної діяльності.

У чотирикомпонентній структурі особистості, яка спроектована Є. Ф. Зеєром на підставі розуміння особистості як суб'єкта соціальних відношень і активної діяльності, професійна компетентність є другою підструктурою суб'єкта діяльності. Основними рівнями професійної компетентності суб'єкта діяльності автор називає знання, професійну підготовленість, професійний досвід і професіоналізм.

Знання, вміння, навички, досвід як основні складові професійної компетентності розглядають й інші науковці. Так, професійна компетентність – це ділова надійність, здатність успішно виконувати конкретну управлінську діяльність у будь-яких ситуаціях. Це сума спеціальних знань і вмінь, які дозволяють керівникові глибоко розібратися в тій чи іншій справі, досвід практичної діяльності [6]. Зміст професійної компетентності розкривається через найвищий ступінь психологічних та особистісних змін, що відбуваються в процесі тривалого виконання професійних обов'язків [1].

Розглядаючи певні теоретико-методологічні підходи до визначення професійної компетентності, можемо говорити, що основними її складовими є знання, вміння, навички, досвід. Підґрунтям перелічених складових виступає інтелектуальний потенціал суб'єкта професійної діяльності, що, своєю чергою, має велике значення у формуванні поняття соціально-психологічної компетентності. Крім інтелектуального потенціалу, науковці

вказують на особистісні можливості суб'єкта професійної діяльності, завдяки яким він діє конструктивно у межах певної професійної компетентності. Маються на увазі загальні й спеціальні здатності та здібності людини стосовно виконання певної професійної діяльності.

Вважаємо, що розширення змісту професійної компетентності потребує детальнішого розгляду саме структури професійної компетентності, яку не можна звести лише до рівня професійних знань і котра визначається специфікою професійної діяльності й належністю професії до певного виду.

У класифікаціях компетентностей, які наводяться в науковій літературі, відбивається специфіка професійної діяльності. Своєю чергою, зміст професійної компетентності має обумовлюватися посадовою компетенцією публічного службовця, визначеною у відповідній нормативно-правовій базі. З одного боку, власне ця компетенція визначає повний обсяг професійної компетентності службовця, а з іншого – зміст професійної компетентності залежить від професійно-кваліфікаційної характеристики конкретної посади в системі публічного управління.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Обґрунтування теоретико-методологічних засад розвитку компетентнісного підходу в публічному управлінні дало змогу уточнити поняття “компетентність”, “професійна компетентність”. Але, незважаючи на наявність багатьох теоретико-методологічних конструктів, вивчення компетентності, професійної компетентності у сферах публічного управління взагалі та державної служби зокрема, прикладних аспектів професіоналізації кадрів, низки нормативно-правових документів щодо впровадження профілів компетентності, практичного застосування зазначених аспектів майже немає, а сучасні розробки так і залишаються у вигляді проєктів. Також ретельне вивчення науковцями зарубіжного досвіду впровадження компетентнісного підходу в публічне управління нині майже не дає позитивних результатів щодо його практичного застосування.

Тож серед перспектив подальших розвідок у даному напрямі вбачаємо вивчення методів і методик складання профілів компетентностей, їх застосування в управлінні людськими ресурсами та перенесення цього досвіду в публічне управління.

Список використаних джерел:

1. Храпик В. А. Стратегия достижения профессионализма [Электронный ресурс] / Храпик В. А. – Режим доступа : <http://www.akmeolog.narod.ru>
2. Rose P. S. Financial Institutions: Understanding and Managing Financial Services / P. S. Rose, J. W. Kolari. – IRWIN, 1995. – 766 p.
3. Никифоров А. Г. Компетентность и ее значение в управлении производством / А. Г. Никифоров // Вестник МГУ. – 1973. – Сер. 13. – № 3. – С. 3–9.
4. Марценюк О. Структурно-функціональний аналіз соціально-психологічної компетентності державного службовця / О. Марценюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – Вип. 2 (32). – С. 213–220.
5. Липовська Н. А. Інтерпретація комунікативної компетентності державних службовців в психологічному дискурсі / Н. А. Липовська, О. О. Марценюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2 (36). – С. 46–54.
6. Гогіна Л. М. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату [Електронний ресурс] / Л. М. Гогіна // Державне управління: теорія та практика. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2007-2>

УДК 35.08:37.0:37.014.12(477)

Л. В. Прудиус, кандидат наук з державного управління, заступник директора – начальник відділу програмного забезпечення та інноваційних технологій Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України

НЕФОРМАЛЬНА ОСВІТА ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Досліджено проблему створення правових засад упровадження в Україні неформальної освіти державних службовців відповідно до європейських стандартів. Доведено, що в Законі України “Про державну службу”, прийнятих підзаконних актах питання неформальної освіти державних службовців та офіційного визнання результатів їх неформального навчання не врегульовано. Внесено пропозиції щодо правового регулювання питання неформальної освіти державних службовців і підтвердження її результатів.

Ключові слова: європейська інтеграція; навчання впродовж життя; професійне навчання державних службовців; формальна освіта; неформальна освіта; інформальна освіта.

The research paper studies the problem of creation of legal basis for implementation in Ukraine of informal education for public servants according to the European standards. National and international legal acts that define the concept of lifelong learning of adults were analyzed. It is proved that the Law of Ukraine “On Civil Service” and adopted bylaws regulate neither the issue of informal education of public servants nor the official recognition of the results of their informal learning. A number of proposals were made on legal regulation of the issues of informal education of public servants and confirmation of its results.

Key words: European integration; lifelong learning; professional studies of public servants; formal education; non-formal education; informal education.

Постановка проблеми. Євроінтеграційний вибір України, орієнтований на впровадження європейських цінностей і стандартів, зумовив упровадження нової освітньої концепції – “навчання впродовж життя”, суть якої полягає у забезпеченні трьох типів навчання для безперервного всебічного розвитку особистості як найвищої цінності суспільства, а саме: формального (*formal*), неформального (*non-formal*) та інформального (*informal*).

Визнання неформальної освіти є одним із зобов'язань України, визначеним в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, для створення єдиного європейського освітнього простору [1]. Тому з метою реалізації Угоди [1] Концепцією Державної цільової соціальної програми “Молодь України” на 2016–2020 роки [2] передбачено створення цілісної системи неформальної освіти молоді, а законами України

© Л. В. Прудиус, 2016

“Про професійний розвиток працівників” [3], “Про зайнятість населення” [4] визначено процедуру офіційного визнання результатів неформального навчання, хоча лише для представників робітничих професій.

Водночас у Законі України “Про державну службу” [5] та прийнятих підзаконних актах питання неформальної освіти державних службовців та офіційного визнання результатів їхнього неформального навчання не врегульовано.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчив, що забезпечити безперервність освіти дорослих можна шляхом формального, неформального та інформального навчання, впроваджуючи інтерактивні технології. Це особливо актуально в умовах інтеграції України в єдиний європейський освітній простір. Цій проблемі присвячено дослідження А. Гончарук [6], Н. Гущиної [7], В. Давидової [8], О. Баніт [9], Н. Кіяновської [10], О. Луценко [11], Н. Мартинової [12], Н. Терьохіної [13], Т. Нестеренко [14] та ін. Однак питання правого регулювання неформальної освіти державних службовців та офіційного визнання результатів їхнього неформального навчання залишається недостатньо дослідженим.

Мета статті – дослідити проблеми правового регулювання неформальної освіти державних службовців в Україні та офіційного визнання результатів їхнього неформального навчання відповідно до європейських стандартів.

Виклад основного матеріалу. Європейські стандарти освіти впродовж життя визначені у цілій низці міжнародних правових актів, основними з яких є Рамка кваліфікацій Європейського простору вищої освіти (The framework of qualifications for the European Higher Education Area – “QF for the EHEA” [15], Європейська рамка кваліфікацій для навчання впродовж життя (The European Qualifications Framework for lifelong learning – “EQF for LLL”) [16], Європейська стратегія зайнятості (European employment strategy) [17], Меморандум безперервної освіти Європейського Союзу (A Memorandum of Lifelong Learning) [18], який був прийнятий у 2000 р. Лісабонським самітом Європейської Ради, тощо.

Європейською стратегією зайнятості (European employment strategy) визначено керівні принципи політики розвитку навчання протягом життя, суть яких полягає у збільшенні роботодавцями інвестицій у людські ресурси та забезпеченні безперервного навчання дорослих [17], а Меморандумом безперервної освіти Європейського Союзу (A Memorandum of Lifelong Learning) – ключові принципи безперервного навчання та його основні різновиди: формальне навчання (передбачає видачу офіційних документів про освіту), неформальне навчання (не передбачає видачі офіційних документів про освіту) та інформальне навчання (самоосвіта) [18].

Зокрема, у Меморандумі визначено шість ключових принципів безперервного навчання.

Принцип 1. Нові базові знання і навички для всіх (суть якого полягає в отриманні й оновленні навичок, необхідних для інтеграції в інформаційне суспільство, серед яких: комп’ютерна грамотність, іноземні мови, технологічна культура, підприємництво і соціальні навички).

Принцип 2. Збільшення інвестицій у людські ресурси (передбачає збільшення роботодавцями інвестицій у людські ресурси як найважливішої цінності Європи).

Принцип 3. Інноваційні методики викладання і навчання (спрямований на розробку інноваційних освітніх технологій, орієнтованих на користувача; визначення ролі викладачів як консультантів, наставників і посередників; забезпечення мотивації в навчанні та впровадженні методів критичного мислення).

Принцип 4. Нова система оцінювання здобутої освіти (визначає докорінну зміну підходів до розуміння й визнання навчальної діяльності та її результатів, особливо у сфері неформальної та інформальної освіти).

Принцип 5. Розвиток наставництва і консультування (передбачає забезпечення вільного доступу до інформації про освітні можливості в Європі й до необхідних консультацій та рекомендацій для безперервного навчання).

Принцип 6. Наближення освіти до дому (орієнтує на впровадження інформаційних технологій навчання, зокрема дистанційного навчання, та покладання відповідальності за розвиток системи неперервного навчання на місцеві органи влади) [18].

Тож освіта протягом життя в усьому світі й особливо в розвинених країнах стає дедалі важливішою сферою освітніх послуг:

формальна освіта – початкова, загальна середня освіта, середня професійна освіта, вища освіта, освіта після закінчення ВНЗ (аспірантура й докторантура), підвищення кваліфікації й перепідготовка фахівців і керівників з вищою і середньою професійною освітою в інститутах, на факультетах і курсах підвищення кваліфікації та професійної перепідготовки;

неформальна освіта – професійно спрямовані й загальнокультурні курси навчання в центрах освіти дорослих, у лекторіях товариства “Знання”, по телебаченню, на різних курсах інтенсивного навчання;

інформальна освіта є загальним терміном для освіти за межами стандартного освітнього середовища – індивідуальна пізнавальна діяльність, що супроводжує повсякденне життя, реалізується за рахунок власної активності індивідів у навколишньому культурно-освітньому середовищі; спілкування, читання, відвідування установ культури, подорожі, засоби масової інформації тощо. При цьому людина перетворює освітні потенціали суспільства на дійові чинники свого розвитку [19].

Тобто, як зазначає Н. Терьохіна, неформальна освіта відбувається в будь-якому середовищі (навчальному закладі, товаристві, церкві, сім’ї тощо); в індивідуальній чи груповій формі; в будь-якому віці, що ще раз підтверджує факт існування неформальної освіти як частини неперервного навчання. Джерелом неформальної освіти можуть бути музеї, школи, інститути, телебачення, газети, власний досвід і досвід інших людей [13]. Також як інструмент неформальної освіти Г. Нестеренко і О. Тишкова визначають сучасні соціальні мережі, такі як “MySpace”, “Facebook”, “Вконтакте”, “Одноклассники” та ін. [14].

Досліджуючи особливості сучасного стану неформальної освіти дорослих у Великобританії та Німеччині, А. Гончарук серед спільних форм освіти дорослих виокремила такі, як організації, що навчаються (тобто підприємства, що організовують навчання для власних співробітників), та асоціації робітничої освіти, англійські центри освіти дорослих і німецькі народні університети (*Volkshochschulen*). Також у Великобританії існують відділення неперервної освіти при вищих навчальних закладах і коледжах подальшої освіти; громадські коледжі та центри освіти дорослих; короткострокові коледжі інтернатного типу. Новітніми формами освіти дорослих, що виникли в останню чверть XX ст. у відповідь на об’єктивні потреби британського суспільства у забезпеченні особистісного вдосконалення працівників і ліпніх людей, стали організації, що навчаються, та університети третього віку. В Німеччині послуги у сфері неформальної освіти дорослих також надають церкви та профспілки, поширене дистанційне навчання [6].

У дисертації В. Давидової розглядається багаторічний шведський досвід неформальної освіти дорослих (так званого фолкбїлднінгу (*folkbildning*)), що реалізує концепцію неперервного навчання. Унікальність шведської неформальної освіти дорослих полягає в тому, що майже три чверті населення цієї країни залучені в неперервну пізнавальну діяльність, яка реалізується в гуртках для дорослих (*studiecirklar*) навчальних асоціацій (*studieforbund*) та народних вищих школах (*folkhogsskola*) і ґрунтується на добровільності та доступності, забезпечуючи умови для навчання впродовж життя. Фолкбїлднінг фінансується державою, регіональними і місцевими органами влади [8].

Ефективним засобом розвитку системи безперервної освіти є створення корпоративних університетів, що забезпечують чергування одержання фундаментальних знань із практичною діяльністю [19]. В основі діяльності корпоративних університетів містяться три головні принципи: 1) неперервність професійної підготовки та навчання персоналу, зумовлена стрімкими темпами розвитку, модернізації техніки і технологій; 2) практична спрямованість професійної підготовки та навчання персоналу; 3) використання переважно активних методів навчання персоналу [9].

Однією із форм корпоративного навчання є навчання на робочому місці, яке здійснюється за допомогою методів наставництва, коучингу, тьюторства, кураторства, ротації тощо та електронне навчання [9; 10; 19]. Нині електронне навчання – невід’ємна частина освітнього процесу. До його складу можна зарахувати електронні курси, електронні бібліотеки, нові програми та системи навчання [10]. Дистанційне навчання є підкатегорією електронного навчання.

Отже, розвиток навчання впродовж життя спрямований на збільшення роботодавцями інвестицій у людські ресурси та забезпечення ними безперервного навчання дорослих шляхом формального, неформального та інформального навчання. Неформальне навчання в Європі є важливою частиною неперервного навчання дорослих, що здійснюється шляхом пізнавальної діяльності, яка реалізується в гуртках (центрах освіти) для дорослих, народних вищих школах, навчальних асоціаціях, корпоративних університетах, церквах, профспілках тощо. Особливе значення в неформальній освіті відіграють інтерактивні форми та методи навчання.

Зокрема, Н. Мартинова, вивчаючи досвід використання активних методів навчання в системі неформальної туристичної освіти, зазначає, що навчання працівників туристичного бізнесу в неформальній освіті здійснюється за допомогою рекламних турів, спеціалізованих конференцій, семінарів, презентацій, різноманітних тренінгів, заходів типу “workshop”, тематичних майстер-класів, медіа-проектів, самонавчання тощо. Останнім часом стала поширеною робота в кейс-студіях, студіях управлінської практики, започатковано тематичні дискусії з відеомодулями [12].

Для навчання дорослих у Швеції практикуються переважно інтерактивні методики “майстерня майбутнього”, “вулик”, “зміна складу груп”, “портфолію”, “проектна діяльність”, “мозкова атака”, “картотворення”, “рольові ігри”, які ґрунтуються на критично-креативному підході до пізнання [8]. Одним із ефективних варіантів неформального навчання Н. Гущина називає сторітеллінг. Сторітеллінг (англ. *storytelling*), або розповідання історій, був винайдений і успішно випробуваний на особистому досвіді Девідом Армстронгом, головою міжнародної компанії Armstrong International. Розробляючи свій метод, Девід Армстронг урахував відомий психологічний фактор: історії більш виразні, захопливі, цікаві й легше асоціюються з особистим досвідом, ніж пра-

вила або директиви. Вони краще запам'ятовуються, їм надають більше значення та їхній вплив на поведінку людей сильніший [7].

Слід зазначити, що для забезпечення безперервності навчання необхідно підтверджувати результати неформального навчання. Зокрема, в Рекомендації Європейського Парламенту і Ради 2008/С 111/01 “Про встановлення Європейської кваліфікаційної структури для можливості отримати освіту протягом усього життя” від 23 квітня 2008 року *наголошено на заохочуванні затвердження неформальних і неофіційних результатів навчання відповідно до висновків Ради про загальні європейські принципи визначення та підтвердження неформальної та неофіційної освіти від 28 травня 2004 р.* [20].

Отже, для забезпечення безперервної освіти державних службовців важлива зміна підходів до розуміння й визнання навчальної діяльності та її результатів, особливо у сфері неформальної та інформальної освіти, забезпечення навчання на робочому місці шляхом наставництва та консультування, запровадження в навчальний процес інтерактивних методів навчання, зокрема методів критичного мислення, використовуючи інформаційні технології, а саме електронне (дистанційне) навчання.

Із метою впровадження в Україні європейських освітніх стандартів було схвалено Національну доктрину розвитку освіти [21], Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [22], Національну рамку кваліфікацій [23], прийнято закони України “Про професійний розвиток працівників” [3], “Про зайнятість населення” [4], “Про вищу освіту” [24], які визначили стратегію та основні напрями подальшого розвитку освіти в Україні для підвищення доступності якісної, конкурентоспроможної освіти відповідно до вимог інноваційного сталого розвитку суспільства, економіки та забезпечення особистісного розвитку людини згідно з її індивідуальними здібностями, потребами на основі навчання протягом життя.

Термін “*неформальне навчання працівників*” вперше застосовано в Законі України “Про професійний розвиток працівників” як набуття працівниками професійних знань, умінь і навичок, не регламентоване місцем набуття, строком і формою навчання, а “*формальне професійне навчання працівників*” – набуття працівниками професійних знань, умінь і навичок у навчальному закладі або безпосередньо в роботодавця відповідно до вимог державних стандартів освіти, за результатами якого видається документ про освіту встановленого зразка. Крім того, Законом передбачено процедуру *підтвердження кваліфікації працівників* для визначення відповідності професійних знань, умінь і навичок працівників установленим законодавством вимогам і посадовим обов'язкам, проведення оцінювання їхнього професійного рівня шляхом атестації [3].

Відповідно до зазначеного Закону [3] та Закону України “Про зайнятість населення” [4], затверджено Порядок підтвердження результатів неформального професійного навчання осіб за робітничими професіями [25], прийнято цілу низку нормативних актів для впровадження процедури підтвердження кваліфікацій за результатами неформального професійного навчання осіб робітничих професій.

Із метою визнання неформальної освіти в Україні було розроблено проекти законів України: “Про внесення змін до деяких законів України (щодо визнання неформальної освіти)” [26], про освіту [27] та про систему професійних кваліфікацій [28]. Зокрема, в проекті Закону України: “Про внесення змін до деяких законів України (щодо визнання неформальної освіти)” визначено, що за ступенем інституційної формалізації освіта може бути формальною; неформальною; інформальною та визначено їх сутність. Крім того, законопроектом передбачено визнання неформальної та/або інформальної освіти, яку здобули волонтери [26].

Сприяння навчанню впродовж життя визначено в проекті Закону України “Про освіту” одним із принципів державної політики у сфері освіти. Встановлено, що особа реалізує своє право на освіту впродовж життя шляхом формальної, неформальної та інформальної освіти. Держава визнає всі ці різновиди освіти, підтримує суб’єктів освітньої діяльності, що надають відповідні освітні послуги, а також заохочує до здобуття освіти всіх різновидів [27].

Відповідно до зазначеного законопроекту *формальна освіта* – освіта, яка здобувається за освітніми програмами відповідно до визначених законодавством рівнів освіти, галузей знань, спеціальностей (професій), передбачає досягнення здобувачами освіти визначених стандартами освіти результатів навчання відповідного рівня освіти і здобуття кваліфікацій, що визнаються державою; *неформальна освіта* – освіта, яка здобувається за освітніми програмами та не передбачає присвоєння (присудження) визнаних державою кваліфікацій за рівнями освіти й отримання встановленого законодавством документа про освіту; *інформальна освіта* (самоосвіта) – освіта, яка передбачає самоорганізоване здобуття особою певних компетентностей, зокрема під час повсякденної діяльності, пов’язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю, родиною чи дозвіллям [27].

Визначено також, що кваліфікації та результати навчання, здобуті шляхом неформальної та інформальної освіти, можуть бути підтверджені й визнані у системі формальної освіти або в інших випадках, установлених законодавством України. Для цього передбачено створення національної системи кваліфікацій [27]. Законопроект про систему професійних кваліфікацій у 2012 р. був схвалений у першому читанні, а 2014 р. – відкликаний [28; 29].

Нині організація професійного навчання державних службовців регулюється Законом України “Про державну службу” (ст. 48), відповідно до якого професійне навчання державних службовців проводиться за рахунок коштів державного бюджету й інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема в галузі знань “Публічне управління та адміністрування”, у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, в тому числі за кордоном. Крім того, Законом визначено право керівника державної служби в межах витрат, закладених на утримання відповідного державного органу, забезпечувати організацію професійного навчання державних службовців, підвищення кваліфікації державних службовців на робочому місці або в інших установах (організаціях). Унормована Законом і процедура переведення державних службовців (ротації) [5].

Положення про систему підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування закріплює, що підготовка державних службовців – здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” галузі знань “Управління та адміністрування”, в тому числі на основі здобутого раніше освітнього ступеня магістра та набутого практичного досвіду за іншою спеціальністю, а також навчання в аспірантурі, докторантурі, інших навчальних закладах або наукових установах за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі [30]. Тож оскільки підготовка державних службовців передбачає видачу офіційних документів про освіту, її можна зарахувати до формальної освіти.

Що стосується підвищення кваліфікації державних службовців, то це є одним із різновидів професійного навчання державних службовців, що здійснюється безперервно за такими різновидами: навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; тематичні постійно діючі семінари; спеціалізовані короткострокові навчальні курси; тематичні короткострокові семінари, зокрема тренінги; стажування в органах, на які поширюється дія Закону України “Про державну службу”, а також закордоном; самостійне навчання (самоосвіта); щорічний Всеукраїнський конкурс “Кращий державний службовець” [30].

Наказом Міністерства освіти і науки України від 19 січня 2016 р. № 34 “Про документи про підвищення кваліфікації” врегульовано питання щодо виготовлення, видачі та обліку документів про підвищення кваліфікації, в яких рекомендовано зазначати перелік програмних результатів навчання та обсяги навчального часу в кредитах Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи [31].

Тобто серед різновидів підвищення кваліфікації державних службовців зазначено ті різновиди навчання, котрі можна зарахувати до формального навчання (це навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації, програмами спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних короткострокових семінарів, зокрема тренінгів, тематичних постійно діючих семінарів, оскільки передбачають видачу відповідних документів про підвищення кваліфікації), а також до інформального навчання (самоосвіта) і до неформального навчання (стажування державних службовців та їх участь у щорічному Всеукраїнському конкурсі “Кращий державний службовець”).

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Неформальне навчання – важлива складова концепції безперервної освіти дорослих, що ґрунтується на принципах рівності умов кожної людини для повної реалізації її здібностей, таланту, всебічного розвитку, гуманізму, демократизму, пріоритетності загальнолюдських духовних цінностей.

Неформальну освіту можна розглядати як пізнавальну діяльність, спрямовану на підвищення освітнього рівня особи шляхом здобуття (оновлення, вдосконалення) знань, умінь, навичок, необхідних для всебічного особистісного розвитку людини, розвитку її талантів і здібностей та успішної самореалізації.

Існують різноманітні види та форми неформальної освіти: від навчання в гуртках (центрах освіти) для дорослих, народних вищих школах, навчальних асоціаціях, корпоративних університетах, церквах, профспілках до участі у спеціалізованих конференціях, семінарах, презентаціях, різноманітних тренінгах, заходах типу “workshop”, тематичних майстер-класах, медіа-проектах, кейс-студіях, студіях управлінської практики, тематичних дискусіях з відеомодулями, сучасних соціальних мережах “Facebook”, “Вконтакте”, “Однокласники” “MySpace” тощо. Особливе значення у неформальній освіті мають інтерактивні форми й методи навчання, такі як електронне (дистанційне) навчання та методи критичного мислення.

Нині з метою впровадження в Україні європейських стандартів безперервного навчання дорослих розроблено правові засади для здобуття і підтвердження результатів неформальної освіти, однак лише для працівників робітничих професій. Питання безперервного навчання державних службовців шляхом його поділу на формальне, неформальне та інформальне навчання не врегульовано.

Вирішення зазначеного питання потребує прийняття законів України “Про освіту”, “Про систему професійних кваліфікацій”, внесення змін до Закону України “Про державну службу” та розробки на їх основі Положення про систему професійного навчання державних службовців, яке передбачатиме: поділ професійного навчання на формальне, неформальне та інформальне навчання з урахуванням Національної рамки кваліфікацій; процедуру визнання результатів неформального та інформального навчання із запровадженням накопичувальної системи кредитів; урахування результатів неформального навчання під час щорічного оцінювання результатів службової діяльності та для кар’єрного зростання державних службовців. Ці питання потребують подальших досліджень.

Список використаних джерел:

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. – Режим доступу : <http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>
2. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми “Молодь України” на 2016–2020 роки [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 № 1018-р. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248528402>
3. Про професійний розвиток працівників [Електронний ресурс] : Закон України від 12.01.2012 № 4312-VI. – Режим доступу : <http://www.zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4312-17>
4. Про зайнятість населення [Електронний ресурс] : Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI. – Режим доступу : <http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>
5. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. – Режим доступу : <http://www.zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
6. Гончарук А. Неформальна освіта дорослих у країнах ЄС [Електронний ресурс] / Гончарук А. // Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/socliх_gum/pena/2012_1/Goncha.pdf
7. Гущина Н. Сторітеллінг як ефективний варіант неформального навчання [Електронний ресурс] / Гущина Н. – Режим доступу : <http://www.ar25.org/article/storitelling-yak-efektyvnyy-variant-neformalnogo-navchannya.html>
8. Давидова В. Д. Неформальна освіта дорослих у навчальних гуртках Швеції [Електронний ресурс] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук : спец. 13.00.01 “Загальна педагогіка та історія педагогіки” / В. Д. Давидова. – К., 2008. – 20 с. – Режим доступу : <https://www.nenc.gov.ua/doc/autoref/davidova.pdf>
9. Баніт О. Корпоративне навчання як інноваційна технологія у системі внутрішньо-фірмової підготовки персоналу [Електронний ресурс] / Баніт О. – Режим доступу : http://www.search.ukr.net/?go=http%3A%2F%2Ffirbis-nbu.gov.ua%2Fcgi-bin%2Ffirbis_nbu%2Fcgirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN
10. Кіяновська Н. М. Поняття електронного навчання в контексті сучасної педагогічної науки [Електронний ресурс] / Кіяновська Н. М. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/29_DWS_2012/Pedagogica/1_120037.doc.htm
11. Луценко О. Є. Неформальне професійне навчання працівників: проблеми правового регулювання [Електронний ресурс] / О. Є. Луценко // Публічне право. – 2016. – № 1. – С. 241–248. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_34

12. Мартинова Н. С. Досвід використання активних методів навчання в системі неформальної туристичної освіти [Електронний ресурс] / Н. С. Мартинова // Вісник Луганського національного університету ім. Т. Шевченка. – 2009. – № 10 (173). – С. 38–43. – Режим доступу : http://www.tourlib.net/statti_ukr/martynova3.htm
13. Терьохіна Н. Неформальна освіта як важлива складова системи освіти дорослих [Електронний ресурс] / Н. Терьохіна // Порівняльно-педагогічні студії. – 2014. – № 6 (20). – С. 109–114. – Режим доступу : http://www.library.udpu.org.ua/library_files/poriv_ped_stydii/2014/2014_6/15.pdf
14. Нестеренко Г. О. Сучасні соціальні мережі як інструмент неформальної освіти [Електронний ресурс] / Г. О. Нестеренко, О. В. Тишкова. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Gileya/2011_49/Gileya49/F37_doc.pdf
15. The framework of qualifications for the European Higher Education Area [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ehea.info/Uploads/Documents/QF-EHEA-May2005.pdf>
16. The European Qualifications Framework for Lifelong Learning (EQF) [Електронний ресурс] / European Communities, 2008. – Режим доступу : www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/news/EQF_EN.pdf
17. European employment strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fti.infoeuropa.eu/rocid.pt/database/000037001-000038000/000037149.pdf>
18. Меморандум неперервного образования Европейского Союза [Електронний ресурс] : Міжнародний документ 2000 р. – Режим доступу : <http://www.znanie.org/docs/memorandum.html>
19. Освіта протягом життя: світовий досвід і українська практика. Аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/252>
20. Рекомендація 2008/С 111/01 Про встановлення Європейської кваліфікаційної структури для можливості отримати освіту протягом усього життя [Електронний ресурс] : Рекомендація Європейського Парламенту і Ради від 23.04.2008 № 2008/С111/01. – Режим доступу : http://www.zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_988
21. Про Національну доктрину розвитку освіти [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>
22. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25 черв. 2013 р. № 344/2013 // Офіційний вісник України від 12.07.2013. – 2013. – № 50. – С. 18. – Ст. 1783.
23. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 № 1341. – Режим доступу : <http://www.zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>
24. Про вищу освіту [Електронний ресурс] : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. – Режим доступу : <http://www.zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
25. Про затвердження Порядку підтвердження результатів неформального професійного навчання осіб за робітничими професіями [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 № 340. – Режим доступу : <http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/340-2013-%D0%BF>

26. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо визнання неформальної освіти) [Електронний ресурс] : проект Закону від 12.02.2015 № 2121. – Режим доступу : http://www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54026

27. Проект Закону України про освіту [Електронний ресурс] : проект Закону від 04.04.2016 № 3491-д. – Режим доступу : http://www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639

28. Проект Закону України про систему професійних кваліфікацій [Електронний ресурс] : проект Закону від 12.12.2012 № 0957. – Режим доступу : http://www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45046

29. Про прийняття за основу проекту Закону України про систему професійних кваліфікацій [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 02.10.2012 № 5301-VI. – Режим доступу : <http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5301-17>

30. Про затвердження Положення про систему підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 № 564 // Урядовий кур'єр від 04.08.2010. – № 142.

31. Про документи про підвищення кваліфікації [Електронний ресурс] : наказ Міністерства освіти і науки України від 19.01.2016 № 34. – Режим доступу : http://www.osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/49483

О. І. Васильєва, доктор наук з державного управління, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президенті України

ЗАСТОСУВАННЯМ КЛАСТЕРНОГО ПІДХОДУ В СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКОВІ ТЕРИТОРІЙ

Досліджено застосування кластерного підходу в соціально-економічному розвитку територій. Зазначено, що формування та розвиток економічних кластерів на місцевому рівні є одним з першочергових питань сучасної наукової думки. Доведено, що кластерний підхід розвитку економіки став пріоритетним у Фінляндії та США. Зазначено, що зарубіжний і вітчизняний досвід свідчать, що управління із застосуванням кластерного підходу стає одним з ефективних засобів антикризового управління, впливу органів державного управління й органів місцевого самоврядування на розв'язання проблем соціально-економічного розвитку територій.

Ключові слова: кластер; кластерний підхід; криза; антикризове управління.

In the article research the application of cluster approach to economic and social development areas. The author notes that the formation and development of economic clusters at the local level is one of the primary questions of modern scientific thought. The cluster approach of economic development has become a priority in Finland and the USA. The international and domestic experience analyzed in the article. Management with application of the cluster approach was an effective means of crisis management and the impact of government and local authorities to address problems of social and economic development of territories.

Key words: cluster; cluster approach; crisis; crisis management.

Постановка проблеми. У Програмі розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні на 2011–2015 рр. наголошувалося на нерозвинутості інноваційної інфраструктури й недостатній кількості інноваційних підприємств, зокрема кластерів. На першому етапі реалізації зазначеної програми передбачалося створити сприятливі умови для залучення інвестицій, оптимізації інноваційної інфраструктури та створення промислових кластерів, однак реальних механізмів для здійснення останнього запропоновано, на жаль, не було.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні питання інноваційного розвитку територій з використанням кластерного підходу досліджували вчені: С. Белаї, О. Бобровська, І. Гончаренко, А. Дігич, М. Долішній, О. Карпенко, М. Кастельс, Т. Наконечна, М. Портер, С. Харічков, П. Хіманен, І. Чикаренко, Ю. Шаров та ін.

Мета статті – дослідження застосування кластерного підходу в соціально-економічному розвитку територій. Відповідно до мети поставлені такі завдання: дослідити феномен кластера в соціально-економічному розвитку території, виявити можливості розвитку кластерів в Україні.

© О. І. Васильєва, 2016

Виклад основного матеріалу. Поняття кластера в науковий обіг було введено американським ученим-економістом, засновником кластерної теорії М. Портером у його фундаментальній праці “Конкурентні переваги країн” (1990 р.), яке було результатом системного дослідження інформації про діяльність успішних американських та європейських корпорацій. Науковець зазначив, що кластер являє собою групу географічно суміжних і взаємопов’язаних підприємств і організацій, що функціонують у певній галузі, взаємодоповнюють і забезпечують постійне зростання кластера в цілому [1]. М. Портер називає кластерами те, що інші дослідники називають промисловими округами, новими промисловими зонами, регіональними виробничими комплексами тощо, залежно від конкретних характеристик таких агломерацій [2].

Формування та розвиток економічних кластерів на місцевому рівні є одним із першочергових питань сучасної наукової думки. Особливо це стосується управління регіональним розвитком. Оскільки питання кластеру, за визначенням М. Портера, є суто економічним явищем, то його функціонування та розвиток безпосередньо стосується завдань, на виконання яких спрямована дія відповідних механізмів державного управління. Під впливом теорії М. Портера в 90-х рр. XX ст. кластерний підхід розвитку економіки став пріоритетним у Фінляндії, в якій було проведено масштабне дослідження під назвою “Переваги Фінляндії – майбутнє фінської промисловості”, в результаті якого була розроблена Національна промислова стратегія. Ця стратегія зробила можливим перехід від загальнодержавного регулювання до промислової та технологічної політики, тобто розвитку кластерів. Нині лісовий, інформаційний і телекомунікаційний кластери наймасштабніші для економіки Фінляндії [3, 145]. До провідних фірм фінських кластерів належать виробничі та сервісні підрозділи низки таких великих транснаціональних компаній, як “Eriksson”, “Siemens”, “Fujitsu”, “IBM”. Створення виробництв і дослідних центрів не стільки наближує великі транснаціональні корпорації до споживачів, скільки використовує кваліфіковану робочу силу й можливості національної інноваційної системи.

Науковці М. Кастельсі та М. Хіманен у своїх працях показують на прикладі технопарків в Оулу та Вуорінені, що вони мають міцніші зв’язки із зовнішніми фірмами, ніж із власними [4, 135]. При цьому технопарки показують економічне зростання тільки тоді й там, де вони приєднані до значних інноваційних кластерів. Аналіз ефекту від діяльності технопарків вплинув на трансформацію фінської національної політики у сфері економічного розвитку: відбулася переорієнтація від ініціації програм, які базуються на національних пріоритетах, до підтримки приватних і громадських суб’єктів, які беруть участь у регіональному розвитку (фірми, органи місцевої адміністрації, громадські ініціативи), щодо їх підприємницьких ініціатив.

У науковій літературі кластер визначено добровільним об’єднанням підприємницьких структур, галузевих і територіальних, які тісно співпрацюють з органами місцевої та регіональної влади, освітніми, науковими й науково-дослідними установами, громадськими організаціями з метою підвищення конкурентоздатності власної продукції та сприяння економічному розвитку регіону, його конкурентоспроможності. Нині “регіональний промисловий кластер” розуміється як територіальне об’єднання виробників промислової продукції, наукових, науково-дослідних установ, інституцій ринкової інфраструктури й владних структур у частині вживання їх взаємодії для розвитку територіальних конкурентних переваг, підвищення конкурентоздатності продукції та конкурентоспроможності регіону в цілому.

Кластерна концепція йде значно далі, ніж класичне розуміння М. Портера. Вона орієнтується на залучення до кластерів інтегрованих і частіше різнорідних компаній, державних і громадських агенцій та інститутів, з метою виробництва кола нових чи модернізованих виробів [5, 240]. Отже, розвиток кластерів формує мережну структуру компаній, які, з одного боку, пов'язані в межах ланцюга створення доданої вартості, а з іншого – самі по собі є відокремленими структурами. Зауважимо, що світовий досвід розвитку кластерів показує, що вони не можуть бути створені штучно, провідну роль відіграє ресурсний потенціал регіону та розвиток ділових відносин у мережі. Взаємовідносини між різними компаніями в кластері залежно від виду їх діяльності поділяють на технологічні та економічні, за допомогою яких провадиться господарська діяльність.

Кластери – це одна із форм співпраці місцевих і регіональних органів влади, бізнес-структур та агенцій регіонального розвитку, ділових кіл регіону. Кластерний підхід суттєво змінює зміст регіональної промислової політики: зусилля органів влади спрямовуються не на підтримку окремих підприємств або галузей, а на розвиток системи взаємовідносин між суб'єктами економіки та державними (недержавними) інститутами. Отже, формування та розвиток регіональних промислових кластерів передбачає створення дійового організаційно-правового механізму державного управління, здатного забезпечити взаємозв'язок державних, регіональних інтересів з інтересами окремих суб'єктів господарювання.

Як слушно зазначають відомі науковці Ю. Шаров та І. Чикаренко, вітчизняній теорії кластеризації досі притаманна певна нелогічність і фрагментарність, що обумовлено відсутністю системності, хаотичністю нагромадження знань, недостатністю нормативно-правового забезпечення та наукового обґрунтування політичної та практичної здійсненності. Насамперед це стосується формування і реалізації політики кластеризації на муніципальному рівні та її інституційної й організаційної підтримки, що й зумовило актуальність проведених досліджень і формування на цій основі моделі інституційно-організаційного забезпечення створення муніципального кластеру [6].

Нині можна виділити такі види кластерів: інноваційні, промислові, економічні, регіональні, транснаціональні тощо. Дослідники по-різному визначають сутність кластерних об'єднань. Одні виділяють як головну характеристику кластера географічну концентрацію, другі – галузеву належність, треті – інноваційну орієнтованість [7]. Природа виникнення економічних кластерів у більшості країн світу та в Україні різна. Проте в умовах глобалізації світових ринків українська економіка має відповідати всім сучасним критеріям конкурентоспроможності, забезпечити яку й покликані регіональні економічні кластери. Оскільки економічний кластер (локальна концентрація підприємств однієї галузі та компаній, які їх обслуговують) має зазвичай регіональний або міжрегіональний характер, функціонування та розвиток цих підприємств є завданням державної регіональної політики [8; 9, 104–119].

Сучасні умови світового розвитку, процеси глобалізації та транснаціоналізації у сфері управління потребують застосування нових видів управлінського впливу, який би забезпечував розвиток будь-якої системи від негативних зовнішніх і внутрішніх впливів. Через загострення кризи в Україні виникає потреба в ефективному антикризовому управлінні, а загальні тенденції розвитку науки державного управління зумовлюють розробки концепції антикризового управління, в основу якої покладено поняття

циклічного розвитку, керованості, обмеженості ресурсів, браку часу, мотивації, ризиковості прийняття управлінських рішень тощо. Навіть з усталеним функціонуванням економіки практично всі підприємства, організації, фірми мають вживати заходів щодо запобігання передкризовим і кризовим явищам.

Криза – це найбільше загострення суперечностей у соціально-економічній системі території, за яких умови її стійкого розвитку виявляються нездійсненними, що загрожує її життєстійкості в навколишньому середовищі. Нині антикризове управління територією можна визначити як один з найважливіших видів діяльності органів місцевого самоврядування, що забезпечує збереження певної структури місцевої економіки, її сталий розвиток і згладжування негативних наслідків криз різної природи. Отже, антикризове управління муніципальним утворенням – це застосування антикризових процедур щодо конкретної території з метою недопущення кризи або згладжування її негативних наслідків. Антикризові процедури містять: діагностику виникнення кризових ситуацій з метою прийняття адекватних заходів; аналіз зовнішнього середовища та внутрішнього потенціалу території (природного, географічного, майнового, фінансового, податкового тощо), а також її конкурентних переваг на основі SWOT-аналізу; бюджетний аналіз на основі зіставлення власних і регульованих доходів конкретної території, прогноз доходів і витрат бюджету; розробку антикризової стратегії та програми розвитку території, в тому числі короткострокових заходів щодо реструктуризації заборгованості, збільшення доходів і зниження витрат бюджету та довгострокових заходів щодо реструктуризації основних галузей, містотвірних підприємств, оздоровлення місцевих фінансів тощо.

В Україні новітні організаційні, економічні та соціальні технології в місцевому самоврядуванні поки впроваджуються повільними темпами, хоча певний позитивний досвід уже є. До причин, що блокують процес кластеризації місцевих і регіональних економік, належать недостатня усвідомленість неформованості спільної відповідальності місцевої влади, суб'єктів господарювання та жителів, недостатнє розуміння ролі новітніх організаційних і управлінських технологій у власному розвитку, адміністративних, інноваційних, творчих та інших можливостей організацій, що розташовані в територіальному чи галузево-секторальному просторі регіонів [10–11]. Отже, відсутність гнучкої координації використання ресурсів органів місцевого самоврядування, галузевий принцип формування організаційних структур органів місцевої влади, неефективна структура управління муніципальним господарством, недостатнє використання корпоративного способу господарювання як ефективної технології антикризового управління, низька організаційна корпоративна культура місцевого самоврядування не сприяють появі стратегії кластеризації як джерела на шляху підвищення усталеного розвитку місцевих і регіональних економік на інноваційних організаційних засадах.

Хотілося б зазначити, що процес кластеризації економічних систем міст і регіонів слід розглядати як процес інтеграції їх економічних, соціальних та інших потенціалів, що здатен створювати інтегральний ефект, величина якого має синергетичний характер. Інтерес до кластерного інноваційного розвитку був викликаний насамперед успіхами об'єднання компаній Силіконової Долини (штат Каліфорнія, США). У рамках кластера “Силіконова Долина” лише за період з 1991 до 2001 рр. венчурні інвестиції збільшилися з 2 до 68,8 млрд дол. США. Приклад Каліфорнії наслідували й інші штати США, реалізувавши відповідні програми кластерного розвитку: в США сотні міст і

територій реалізують свої кластерні стратегії, створюються комісії з формування кластерів. Необхідну аналітичну роботу виконують наукові центри та університети. Початковий капітал виділяється адміністрацією штату, а потім залучаються засоби приватних компаній. На початку XXI ст. у США в кластерах було задіяно 57 % усього працездатного потенціалу країни, а частка ВВП, виробленого кластерами США, становила 61 %. У США більше половини підприємств працюють за такою моделлю виробництва: підприємства кластера розташовуються в одному регіоні й максимально використовують його природний, кадровий та інтеграційний потенціали [12].

Піонером кластерного розвитку в Україні став Подільський регіон, а саме Хмельницька область, де вперше виникли кластери в сучасному розумінні. На кінець 2009 р. в області працювало 6 кластерів: швейний, туристичний, будівельний, харчовий, продовольчий і сільського туризму [13]. З 1998 до 2006 рр. сфера розвитку економічних кластерів в Україні суттєво розширилася. До Поділля в подальшому приєдналися й Івано-Франківська область, де нині діють кластери туризму та декоративного текстилю; Черкаська область з кластером транспортних перевезень; Житомирська область – кластер добування та переробки каменю; Полтавська область – кластер з виробництва екологічно чистої продукції, Одеська область – винний кластер; Харківська область – машинобудівний кластер та Рівненська область – кластер з деревообробки. Наявність певних беззаперечних переваг стимулює підприємства входити до складу кластера, а саме: доступ до експертів; доступ до інформації щодо різних аспектів діяльності (матеріальні ресурси, оптовики, стандарти, експортні вимоги тощо); доступ до капіталовкладень для поліпшення продуктивності та конкурентоспроможності фірм; спільні закупівля та продаж, що зменшує ціни на сировину; можливість постійного контакту з подібними іноземними підприємствами малого та середнього бізнесу. Кластерний підхід дає підприємствам перевагу над більш ізольованими конкурентами. Він дає доступ до більшої кількості постачальників і послуг підтримки, адаптованих до вимог споживачів, до досвідченої та висококваліфікованої робочої сили і до невідворотної передачі знань та навичок, що відбувається на зустрічах та під час обговорення бізнесу [13].

У Львові спільно із міжнародною консалтинговою компанією Monitor Groups Фондом “Ефективне управління” у 2012 р. було розроблено стратегію економічного розвитку міста. В межах проекту проаналізовано 15 ключових економічних кластерів у Львові, серед яких кластери бізнес-послуг із туризму – вибрані як основні локомотиви економічного розвитку Львова. У виборі кластерів у Львові враховувались головні фактори, здатні забезпечити економічний розвиток міста, такі як: історична спадщина світового значення, прикордонне географічне розташування, високоосвічені трудові ресурси; підприємницький дух [14].

У липні 2015 р. більшість відомих ІТ-компаній міста Харкова офіційно зробили оголошення про запуск нової громадської та ділової ініціативи, спрямованої на розвиток ІТ-сфери в місті. У харківський ІТ-кластер уже входять такі компанії, як AltexSoft, INSART, Promodo, SlobodaStudio, Telesens і Videal. Цей проект офіційно називають “Громадський союз “Kharkiv IT Cluster”, його ініціатори орієнтуються в тому числі на кластер, який уже працює у Львові [15].

Унікальним експериментом став досвід створення та діяльності транспортно-туристичного кластера “Південні ворота України”. Цей проект став складовою части-

ною Стратегії розвитку Херсонської області до 2015 р. У 2005 р. кластер “Південні ворота України” був зареєстрований як асоціація підприємств. Він складається із підприємств транспортної галузі, туризму та курортно-рекреаційного комплексу, рекламно-інформаційних, поліграфічних, будівельних підприємств, органів місцевого самоврядування та громадських об’єднань. На жаль, зареєстроване формування так і не запрацювало як єдина система. Стратегічна помилка була закладена ще на стадії формулювання ідеї та проектування, але цей досвід і напрацювання мають стати імпульсом для подальших процесів кластеризації в Україні.

Херсонська область має досить зручне географічне розташування на перетині національних і міжнародних морських шляхів Азово-Чорноморського басейну. Через її територію проходять важливі повітряні, залізничні та річкові шляхи, що єднають економічні райони України з багатьма зарубіжними країнами. Тому доцільним, на наш погляд, вбачається формування на території Херсонської області транспортнологістичного кластера. Відповідно до сучасних тенденцій міжнародного розвитку територія Херсонської області має потенціал стати центром економічних і транспортних зв’язків, перспектива цього прямо пов’язана зі збільшенням ефективності перевезень. Тому формування сучасних підприємницьких мереж у транспортно-логістичному комплексі області, забезпечення постійного розвитку регіону й перетворення його на новітній транспортно-логістичний та інформаційний мегавузол, в якому гарантується використання технологій глобального контролю пересування вантажів і контейнерів, у тому числі моніторинг безпеки їх вмісту, включаючи наявність у них шкідливих речовин і радіації, дуже важливі на сучасному етапі.

Хотілося б зазначити, що формування і розвиток кластерів є ефективним механізмом залучення прямих іноземних інвестицій і активізації зовнішньоекономічної інтеграції. Включення вітчизняних кластерів у глобальні ланцюги створення доданої вартості дозволяє істотно підняти рівень національної технологічної бази, підвищити швидкість і якість економічного зростання за рахунок підвищення міжнародної конкурентоспроможності підприємств, що входять до складу кластера, шляхом: придбання і впровадження новітніх технологій та обладнання; отримання підприємствами кластера доступу до сучасних методів управління і спеціальних знань; отримання підприємствами кластера ефективних можливостей виходу на висококонкурентні міжнародні ринки.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. У багатьох розвинених країнах активно створюються кластери як запорука розвитку національної та регіональної економік. Існує безліч прикладів кластерних об’єднань підприємств, які досягли значного успіху та світового визнання. Водночас стан запровадження кластерного підходу у формуванні та реалізації державної промислової політики в Україні характеризується повільним створенням кластерів, що зумовлено відсутністю нормативного визначення поняття “кластер”, недостатнім інформаційним забезпеченням функціонування кластерів в Україні, низькою зацікавленістю підприємств об’єднуватись у великі виробничі системи, незначною кількістю інвесторів у зв’язку з інвестиційною непривабливістю регіонів. Вважаємо, що в основу вітчизняної промислової політики має бути покладена інноваційна концепція розвитку кластерів.

Зарубіжний і вітчизняний досвід свідчить, що управління із застосуванням кластерного підходу стає одним з ефективних засобів антикризового управління, впливу

органів державної влади й органів місцевого самоврядування на розв'язання проблем соціально-економічного розвитку територій. Тому вважаємо дану проблематику досить актуальною для подальшого регіонального розвитку України.

Список використаних джерел:

1. Портер М. Конкуренция : пер. с англ. / Портер М. – М. : Вильямс, 2006. – 608 с.
2. Наконечна Т. Ю. Кластеризація як каталізатор економічного розвитку регіонів та підвищення конкурентоспроможності країни [Електронний ресурс] / Наконечна Т. Ю. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/en_ge/2010_7_4/14.pdf
3. Дігич А. Фактори міжнародної конкурентоспроможності регіону в умовах інноваційного розвитку [Електронний ресурс] / А. Дігич, С. Харічков. – Режим доступу : http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgi/irbis_64.exe?C21CO
4. Кастельс М. Інформаційне суспільство та держава добробуту. Фінська модель : пер. з англ. / М. Кастельс, П. Хіманен. – К. : Ваклер, 2006. – 256 с.
5. Конкурентоспроможність економіки України: стан і перспективи підвищення / за ред. д.е.н. І. В. Крючкової. – К. : Основа. – 2007. – 488 с.
6. Шаров Ю. Інституційно-організаційні аспекти створення муніципальних кластерів / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2012. – № 1 (12). – С. 179–191.
7. Клунок Н. С. До проблеми впровадження кластерної моделі інноваційного розвитку фармацевтичної галузі промисловості на регіональному рівні / Н. С. Клунок // Регіональна економіка. – 2012. – № 1. – С. 34–40.
8. Porter M. Location, competition, and economic development: local clusters in a global economy / M. Porter // Economic Development Quarterly. – 2000. – Vol. 14.
9. Портер М. Кластеры и конкуренция. Новые программы для компаний, правительств и организаций / Майкл Портер // Местное самоуправление. – 2005. – № 2 (март-апрель). – С. 104–119.
10. Бобровська О. Запровадження корпоративних відносин у систему кластерної організації економіки регіонів / О. Бобровська // Фінансовий механізм державного управління економікою України. – 2010. – Т. XI. – Вип. 167. – С. 146–156.
11. Бобровська О. Кластерно-корпоративна модель управління інноваційним розвитком регіону / О. Бобровська // Вісн. Тернопіл. нац. екон. ун-ту. – 2011. – Вип. 4. – С. 7–17.
12. Кирилов Ю. Є. Кластери як інструмент підвищення конкурентоспроможності національної економіки в умовах глобалізації [Електронний ресурс] / Кирилов Ю. Є. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2608>
13. Шовкалюк В. С. Створення та функціонування інноваційних кластерів [Електронний ресурс] / Шовкалюк В. С. – Режим доступу : <http://www.eer.org.ua>
14. Звіт про конкурентоспроможність регіонів України 2011 : Фонд “Ефективне управління” за підтримки Всесвітнього економічного форуму. – К., 2012. – 205 с.
15. Карпенко О. Крупные компании Харькова запустили в городе IT-кластер [Электронный ресурс] / Карпенко О. – Режим доступа : <http://www.aia.ua/2015/07/23/593323>

А. В. Ковальчук, аспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ВИДАТКІВ

Присвячено європейському досвіду фінансової децентралізації публічних видатків як засобу реформування системи державного управління. Проаналізовано досвід проведення подібних реформ у Німеччині, Фінляндії, Естонії, де політика децентралізації має територіальну і функціональну належність, а її практичне спрямування та характеристики залежать від умов здійснення та політичної складової.

Ключові слова: державне управління; фінансова децентралізація; адміністративна реформа; інститути публічної влади; рівні публічної влади; публічне адміністрування; публічні видатки; фінансова спроможність громад.

The article is dedicated to the European experience of fiscal decentralization regarding public expenses as a means of public administration reform. It's analyzed the experience of such reforms in Germany, Finland, Estonia where the decentralization policy has a territorial and functional identity, while its practical orientation and characteristics depend on the political aspect and terms of implementation.

Key words: public administration; fiscal decentralization; administrative reform; public institutions; tiers of public authorities; public authorities; public expenses; financial solvency of communities.

Постановка проблеми. Питання реформування системи державного управління відповідно до вимог часу, подальший перерозподіл фінансових ресурсів і спроможностей на користь місцевої влади та зміни структури міжбюджетних трансфертів дискутується на всіх щаблях влади, в науковому середовищі та громадському секторі. В рамках упровадження політики децентралізації залучаються міжнародні фахівці та експерти. Реалізується низка спільних проектів з підтримки децентралізації на зразок: швейцарське бюро співробітництва (SDC) швейцарсько-українського проекту "Підтримка децентралізації в Україні" DESPRO, розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (PULSE) агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та проект USAID ДІАЛОГ, Програма ЄС/GIZ "Підтримка політики регіонального розвитку України" тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти фінансової децентралізації досліджували українські та зарубіжні вчені. Зокрема, В. Бодров [1], С. Дяченко [1], О. Соколова [2] розглядають фінансову децентралізацію як інструмент зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, умову гармонізації суспільних інтересів, Т. Крушельницька та О. Матвеева [3] досліджують питання формування бюджетів об'єднаних територіальних громад у контексті проведення реформи децентралізації, У. Бехманн [4], Є. Кузькін [5], Я. Котляревський [5], О. Шишко [5] вивчають зарубіжний досвід фіскальної децентралізації як складової адміністративної реформи.

© А. В. Ковальчук, 2016

Водночас питання фінансової децентралізації публічних видатків потребують вивчення досвіду країн, які успішно провели реформу децентралізації або здійснюють її наразі. Адже "...в умовах реформування місцевого самоврядування чинна система управління місцевими фінансами, податкова система, характер міжбюджетних відносин в Україні тощо хоч і зазнали досить суттєвих змін і ретельної розробки, все ж не задовольняють потреб суспільства, територіальних громад і держави в цілому" [3, 161]. Успішне впровадження фінансової децентралізації є гарантією виконання рамкових угод між Україною та Європейським Союзом, залучення міжнародної фінансової допомоги та результативності проведення започаткованих реформ.

Метою статті – вивчення досвіду фінансової децентралізації публічних видатків європейських країн для його подальшого інтерпретування щодо вимог українського суспільства та застосування найкращих практик у ході реалізації реформи децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Активне впровадження політики децентралізації розгорнулося після закінчення Другої світової війни, коли політика "нового державного управління", "належного врядування" тільки набувала поширення в Європі.

У 80–90-х рр. XX ст. курс на впровадження реформи децентралізації був включений до програм розвитку більшості європейських країн, таких як Франція – прийняття законів Гастона Дефера у 1982 р., Фінляндія, Польща – початок реформ у 1980 і 1989 рр. відповідно, Естонія – запропоновано нову реформу укрупнення громад у 2015 р. тощо.

На нашу думку, саме в Німеччині, Естонії та Фінляндії найбільше спостерігалася проблема внутрішнього тиску як місцевих політиків і представників громадянського суспільства, які прагнули отримати владу від центрального уряду, так і національних лідерів, котрі намагалися зберегти доступ до центральної влади та ресурсів як засіб отримання підтримки від місцевих союзників або задоволення потреб для демократизації. Лібералізація торгівлі, імплементація міжнародних договорів, умов кредитування змусили центральні уряди цих країн передавати повноваження, залишивши критичні функції у розпорядженні проміжних і локальних органів влади, незалежних агентств, квазінезалежних урядових організацій, квазінеурядових організацій чи навіть приватного сектора.

Основи фінансової децентралізації трьох аналізованих країн базуються на дотриманні таких умов: розмежування повноважень між рівнями влади за витратним принципом; наділення рівнів влади фінансовими ресурсами для виконання повноважень; згладжування вертикальних і горизонтальних дисбалансів, що здійснюється за допомогою бюджетних трансфертів, державних грантів, використовуючи механізми фінансового вирівнювання, тобто балансуються фінансові спроможності територіальних громад для досягнення певних стандартів споживання громадських послуг на всій території країни.

Зазначимо, в аналізованих країнах фінансова децентралізація інтерпретується як передача владних повноважень, пов'язаних з прийняттям рішень на найнижчому урядовому рівні. При цьому витрати нижчих рівнів влади фінансуються за рахунок міжурядових грантів, субсидій, дотацій – "частки держави" – від вищих рівнів влади. Отже, частка витрат у загальному бюджеті необов'язково відображає рівень повноважень, відведених на нижчий рівень, тому що певною мірою така субсидія належить до витрат, санкціонованих вищим урядом. Саме тому в рамках нашого дослідження ми не аналізуємо частку публічних видатків місцевих бюджетів у державному. Зауважимо також, що в Україні політика фінансової децентралізації впроваджується як складова адміністративної реформи за участю міжнародних організацій та із залученням фінансової допомоги.

Для Німеччини як федеративної держави характерні 3 рівні влади: федеральний, регіональний та фактично середній (проміжний). Муніципалітети (Gemeinden), міста

(Städte) і повіти (Kreise) як конституційні частини регіонів (Länder). Місцевий рівень складають 11,313 муніципальних утворень (Gemeinden); 2,060 з них – міста (Städte). Існує два типи локальних інститутів публічної влади залежно від правового статусу регіону: система магістратур (Magistratsverfassung) і система рад (Süddeutsche Ratsverfassung).

Місцева рада (Gemeinderat) є центральним органом муніципальної законодавчої влади і приймає більшість рішень, має функцію контролю діяльності мера та місцевої адміністрації. Система магістратур (Magistratsverfassung) існує лише в одній області – Гессен. У цій системі виконавча влада складається з мера і його заступників магістратів (Magistrate) – державних службовців, що призначені місцевою радою мандата, який зазвичай триває чотири роки. Магістрат представляє муніципалітет, відповідає за роботу місцевої адміністрації та приймає поточні рішення місцевої ради.

Компетенції місцевої влади Німеччини: міське планування, муніципальні податки, громадська безпека та правопорядок, муніципальні дороги, громадський транспорт, водопостачання та водовідведення, житло, будівництво та ремонт шкіл тощо. Також існує низка вибіркового компетенцій у сферах: енергетичній, економічного розвитку, інфраструктури, культури, спорту, міграції та інтеграції.

Середній рівень становлять 295 повітів (Kreise). Асамблея округу (Kreistag) – законодавчий орган країни – складається з членів, що обираються прямим загальним голосуванням на мандат, який може варіюватися від чотирьох до шести років залежно від регіону. Округне відомство (Landratsamt) є виконавчим органом країни і складається з державних службовців, найнятих по округу або регіону. До основних компетенцій належать: будівництво та ремонт підвідомчих доріг, збирання й утилізація побутових відходів, охорона здоров'я, охорона природного навколишнього середовища, закордонні справи, ліквідації наслідків стихійних лих, громадський транспорт. Також низка вибіркового компетенцій у сферах: культури, економіки, туризму, будівництва та утримання бібліотек.

Регіональний рівень утворюють 16 земель (Länder). Парламент (Landtag) є законодавчим органом регіону. Уряд (Landesregierung) є виконавчим органом регіону, що обирається парламентом на чотирирічний термін. Міністр-президент (Ministerpräsident) очолює уряд та має виключне право призначати і звільняти міністрів регіону [6].

Перелічене вище не стосується трьох міст, що мають особливий статус: Берлін, Бремен і Гамбург. Тут палата представників (Abgeordnetenhaus) або зібрання громадян (Bürgerschaft) є законодавчим органом, сенат міста (Senat) – виконавчим і мер (Bürgermeister) – голова правління.

Компетенції на цьому рівні: законодавчий процес, державне управління, поліція, національна безпека, оподаткування, університетська освіта, юридичний супровід діяльності органів місцевого самоврядування, охорона здоров'я, охорона навколишнього природного середовища, закордонні справи, ліквідація наслідків стихійних лих, громадський транспорт. Регіональні компетенції спільні з центральним урядом у сфері юстиції, соціальної політики, цивільного права, кримінального права і трудового права [6].

За даними табл. 1 бачимо, що загальний дохід федерального бюджету Німеччини у 2015 р. становив 1,302,339 млн євро, тобто збільшився порівняно з 2014 р. на 4,64 %. Видатки відповідно становили 1,272,807 млн євро, що на 2,92 % більше за попередній рік. Бюджет муніципалітетів і муніципальних асоціацій збільшився у 2015 р.: доходи – на 7,66 %, видатки – на 5,92 %.

Доходи і витрати бюджетів різних рівнів у Німеччині
у 2014–2015 рр., млн євро *

Рівні/Länder	Доходи бюджетів усіх рівнів			
	2014 р.	2015 р.	Зміна, +/-	Зміна, %
	млн євро	млн євро	млн євро	в. п.
Загальний державний бюджет	1,244,589	1,302,339	57,750	4,64
Федеративний	348,927	362,282	13,355	3,83
Частка ЄС	29,768	29,516	-252	-0,85
Регіональний/Länder	342,82	359,369	16,549	4,83
Муніципальний і муніципальних асоціацій	214,416	230,846	16,430	7,66
Соціальне страхування	555,21	577,265	22,055	3,97
	Видатки бюджетів усіх рівнів			
	2014 р.	2015 р.	Зміна, +/-	Зміна, %
	млн євро	млн євро	млн євро	в. п.
Загальний державний бюджет	1,236,659	1,272,807	36,148	2,92
Федеративний	345,366	341,286	-4,080	-1,18
Частка ЄС	29,768	29,516	-252	-0,85
Регіональний/Länder	341,189	355,202	14,013	4,11
Муніципальний і муніципальних асоціацій	214,978	227,695	12,717	5,92
Соціальне страхування	551,908	576,046	24,138	4,37

*Джерело: складено автором за [7].

Фінансові активи Німеччини обліковуються на трьох рівнях і ґрунтуються на вертикальному розподілі податкових надходжень як доходи федерального бюджету, суб'єктів федерацій (земель) і бюджетів місцевих громад. Законодавчо чітко окреслюються види податків, які акумулюються на федеральному чи місцевому рівні або ті, що формують бюджети всіх трьох рівнів. Оскільки шістнадцять федеральних земель і місцеві органи мають різні показники автономності бюджетів і доходів, то для покриття дисбалансу в рівнях доходів у Німеччині існує вертикальний розподіл податкових надходжень за системою міжземельного фінансового вирівнювання та федеральними додатковими субвенціями як гарантією “частки держави”, що є умовами виконання місцевими громадами самоврядних і делегованих повноважень.

Статистичні дані на офіційному сайті Німеччини досить стислі, частина інформації застаріла (особливо стосовно публічних видатків і доходів), немає відкритих фінансових звітів стосовно операційних витрат і доходів, податків трьох рівнів влади, частина статистики доступна лише німецькою мовою, що не дуже зручно для користувачів.

У Фінляндії як унітарній державі представлено два рівні влади: муніципалітети (kunta) і регіони (maakunnan liitto). Місцевий рівень утворюють 313 муніципалітетів. Му-

ніципальна рада (kunnanvaltuusto) складається з членів, що обираються за системою пропорційного представництва строком на 4 роки. Виконавча рада (kunnanhallitus) складається з членів, призначених муніципальною радою, та за підтримки галузевих комітетів відповідає за функціонування адміністрації муніципальної освіти та її фінанси.

Мер (kunnanjohtaja) обирається муніципальною радою на визначений або невизначений строк за рішенням муніципальної ради, є главою муніципальної адміністрації та готує рішення, які будуть прийняті виконавчою радою. Компетенції: медико-санітарна допомога (первинна, вторинна та стоматологічні послуги), соціальні послуги (догляд за дітьми, послуги для літніх людей та інвалідів), освіта (дошкільна, початкова, середня, професійна освіта, освіта для дорослих), культура і відпочинок, спорт, територіальне планування, будівництво, обслуговування технічної інфраструктури та навколишнього середовища (дороги, енергетика, водопостачання та каналізація, відходи, порти і громадський транспорт), бізнес і зайнятість, незалежні податкові права та фінанси [8].

Регіональний рівень становлять 18 об'єднань (maakunnanliitto). Обласна рада є законодавчо об'єднаною муніципальною владою, кожен місцевий орган влади має бути членом регіональної ради. Кожна регіональна рада керується регіональною асамблеєю (maakuntavaltuusto) та регіональним управлінням (maakuntahallitus). За сприяння ради управлінням керує директор ради. Компетенції: регіональний розвиток, регіональне планування, землекористування, міжнародні справи регіонів, просування інтересів регіону, відповідальність за реалізацію програм структурних фондів ЄС та його реалізації, захист і розвиток культури і регіональних традицій, зміцнення психічного та економічного благополуччя.

Також до складу Фінляндської Демократичної Республіки входить автономна провінція – Аландські Острови. Автономний уряд (Landskapsstyrelse) є органом виконавчої влади краю, під головуванням президента (maaherra). Провінційна влада також має законодавчі збори (lagting), члени якого обираються загальним прямим голосуванням. Компетенції: освіта, культура, правопорядок, охорона здоров'я, соціальні питання, зайнятість [8].

З даних табл. 2 видно, що сукупний операційний дохід муніципалітетів Фінляндії у 2015 р. становив 7553 млн євро, що менше порівняно з попереднім роком на 1103 млн євро, або 12,74 %. Операційні витрати у 2015 р. знизилися на 96 млн євро, або на 0,26 %. Статистичне агентство Фінляндії пояснює зазначені зміни реєстрацією підприємницької діяльності муніципальних утворень у 2014 р.

Податкові надходження муніципалітетів, що складаються з податкових надходжень і трансфертів з центрального бюджету місцевому уряду, зросли у 2015 р. на 627 млн євро, або на 2,84 %. Збільшення податкових коштів не покриває зменшення темпу зростання операційних доходів і річного маржинального прибутку, що становить 14 % [10]. Центральний уряд встановив “принцип фінансування” муніципалітетів за методикою повного покриття нових або розширених повноважень за рахунок субвенцій вищого рівня влади.

Зауважимо, що порівняно з федеральним німецьким агентством статистичні дані на офіційному сайті Фінляндії більш розгорнуті, фінансові звіти показують баланс публічних видатків і доходів у розрізі окремих складових. Водночас частина статистичної інформації платна.

Доходи і витрати муніципалітетів та об'єднаних муніципалітетів Фінляндії
у 2014–2015рр., млн євро *

	Муніципалітети			Об'єднані муніципалітети		
	2015 р.	2014 р.	Зміна, %	2015 р.	2014 р.	Зміна, %
Загальний операційний дохід	7553	8656	–12,74	13 057	12 876	1,41
Дохід від продажу	3246	4332	–25,07	12 207	12 050	1,30
Мито і збори	1776	1727	2,84	481,00	459,00	4,79
Отримані субсидії та гранти	814,00	834,00	–2,40	194,00	214,00	–9,35
Інші операційні доходи	1717	1762	–2,55	175,00	152,00	15,13
Загальні операційні витрати	36 493	36 589	–0,26	12 190	12 124	0,54
Загальні кадрові витрати	14 702	14 859	–1,06	6308	6349	–0,65
Закупка послуг	16 448	16 028	2,62	3 686	3 612	2,05
Матеріали, поставки та товари	1853	2406	–22,98	1 590	1 569	1,34
Квоти і гранти	2502	2290	9,26	179,00	168,00	6,55
Інші операційні витрати	988,00	1007	–1,89	427,00	426,00	0,23
Операційна маржа	–28 431	–27 432	3,64	873,00	760,00	14,87
Загальний податок на дохід	21 768	21 178	2,79	0	0	0
Муніципальний податок на дохід	18 536	18 195	1,87	0	0	0
Частка корпоративного податку	1647	1470	12,04	0	0	0
Інший податковий дохід	1585	1513	4,76	0	0	0
Трансферти центрального уряду місцевому урядові	8233	8196	0,45	0	0	0
Фінансування доходів і видатків	341,00	280,00	21,79	–87,00	–108,00	–19,44
Річний маржовий внесок	1912	2222	–13,95	785,00	652,00	20,40
Зменшення та знецінення вартості	2092	2077	0,72	573,00	562,00	1,96
Чисті інвестиції	2502	1563	60,08	732,00	764,00	–4,19
Ліквідні активи на 31 грудня	4149	4337	–4,33	971,00	968,00	0,31
Облігації на 31 грудня	15 558	14 740	5,55	3047	2999	1,41

*Джерело: складено автором за [9].

**Операційні доходи, витрати та результати діяльності
місцевих бюджетів Естонії за 2014–2015рр., млн євро ***

Місцеві бюджети				
	2014 р.	2015 р.	Зміна, +/-	Зміна, %
Загальні операційні доходи	1402,86	1512,79	109,93	7,84
Дохід від оподаткування	862,52	926,23	63,71	7,39
Дохід від продажу товарів і послуг	158,85	169,95	11,1	6,99
Гранти під операційні видатки	363,19	398,01	34,82	9,59
– фонд вирівнювання для місцевих бюджетів	74,87	75,48	0,61	0,81
– одноразова субсидія для місцевих бюджетів	230,97	272,88	41,91	18,15
– інші субсидії/дотації під операційні видатки	57,35	49,65	-7,7	-13,43
Інші операційні доходи	18,29	18,60	0,31	1,69
Загальні операційні видатки	-1273,29	-1346,71	-73,42	5,77
Загальний державний грант під операційні видатки	-171,06	-177,27	-6,21	3,63
– субсидії для осіб, залучених у бізнес	0	0	0	0
– соціальна допомога та інша грошова допомога фізичним особам	-54,73	-56,41	-1,68	3,07
– гранти під операційні видатки	-101,72	-104,98	-3,26	3,20
– нецільові гранти	-14,61	-15,88	-1,27	8,69
Інші операційні видатки	-1102,23	-1169,44	-67,21	6,10
Результати від операційної діяльності	129,56	166,09	36,53	28,20
Загальні інвестиційні витрати	-147,91	-137,07	10,84	-7,33
Зведений бюджет (профіцит (+) / дефіцит (-))	-18,35	29,02	47,37	-258,15
Фінансовий результат	72,72	-33,38	-106,1	-145,90
Зміни в ліквідних активах (+ зростання, - зниження)	62,48	-12,42	-74,9	-119,88

*Джерело: складено автором за [12].

Естонія є унітарною державою, що складається із сільських муніципальних утворень (vald) і міст (linn). Місцевий рівень утворюють 183 сільських муніципальних утворення (vald) і 30 міст (linn).

Муніципальна рада (volikogu) є законодавчим органом муніципалітету і складається з членів, кількість яких варіюється залежно від демографічної складової місцевої влади, що обирається загальним прямим голосуванням строком на чотири роки. Муніципальна рада призначає і може звільнити голову ради, а також мера. Він допомагає в роботі за секторами на основі комісій.

Місцеве самоврядування (Valitsus) – виконавчий орган муніципалітету. Вона складається з мера і членів, що призначаються мером, після затвердження радою. Мер (vallavanem у сільських муніципальних утвореннях і linnaarea в містах) призначається муніципальною радою та є представником місцевого самоврядування, але не може бути головою муніципальної ради.

Основні місцеві компетенції: освіта, соціальна допомога, послуги в галузі охорони здоров'я, культура, відпочинок і спорт, соціальне житло, міське і сільське планування, туризм, громадський транспорт, водопостачання та водовідведення, вуличне освітлення і центральне опалення, екологія, збирання та утилізація відходів, місцеві дороги й обслуговування кладовищ, місцеві податки [11].

За даними табл. 3, загальний операційний дохід місцевих бюджетів Естонії у 2015 р. становив 1402,8 млн євро, тобто збільшився порівняно з 2014 р. на 7,84 %, або 109,93 млн євро, тоді як видатки – 1273,3 млн євро – збільшилися до відповідного періоду на 5,77 %, або на 73,42 млн євро. Результатом операційної діяльності є прибуток у 36,53 млн євро, який збільшився на 28,2 %, або 36,53 млн євро.

У 2015 р. урядом Естонії запропоновано нову реформу, що встановлює чіткі вимоги до рівня дефіциту місцевого бюджету, який погоджується з центральним урядом. Це вимагає від локальних керівників використовувати менеджеріальний підхід у плануванні та розвитку місцевих територій.

Зауважимо, що сайт статистичного бюро Естонії як лідера з електронного урядування найбільш вдалий з трьох наведених країн: статистика повністю подається англійською мовою, фінансові звіти доступні та наочні, дані викладено станом на останню дату. Користувач самостійно може компонувати необхідну інформацію для звіту, створювати варіанти таблиць, баз даних, графіків і діаграм, зберігати необхідну інформацію у форматах excel, doc тощо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Як показує європейський досвід, фінансова децентралізація публічних видатків дає поштовх до соціально-економічного розвитку країни та її регіонів. “Держава не може успішно розвиватись та економічно процвітати за відсутності фінансової незалежності регіонів. Це об’єктивна необхідність формування нових економічних відносин” [2, 192]. Для кожної окремо взятої країни політика фінансової децентралізації має свої характерні особливості, якими не можна нехтувати та сліпо копіювати вдалий європейський досвід. В. Бодров і С. Дяченко наголошують, що “слід створити власну модель децентралізації, враховуючи особливості трьох її вимірів – політичного, адміністративного та фіскального” [1, 93].

Досвід Німеччини, Фінляндії та Естонії доводить, що разом з додатковими фінансовими ресурсами органи місцевого самоврядування мають взяти на себе частину зобов’язань у вигляді нових чи розширених повноважень, делегованих центральною

владою. Нині уряд України пропонує розв'язувати проблему самостійності місцевих бюджетів тільки за рахунок фінансового інструменту без істотної перебудови всього механізму надання міжбюджетних трансфертів і грантів, чіткого визначення вибірко-вих, самоврядних та делегованих компетенцій місцевої влади. Адже надання додаткових фінансових ресурсів потребує перегляду всієї системи інститутів публічної влади, визначення ступеня фінансової децентралізації громад, пропорцій між власними доходами місцевих бюджетів, гарантіями, грантами і трансфертами центрального уряду, що є перспективами подальших досліджень.

Список використаних джерел:

1. Бодров В. Г. Бюджетна та фінансова децентралізація як інструмент зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування : навч.-метод. матеріали / В. Г. Бодров, С. А. Дяченко. – К. : НАДУ, 2015. – 101 с.
2. Соколова О. М. Децентралізація фінансових відносин як необхідна умова гармонізації суспільних інтересів в Україні / О. М. Соколова // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України : Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 2. – С. 191–193.
3. Крушельницька Т. А. Формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації / Т. А. Крушельницька, О. Ю. Матвеева // Публічне управління та митне адміністрування. – 2015. – № 2 (13). – С. 160–168.
4. Бехманн У. Політико-економічне консультування: досвід Німеччини та перспективи для України / У. Бехманн // Фінанси України. – 2015. – № 3. – С. 18–29.
5. Кузькін Є. Ю. Зарубіжний досвід фінансової децентралізації: проблеми та шляхи розв'язання / Є. Ю. Кузькін, Я. В. Котляревський, А. В. Шишко // Фінанси України. – 2015. – № 12. – С. 63–72.
6. Local and regional Europe [Електронний ресурс] / Germany // The Council of European Municipalities and Regions (CEMR). – Режим доступу : <http://www.ccre.org/en/pays/view/7>
7. Expenditure, revenue and financial balance of public budgets. Statistisches Bundesamt [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/PublicFinanceTaxes/PublicFinance/ExpenditureRevenuePublicBudgets/ExpenditureRevenuePublicBudgets.html>
8. Local and regional Europe [Електронний ресурс] / Finland. – Режим доступу : <http://www.ccre.org/en/pays/view/17>
9. Local government finances 2015/2014 preliminary data. Statistics Finland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.tilastokeskus.fi/til/pta/2015/pta_2015_2016-06-03_tau_001_en.html
10. Local government finances 2015/2014 preliminary data. Statistics Finland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.tilastokeskus.fi/til/pta/2015/pta_2015_2016-06-03_en.pdf
11. Local and regional Europe [Електронний ресурс] / Estonia. – Режим доступу : <http://www.ccre.org/en/pays/view/16>
12. Local budgets operating revenue, expenditures and outcome. Statistics Estonia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/Saveshow.asp>

Т. А. Крушельницька, доктор наук
з державного управління, професор кафедри
економіки та регіональної економічної політики
Дніпропетровського регіонального інституту
державного управління Національної
академії державного управління
при Президенті України

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: РЕЗУЛЬТАТИ І ПЕРШІ ПІДСУМКИ

Досліджено процес бюджетної децентралізації в Україні. Виділено основні особливості, переваги й дискусійні питання цього процесу. Проведений аналіз фактологічного матеріалу дозволив дійти висновку про перші позитивні результати бюджетної децентралізації в Дніпропетровській області.

Ключові слова: державне управління; територіальні громади; бюджетна децентралізація; податково-бюджетна консолідація; бюджет.

We explored the process of for budget decentralization in Ukraine. The author highlights the main features, advantages and disputable issues in this process and analyzes the factual material. The author concluded that the first positive results budgetary decentralization in the Dnipropetrovsk region.

Key words: public administration; municipalities; fiscal decentralization; fiscal consolidation; budget.

Постановка проблеми. В умовах територіальної та владної децентралізації в Україні набуває актуальності й бюджетна децентралізація як комплексна система заходів створення і використання фінансових ресурсів місцевих і державного бюджетів. Вона має передбачати такий рівень фінансування територіальних громад, який би надавав місцевому самоврядуванню право і можливість фінансування належного виконання функцій, у тому числі делегованих у зв'язку з розширенням повноважень територіальних громад.

Світовий досвід показує, що основна ідея формування державного і місцевих бюджетів у територіальних громадах полягає в тому, що вони мають виходити лише з обсягу наявних ресурсів, які можуть бути залучені й використані для досягнення загального результату в майбутньому: забезпечення належних умов для розвитку здорової нації та для задоволення соціальних потреб нині, причому не мінімальних, а достатніх для життєдіяльності і зростання індивідуума. Тому вирішення питань створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) власних і делегованих повноважень у територіальних громадах є однією з визначальних передумов розвитку територій і стало поштовхом для запуску реформи державного управління і місцевого самоврядування

© Т. А. Крушельницька, 2016

в частині перерозподілу функцій, повноважень і ресурсів. Відповідно до цього результати й перші підсумки функціонування ОМС в умовах здійснення децентралізації набувають особливої актуальності, оскільки вони є основними економічними орієнтирами розвитку всього суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Механізми запуску реформування місцевого самоврядування в Україні через процес децентралізації, формування оптимальної територіальної організації владних інститутів, створення самодостатніх спроможних громад і підтримка повноцінного життєвого середовища для громадян та широкого залучення самих громадян до прийняття управлінських рішень нині набирають обертів і лежать у площині наукових інтересів багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників. Причиною такої наукової уваги є залежність соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень країни будь-якого рівня від обсягу і структури його фінансових ресурсів, основу яких становлять доходи місцевих бюджетів із власних надходжень, з державного бюджету й альтернативних джерел. Для виходу з економічних криз, що завдавали шкоди економікам країн світу протягом XX ст., теоретики опрацьовували, а уряди застосовували заходи різного спрямування, в тому числі у сфері докорінного реформування бюджетної системи.

Так, були розроблені й поступово знайшли широке застосування механізми корекції циклічного розвитку за допомогою зміни податкових ставок у відповідь на розвиток чи затухання кризи, названі Дж. Кейнсом “вбудованими стабілізаторами” [1]. У поєднанні з іншими елементами бюджетного та грошово-кредитного регулювання, запропонованими, наприклад, прихильниками монетаризму [2], вони зумовили зміну парадигми державного управління податковою системою в Європі та світі, вже починаючи із 40-х рр. XX ст. С. Мартін, Н. Піс та П. Сміт на прикладі фінансування державою сфери охорони здоров’я започаткували практику використання програмно-цільового методу замість балансового методу планування витрат спочатку в бюджетному процесі США, яка потім була поширена у багатьох інших країнах світу [3].

В Україні варіанти створення самодостатніх територіальних громад розглядали у своїх працях М. Деркач, Я. Жовнірчик, Ю. Криворотько та ін. Зарубіжний досвід децентралізації бюджету, можливостей усунення проблем, удосконалення міжбюджетних відносин досліджено такими вченими, як С. Боринець, М. Гнатюк, А. Нечай, Б. Сайдель, В. Швець, О. Шевченко та ін. Вирішення питань удосконалення формування місцевих бюджетів пропонуються в наукових працях Н. Бойцун, Ю. Ганущака, Л. Івашової, С. Лекаря, І. Луніної, П. Саблука, І. Щербини та ін. Утім в умовах реформування місцевого самоврядування чинна система управління місцевими фінансами, характер міжбюджетних відносин, які склались в Україні у результаті проведення першого етапу децентралізації, зазнали досить глибоких змін і вже мають перші результати, які потребують вивчення й інтерпретації.

Мета статті – визначити основні результати і перші підсумки бюджетної децентралізації в Україні для об’єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) і суспільства в цілому.

Виклад основного матеріалу. Вирішення питань створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень у територіальних громадах є однією з визначальних передумов розвитку територій. Тому й децентралізація виступає складним процесом системних змін, який передбачає не просто переформатування

функцій, відповідальності й ресурсів, а також і переосмислення ролі кожного громадянина в розвитку суспільства, громади, особистості.

Децентралізація в цілому – це комплексна система заходів зі створення й використання певних механізмів функціонування органів місцевого самоврядування, котра передбачає перерозподіл функцій між державними та місцевими владними інститутами і приведення у відповідність до цих функцій фінансових ресурсів. І як будь-яка система бюджетна децентралізація характеризується цілісністю, котра є найважливішим системотвірним аспектом, визначенням загальної мети функціонування, єдністю елементів, міцними внутрішніми зв'язками між ними, неможливістю існування окремих елементів поза межами системи, складною ієрархічною будовою на основі суб'єктно-об'єктної архітекτονіки. Водночас бюджетна децентралізація – одна з ланок системи публічного управління, має на меті такий перерозподіл фінансових ресурсів місцевих і державного бюджетів, який має забезпечити належний рівень фінансування територіальних громад; право і можливість місцевому самоврядуванню фінансувати виконання функцій на якісно новому рівні, а мешканцям – достатній рівень життя.

Територіальне і бюджетне управління у різних країнах світу має свою специфіку та рівень децентралізації, проте провідні європейські країни надають місцевим органам влади дуже високий рівень фінансової автономії, що дозволяє останнім практично не залежати або незначно залежати від бюджетів центральної адміністрації. Наприклад, у таких країнах, як Іспанія, Австрія, Швейцарія, Швеція фінансова автономія місцевих бюджетів досягає рівня від 70 до 98 %, у Франції, Фінляндії, Бельгії значення названого показника коливається від 55 до 70 %. Високий рівень самостійності місцевих бюджетів зарубіжних країн значною мірою визначається вагомою часткою власних доходів, які складають, наприклад, у Швеції понад 70 %, в Іспанії – 50, у Норвегії – 56 % доходів бюджетів місцевих урядів [4], тобто власні доходи в названих країнах є основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів.

Окрім того, поширеною практикою для більшості розвинутих країн є поділ місцевих бюджетів на два самостійні функціональні різновиди місцевих бюджетів: місцеві поточні (адміністративні) бюджети й місцеві бюджети розвитку (інвестиційні бюджети). Кожен із бюджетів має власні доходи, які відповідно спрямовуються за цільовим призначенням. Так, доходи місцевого поточного бюджету формуються за рахунок місцевих податків і зборів, платежів, загальних субсидій, що надаються державною владою, та інших доходів. Доходи бюджету розвитку формуються здебільшого за рахунок неподаткових надходжень й альтернативних джерел: за рахунок банківських кредитів, муніципальних (комунальних) позик, інвестиційних субсидій, що надаються державною владою, доходів від участі в інших підприємствах тощо. При цьому законодавство більшості цих країн забороняє використання доходів бюджетів розвитку на видатки поточних бюджетів і навпаки [5].

В Україні, враховуючи загострення економічної кризи, рецесію в економіці, протягом останніх років спостерігається суттєве зменшення надходжень доходів місцевих бюджетів, тому наявні ресурси спрямовуються на фінансування “захищених” статей витрат, а потреби розвитку фактично фінансуються, на жаль, за “остаточною” ознакою.

Зазначимо також, що досить дискусійне питання ліквідації малих територіальних громад, і доволі гострим залишається питання створення механізмів фінансування їх існування у визначальному чи об'єднаному вигляді. Отже, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами міс-

цевого самоврядування власних і делегованих повноважень у територіальних громадах – одна з визначальних, але не єдина з передумов прийняття громадою рішення щодо об'єднання, розмежування чи іншої альтернативи.

Так що дає об'єднання територіальним громадам та їхнім мешканцям в Україні? Нині в рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні вже проводиться активна робота з формування спроможних територіальних громад [6]. Так, у частині здійснення бюджетної децентралізації до Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) внесено зміни в межах проведення реформи, якими передбачається розширення джерел наповнення місцевих бюджетів, що має стати однією з визначальних передумов формування фінансової незалежності територіальних громад.

У відповідь на потребу розширення джерел наповнення бюджетів ОТГ, окрім податкових надходжень до бюджетів ОТГ, залишаються також міжбюджетні відносини і, відповідно, доходи з державного бюджету, які реалізуються насамперед через розподіл і здійснення видатків. Звичайно, постійна фінансова підтримка нечисленних не територіальних громад на такому рівні через районні бюджети з використанням системи дотацій вирівнювання обтяжлива для державного бюджету і стримує розвиток малих міст і великих селищ [6]. З іншого боку, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом мають лише 672 бюджети, в тому числі 24 обласні бюджети, бюджет м. Києва, 173 бюджети міст обласного значення та 474 районні бюджети [6]. Нині запроваджено новий механізм бюджетного регулювання і забезпечення, який передбачає цільові субвенції (освітню, медичну й субвенцію формування інфраструктури) та дотацію вирівнювання (горизонтальне вирівнювання) податкоспроможності відповідного бюджету. Для покриття можливих фактичних диспропорцій під час запровадження нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами у законі про державний бюджет передбачено впродовж трьох років затверджувати стабілізаційну дотацію (як додаткову дотацію з державного бюджету місцевим бюджетам) в обсязі не менше 1,0 % обсягу надходжень податків і зборів до місцевих бюджетів. Розмір стабілізаційної дотації на поточний рік установлено в сумі 2 млрд грн. Отже, чинна система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінена прогресивнішою системою вирівнювання податкоспроможності. Така система сприятиме зацікавленості місцевих органів влади до залучення додаткових альтернативних надходжень і розширення наявної бази оподаткування.

Одним із найцінніших результатів децентралізації, на нашу думку, стане те, що бюджети ОТГ, які створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. За попередніми розрахунками в результаті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні планується сформувати близько 1800 місцевих бюджетів. Після закінчення процесу об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст усі місцеві бюджети матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У результаті поступово планується забезпечити виконання одного з напрямів реформи міжбюджетних відносин – перехід від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи.

Проте найважливішою залишається робота щодо моніторингу і контролю за доцільністю, законністю і цільовою спрямованістю витрачання коштів бюджету ОТГ. Ця робота має тривати в декількох напрямках, зокрема:

- моніторинг цільового спрямування витрат коштів бюджету громади;
- контроль доцільності витрачання коштів;
- моніторинг і контроль ефективності й обґрунтованості витрачання коштів бюджету ОТГ.

Виходячи з цього, бюджетна незалежність ОТГ передбачає дещо нові, не притаманні раніше національній економіці, аспекти фінансово-бюджетної діяльності місцевих органів, які, по-перше, потребують опанування з боку посадових осіб фінансових відділів ОТГ (як трансформованої професійної діяльності), по-друге, потребують ретельної уваги з боку громадськості, мешканців і старост. До таких видів фінансово-бюджетної діяльності згідно з БКУ належать:

- самостійне формування місцевих бюджетів (ст. 75);
- затвердження місцевих бюджетів, незалежне від термінів прийняття державного бюджету (до 25 грудня року, що передує плановому) (ст. 77);
- надання місцевих гарантій і здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу “мовчазної згоди” за погодженням таких операцій з Мінфіном за спрощеною процедурою (ст. 74);
- здійснення місцевих зовнішніх запозичень усім містам обласного значення (це право мають і ОТГ) (ст. 16);
- самостійний вибір установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів і власних надходжень бюджетних установ (ст. 78) [7].

Також у формуванні місцевих бюджетів необхідно враховувати, що вони мають частково розв’язувати проблеми спрощення механізму фінансування та забезпечення більшої прозорості надання пільг і субсидій населенню, адже “...їх фінансування може бути децентралізовано (принаймні, частково), тобто може частково відбуватися за рахунок місцевих бюджетів. Звичайно, такий крок має супроводжуватися відповідним розширенням бази надходжень місцевих бюджетів” [8, 301].

З початку 2016 р. в Україні запущено механізм масштабної реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. Серед перших вагомих її результатів: добровільне об’єднання понад 800 громад (7 % від загальної кількості) у 172 спроможні територіальні громади, зростання місцевих бюджетів в ОТГ на 49 % здебільшого завдяки фінансовій децентралізації. На Дніпропетровщині процес децентралізації триває, у 2015–2016 рр. зареєстровано й ефективно функціонують 15 об’єднаних територіальних громад. Вони більш спроможні фінансово й самостійно організаційно та функціонально порівняно з іншими громадами України.

Надання певних бюджетних привілеїв для ОТГ щодо формування їхніх бюджетів у 2016 р., дало змогу констатувати факт збільшення доходної частини наповнення бюджетів у першому кварталі 2016 р. Нині вже можна підбити перші підсумки. Виконання плану доходів загального фонду бюджетів ОТГ Дніпропетровської області за січень–квітень 2016 р. (у порівняльних показниках) наведено в табл. 1 (за даними Дніпропетровської ОДА).

Найцікавіший той факт, що найбільші за обсягом ОТГ (наприклад, ОТГ смт Ювілейне, ОТГ с. Вербки) показали досить низький рівень виконання плану щодо наповнення бюджету, натомість малі за розмірами ОТГ (ОТГ с. Жовтневе, ОТГ с. Ляшківка і особливо ОТГ с. Грушівська) навпаки продемонстрували суттєву ділову активність щодо наповнення бюджету.

Зауважимо, що високу питому вагу у формуванні доходів бюджетів ОТГ мають надходження від податку на доходи фізичних осіб (рис. 1), що свідчить про значну фінансову залежність місцевих бюджетів від цього податку. Це свідчить про недостатню активність органів місцевого самоврядування щодо розширення кола джерел наповнення бюджетів ОТГ та тяжіння до звичних механізмів.

**Виконання плану доходів загального фонду бюджетів ОТГ
Дніпропетровської області за січень–березень 2016 р.**

Назва ОТГ	Доходи загального фонду, тис. грн		Рівень виконання плану, %	Рейтингова позиція за показниками виконання плану	
	План	Фактичне виконання		у тис. грн	у %
ОТГ м. Апостолове	11 490,15	15 256,23	132,78	6	8
ОТГ с. Богданівка	15 823,69	19 309,14	122,03	3	12
ОТГ с. Вербки	18 397,76	21 936,90	119,24	2	13
ОТГ селище Єлізарове	1952,82	3144,52	161,02	8	5
ОТГ с. Жовтнєве	762,00	1514,79	198,79	13	2
ОТГ м. Зеленодольськ	10 245,21	14 418,68	140,74	5	7
ОТГ с. Грушівська	873,06	1784,70	204,42	11	1
ОТГ с. Ляшківка	546,00	703,93	128,93	15	9
ОТГ с. Могилів	1979,20	2542,42	128,46	9	10
ОТГ с. Нива Трудова	1162,39	1852,09	159,33	10	6
ОТГ с. Новоолександрівка	9827,81	17 183,56	174,85	4	3
ОТГ смт Новопокровка	861,39	1472,59	170,95	14	4
ОТГ смт Солоне	8932,59	10 452,20	117,01	7	14
ОТГ с. Сурсько-Литовське	1314,94	1683,09	128,00	12	11
ОТГ смт Ювілейне	75 516,83	80 717,75	106,89	1	15

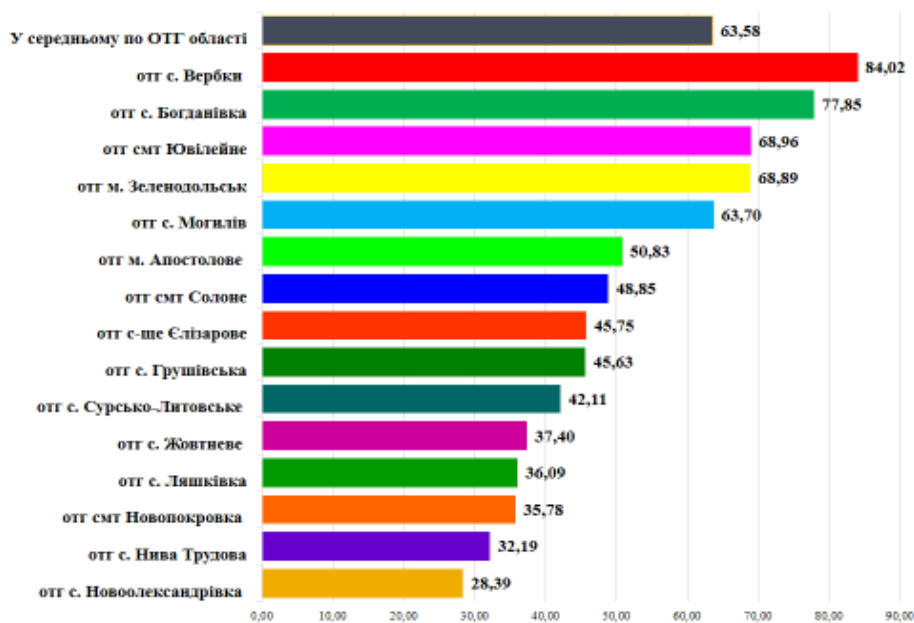


Рис. 1. Частка податку на доходи фізичних осіб у наповненні бюджету ОТГ у I кварталі 2016 р. у Дніпропетровській області (за даними Дніпропетровської ОДА)

Отже, процес фінансової децентралізації вже розпочато, проте для зміцнення фінансової основи самодостатніх територіальних громад в Україні та сприяння залученню альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів необхідно виконати низку комплексних завдань в умовах провадження децентралізації та об'єднання громад, а саме:

- узгодити положення нормативно-правового забезпечення з вимогами процесу децентралізації;
- створити дійові механізми бюджетної децентралізації;
- запровадити політику податково-бюджетної консолідації;
- запровадити механізми контролю і моніторингу бюджетного процесу і процесу витрачання фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Саме останнє завдання передбачає створення прозорого підзвітного ефективного бюджету і лежить у площині розширення можливостей залучення до бюджетного процесу як контролерів і спостерігачів громадян, громадських діячів і старост.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Виходячи з вищенаведеного, можемо зробити такі висновки.

1. Бюджетна децентралізація – це комплексна система заходів щодо створення й використання фінансових ресурсів місцевих і державного бюджетів, а також інших джерел, яка відображає суспільно-економічні відносини щодо розподілу і перерозподілу грошових ресурсів, опосередковує рух грошової маси територіальних громад. Вона має передбачати такий рівень фінансування територіальних громад, який би надавав місцевому самоврядуванню право і можливість фінансування належного виконання функцій поточного й капітального характеру.

2. У процесі бюджетної децентралізації система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінена прогресивнішою системою вирівнювання податкоспроможності. Така система сприяє більшій зацікавленості місцевих органів влади до залучення додаткових альтернативних надходжень і розширення наявної бази оподаткування.

3. Для успішного продовження процесу бюджетної децентралізації в Україні та сприяння залученню альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів необхідно виконати низку комплексних завдань в умовах провадження децентралізації та об'єднання громад, а саме: узгодити положення нормативно-правового забезпечення з вимогами процесу децентралізації; створити й імплементувати інноваційні механізми бюджетної децентралізації; запровадити механізми контролю і моніторингу бюджетного процесу і процесу витрачання фінансових ресурсів; запровадити політику податково-бюджетної консолідації у ланцюзі “держава – ОТГ – суспільство”.

Подальші наукові дослідження проводитимуться в напрямках визначення можливих суперечностей процесу реформування місцевого самоврядування та опрацювання механізмів їх усунення.

Список використаних джерел:

1. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс ; пер. с англ. проф. Н. Н. Любимова ; под ред. д.э.н., проф. Л. П. Куракова. – М. : Гелиос АРВ, 1999. – 352 с. (Серия “Классики экономической науки – XX век”).
2. Кириленко В. В. Історія економічних вчень : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. В. Кириленко, О. М. Стрішенець. – Тернопіль : Економічна думка, 2008. – 525 с.
3. Martin S. Does health care spending improve health outcomes? Evidence from English programme budgeting data / S. Martin, N. Rice, P. C. Smith // Journal of Health Economics. – 2008. – № 24. – P. 826–842.

4. Музика-Стефанчук О. Місцеві бюджети в зарубіжних країнах / О. Музика-Стефанчук // Юридичний вісник України. – 2012. – № 42. – 694 с.
5. Малярчук А. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів / А. Малярчук // Вісник ТАНГ. – 2012. – № 1. – С. 23–27.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
7. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI, прийм. ВРУ у ред. від 13 лют. 2016 р. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
8. Івашова Л. М. Удосконалення системи фінансування у сфері надання пільг та субсидій населенню на прикладі Дніпропетровської області / Л. М. Івашова // Фінансова система регіонів: проблеми та перспективи : монографія / колектив авторів ; за заг. ред. А. Б. Кондрашихіна. – К. : Вид-во АМУ, 2013. – С. 276–302.



UDC 338.43

D. A. Mishchenko, Ph.D. in Public Administration,
Professor of Finance Department,
University of Customs and Finance
L. O. Mishchenko, Ph.D., Associate Professor
of Finance Department, University of Customs
and Finance

MODERN APPROACHES OF IMPROVING THE PUBLIC MANAGEMENT OF LOCAL FINANCE

The article investigates theoretical aspects of the local financial management, analyzes the contemporary approaches to the determination of the composition of the local financial management. Methods of financial management, local taxation and state audit are complemented.

Key words: *local financial management; local governments; methods; financial planning; financial control; financing; local taxation.*

Досліджено теоретичні аспекти управління місцевими фінансами, проведено критичний аналіз сучасних підходів до визначення складу методів управління місцевими фінансами та доповнено методами управління фінансування, місцевого оподаткування і державного аудиту.

Ключові слова: *управління місцевими фінансами; органи місцевого самоврядування; методи; фінансове планування; фінансовий контроль; фінансування, місцеве оподаткування.*

© **D. A. Mishchenko, L. O. Mishchenko, 2016**

Problem formulation. The transformation processes, which take place in the system of public administration and local government, made it necessary to search for new scientific approaches to solve the problem of ensuring the financial independence of local government. Under the conditions of economic transformations improvement of local financial management is an important issue, because the expansion of the functions and powers of local authorities, which took place since independence, was not accompanied by increase in the volume of financial resources. Own revenues remain small; subsidy dependence of local budgets from the state budget is growing. Therefore there is a necessity to find effective methods of local financial management that will ensure the strengthening of the local authorities financial base and improve their performance as a whole.

Analysis of recent researches and publications. Theoretical aspects of the local financial management and defining the role of local finance in the financial system were carried out in the works of such scientists: T. H. Bondaruk, A. V. Velichko, A. V. Honcharenko, V. I. Kravchenko, A. P. Kirilenko, V. M. Oparin, S. V. Slukhaia, I. L. Sazonets, V. M. Fedosov. Most of the researchers focused their attention on the analysis of the development of local budgets, strengthening their revenue base, improving of intergovernmental relations, but local financial management issues were less investigated.

Such scientists as I. L. Sazonets, T. V. Grinko, G. Y. Pridatno implemented a great contribution to the study of the theoretical aspects of the local financial management. They reviewed local finances, their essence, composition and role in the development of economic and social infrastructure of the region, the rights and obligations in the areas of finance of local governments [1].

T. H. Bondaruk explored the priorities of the local financial management strategy and determination of the main directions of improving their efficiency [2].

O. V. Honcharenko made a valuable study, in which national codes in the management of public finances, systematization of the general principles standards and methods of global best practices that can be introduced in in Ukraine are analyzed [3].

Analysis of the published works on this topic allowed to conclude that the issue is not enough developed in the scientific as well as in organizational and practical aspects.

Purpose of the article is to summarize the methods of local financial management and clarify them.

Main material. Today the financial capacity of the administrative and territorial units is the main criterion to determine the ability of the national economy to develop at the expense of their own financial security. Formation of the adequate financial basis of local government, the construction of a perfect financial management mechanism at the local level, ensuring close cooperation of controls is achieved by realization the policy of economic stability, in which the maximum attention of the legislative and executive power pay on the effective management of forming and using financial resources of local governments. Effective management of the local budget is only possible under the condition of the balance and coherence of income and expenses, the unity of methodological and regulatory framework of calculations, which will be fully effectively and accurately use the financial potential of the territory by local authorities. Formation and functioning of adequate financial management mechanism of local budgets is actual and difficult task, because the level of socio-economic development of territories depends on optimal formation of financial resources and their effective utilization.

The basic component of the local government is local finances. On the one hand, local finances are an indicator of the market reforms degree, the condition of which reflects the

effectiveness of the economic policy of the government, local authorities, the degree of confidence in them and the economic awareness of households and enterprises of the relevant territorial community. On the other hand, local finances are a mechanism of market development and social infrastructure that may affect the rate of market transformation of society.

Today in Ukraine local budgets play a minor role in investment, their part in the structure of investment sources is paltry sum. Unfortunately, the principle of creating conditions that ensure the interest of local government to increase budget revenues, which should be an important factor in the effectiveness of the budget system, is only declared.

Today, there are serious problems in the efficiency budgetary investments, which is caused by the following main factors: lack of definiteness priorities; lack of substantiation and predictability of public investment; inability of relevant executive bodies to the effective management of investment projects which are carried out for State Funds; the constant underfunding (in comparison with the plans) of investment projects that freezes invested public funds and impedes obtaining the desired effect; the low discipline of targeted use of public funds for investment purposes and so on. These factors reduce or nullify the social effect of the public budgetary investment.

According to the majority of scientists, the selection of investment projects for financing through the development budget on a competitive basis and taking into account clearly defined criteria of selection, among which must be: compliance with public interests and priorities of development of Ukraine; the stability of the financial status of the project executor and the absence of debts to the budget; significant economic or social effect of the project implementation; the establishment of an effective monitoring and reporting of the implementation investment projects, which are financed from the development budget, and monitoring and a regular reporting about purposeful use of budgetary funds.

In general, the direct government involvement in the implementation of the investment can take place in the following ways: the development, approval and funding of the target budget programs; the development, approval and financing of investment projects carried out at the expense of budget funds; preparing a list building objects and technical re-equipment of objects for state needs and funding them by the state budget; examination of investment projects; control of target use of budgetary funds within the investment projects implementation; issue of bonded and government-guaranteed targeted loans; attraction of private funds to implement investment projects; the development of public-private partnership during the implementation of public investment.

Local authorities should direct their activities at stimulating the enterprise owners to: creation of a favorable social climate and positive image of the company in the region, including the participation in the programs that are aimed at development of social infrastructure in the region; implementation of comprehensive environmental program which is focused on improving the quality of community members life, especially by improving the quality and rational usage air, water and land.

The special role of public-private partnerships should play in the development of manufacturing, transportation, municipal and social infrastructure at the local level, which today are in critical condition. This will help to attract private investment resources and develop the concept a socially responsible business.

The basic principles of internal policy in the areas of local government and stimulating the development of regions are: establishment of local government as the foundation of democracy, expanding the powers of local councils through the decentralization of the

government functions, harmonization of national, regional and local interests; the reformation of intergovernmental fiscal relations for the benefit of local government, creation of conditions for the development of the economic independence of regions; improving the administrative-territorial system based on the economic self-sufficiency and availability of administrative (management) principles and social services for consumers of those services; strengthening of material base of local governments and increased their resource support; strengthening the responsibility of local authorities, village, town and city mayors to territorial communities that elected them; development and implementation of interregional economic relations projects and cross-border cooperation, that are aimed at increasing the competitiveness of the regions as a basis for their dynamic development; strengthening regional economic integration by taking advantage of the territorial division of labor and cooperation [3].

To achieve the goals of internal policy in the areas of local government and Stimulation of Regional Development is necessary to improve methods of local finances management. Application of effective local financial management practices will allow efficient use of natural raw materials, manufacturing and technical, human and financial potential of the regions as a basis for the accelerated development of the regions and the revival of the international prestige of the state.

The local finance management is one of the control components of the socio-economic development of the administrative-territorial units, which has a special unit using specific techniques and methods of impact on the purposeful formation, usage and disposition of funds of local budgets and finance utilities [4].

Traditionally, methods of implementation management of local finances include: financial planning and forecasting, operational management, promotion and financial control [5].

We consider it necessary to supplement these methods as follows: financing, taxation (local tax), the state audit.

The generalization of local financial management techniques and their characteristics are given in Table 1 [3; 6; 8].

Today it is believed that the most progressive form of budgeting is a Programme Target Methods (PTM), which is used by many countries [1].

In the area of local taxation problem of correlation between the national legislative and executive authorities and local self-government is one of the main: in both theory and practice questions of local taxation is often considered through the prism of relations “state” – “local government”. Due to the declaration of intent course by Ukraine to integrate into the European Community, processes of approximation territorial organization of power to the standards introduced by the Council of Europe are particularly important.

By ratifying the European Charter of Local Self-Government, Ukraine gave its obligatory force in its territory. The European Charter of Local Government considers local (local) taxes and fees as a necessary attribute and in the certain sense – a sign of local government. That is why they should exist in such numbers, which would be completely finance local authorities by necessary to satisfy their needs [2].

The development of financial control should include implementation of public audit. State audit is a form of state financial control, which aims to promote budgetary institutions, state-owned enterprises that receive public funds to prevent financial irregularities, the effective use of budgetary funds of state and municipal property and preparation of reliable financial statements.

Contents of the local financial management

Method name	Definition
Financial forecasting and budgeting	Justification of the planned budget indicators, which are obligatory for execution and apply to purposeful influence on level of socio-economic development of regions
Operational management	A set of activities that are carried out on the basis of the rapid assessment of the specific financial situation, in order to maximize the effect at minimal cost by providing timely adjustment of financial relationships with maneuvering of financial resources
Stimulation	Methods of encouraging the development of the phenomena and processes in the region which are most needed
Accounting	Providing of timely and complete reflection of all operations bodies of the State Treasury of Ukraine and provide users with information about the condition of assets and liabilities, results of budget implementation and their changes
Financial control and audit	Ensuring compliance with the rule of law, fiscal discipline, prevention of financial crime at the time of mobilization, distribution and use of centralized and decentralized funds, means to fulfill tasks and functions of local government and effective socio-economic development of the region
Local taxation	The collection of local taxes and charges to budgets and state trust funds, which are levied in the established order by the Tax Code of Ukraine
Financing	Income and expenditure budget, which are related to the change in volume of debt the amount of deposits and changing remnants of budget funds that are used to cover the budget deficit or a definition of budget surplus

Therefore, the state audit also includes such form as a performance audit. Performance audit is a form of control, which is aimed at the determining the effectiveness of use of budgetary funds for the implementation of the planned purposes and the establishment of the factors that prevent this. The purpose of performance audit is to implement the assessment of achievement planned indicators (product efficiency, quality), identify problems in the implementation of the budget program and develop proposals for improving the efficiency of state resources.

Conclusions and further researches directions. Thus, at the present stage of economic development management of local finances should include the following management methods: financial planning (budgeting) and forecasting, operational management, stimulation, accounting, financial control (as a form of state audit (performance audit), financing, taxation (local taxation). The effective functioning of the local financial management systems can be achieved by improving the effectiveness of the government audit, the organization of a comprehensive assessment of the financial condition of local budgets, the establishment of the Code, which would contain the advanced domestic and foreign experience of financial management at the local level.

List of sources used:

1. Баранник Л. Б. Нова парадигма розвитку податкової політики в Україні / Л. Б. Баранник, Ж. В. Піскова // Філософія. Культура. Життя. – 2015. – Вип. 42. – С. 112–122.
2. Бондарук Т. Г. Особливості управління місцевими фінансами в Україні / Т. Г. Бондарук // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 6 (121). – С. 198–201.
3. Гончаренко М. В. Нормативно-правове забезпечення управління суспільними фінансами: роль національних кодексів [Електронний ресурс] / М. В. Гончаренко // Державне будівництво. – 2011. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db>
4. Осацька Ю. Є. Особливості державного регулювання економіки в умовах глобалізації / Ю. Є. Осацька // Наукові праці Полтавської державної аграрної академії. Серія: Економічні науки. – 2015. – С. 245–249.
5. Івашова Л. М. Фінансовий контроль і аудит: реалії та перспективи розвитку : монографія / Л. М. Івашова, О. М. Гнездилова, Н. Г. Волік. – Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2012. – 260 с.
6. Міронова Л. О. Бюджетний процес: сутність, стадії здійснення та методи управління / Л. О. Міронова, В. Є. Дем'яненко, М. І. Буряк // Вісник ДДФА: Економічні науки. – 2012. – № 2 (28). – С. 127–133.
7. Міщенко Д. А. Оцінка сучасного стану інвестиційної активності у регіоні та шляхи її підвищення / Д. А. Міщенко, Л. О. Міщенко // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 23. – С. 6–9.
8. Пісьмаченко Л. М. Реорганізація системи державного фінансового контролю в контексті адміністративної реформи в Україні / Л. Пісьмаченко, Р. Косинський // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2011. – № 1. – С. 285–294.

УДК 351.713:347.78

Л. І. Кийда, старший викладач кафедри
публічного управління та митного
адміністрування Університету митної справи
та фінансів

ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ МИТНИМИ ОРГАНАМИ УКРАЇНИ

Досліджено діяльність митних органів України щодо захисту прав інтелектуальної власності. Проаналізовано напрями сприяння захисту прав інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до законодавства України. Вивчено особливості митного контролю і митного оформлення товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону, та ввозяться на митну територію України або вивозяться з митної території України, здійснюються в загальному порядку з урахуванням особливостей, установлених Митним кодексом України та іншими законами України.

Ключові слова: фінансова служба; зовнішньоекономічна діяльність; митні органи; предмети матеріального світу; авторське право; об'єкти права інтелектуальної власності; митний контроль і митне оформлення; міжнародна співпраця.

Investigational activity of custom organs of Ukraine in relation to defence of intellectual ownership rights. Directions of assistance defence of intellectual ownership rights which are guarded in accordance with the legislation of Ukraine are analysed. The features of custom control and custom registration of commodities, which contain objects intellectual ownership rights, which are guarded in accordance with a law, and brought in on custom territory of Ukraine or taken out from custom territory of Ukraine, carried out in a general order from, are studied.

Key words: fiscal service; foreign economic activity; custom organs; articles of the material world; copyright; objects of right of intellectual ownership; custom control and custom registration; international cooperation.

Постановка проблеми. У сучасному світі зовнішньоекономічна діяльність між країнами потребує застосування новітніх підходів до забезпечення безпеки держави. Україна бере в цьому дуже активну участь. Кордон України перетинають багато товарів і транспортних засобів комерційного призначення.

Митна справа – складова частина зовнішньоекономічної діяльності України. Вона передбачає встановлення порядку та організацію переміщення через митний кордон України товарів і предметів, обкладення митом, митне оформлення, здійснення митного контролю та інших заходів щодо реалізації митної політики України у сфері захисту прав інтелектуальної власності.

Глобальне спрямування міжнародного співтовариства в умовах глобалізації та інформатизації суспільства гостро проявляється у підсиленні правової охорони інтелектуальної власності. При цьому в умовах сьогодення простежуються два вектори розв'язання проблеми:

© Л. І. Кийда, 2016

міжнародний, що здійснюється під впливом економічного тиску на Україну з боку країн ЄС і США, і внутрішній, здійснюваний відповідно до реального стану економіки та її потреб. Відповідно, приймаються нормативні акти, що посилюють охорону права інтелектуальної власності.

Законодавство у сфері інтелектуальної власності розвивається одночасно з технологією та наукою. Основною метою правового регулювання у цій сфері є забезпечення ефективного захисту прав інтелектуальної власності. Крім того, без урегулювання питань щодо створення, використання та захисту прав інтелектуальної власності будуть неможливими ані міжнародна співпраця у галузі культури, ані наукові дослідження практично в усіх сферах людських знань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Упродовж останніх років принципово змінюються філософія та практика митної діяльності у сфері захисту прав інтелектуальної власності. Зокрема, аналіз досвіду вітчизняних науковців свідчить про існування кількох способів захисту прав інтелектуальної власності. Серед науковців і практиків, які ґрунтовно досліджують питання діяльності митних органів у сфері захисту прав інтелектуальної власності, слід виокремити І. Бережнюка, В. Ченцова, Н. Липовську, П. Пашка, В. Коновалова, А. Іпатова [1–2].

Мета статті – дослідити теоретичні напрацювання та практичні впровадження державного управління діяльністю митних органів у сфері захисту прав інтелектуальної власності.

Виклад основного матеріалу. В умовах інтенсивного формування глобалізації та інтеграційних процесів Україна має враховувати сучасні тенденції світового розвитку. Важливим елементом державного управління зовнішньоекономічною діяльністю є здійснення митного контролю, який відповідно до законодавства України покладається на Державну фіскальну службу України.

Стратегічний курс України до Європейського Союзу та до світового співтовариства актуалізує перед Державною фіскальною службою України завдання з формування та реалізації державної політики у сфері державної митної справи, покликаній сприяти захисту прав інтелектуальної власності, а також підвищення ефективності митного контролю. Під час митного контролю доцільно керуватися принципом вибіркової та, як правило, обмежуватися формами митного контролю, достатніми для забезпечення додержання законодавства України з питань державної митної справи. Сучасні форми митного контролю спрямовані на спрощення та гармонізацію митних процедур і підвищення ефективності митного контролю.

З метою контролю над переміщенням через митний кордон України товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, створено спеціальний митний реєстр, де розміщується відповідна інформація про товар в електронній базі даних Єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів ДФС України з присвоєнням окремого шестизначного коду.

Митному контролю підлягають усі товари, що переміщуються через митний кордон України. Він передбачає проведення митними органами мінімуму митних процедур, необхідних для забезпечення дотримання законодавчих норм у сфері митно-тарифних відносин.

Митний контроль і митне оформлення товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, здійснюються у порядку, встановленому Митним кодексом [3] та іншими законами України. Серед найважливіших законів, що регулюють правовідносини інтелектуальної власності слід назвати: Цивільний Кодекс України, закони України

“Про авторське право та суміжні права”, “Про охорону прав на винаходи та корисні моделі”, “Про охорону прав на промислові зразки”, а також Закон України “Про охорону прав на знаки для товарів і послуг” тощо [4–8].

Інтелектуальна власність є нематеріальною категорією і регулює здебільшого нематеріальні відносини між суб’єктами права інтелектуальної власності.

Як юридична категорія інтелектуальна власність складається з таких категорій: авторське право, яке включає в себе такі поняття, як літературні, музичні, художні твори, комп’ютерне програмне забезпечення тощо, та промислова власність, тобто патенти на винаходи, корисні моделі, промислові зразки та ін. З розвитком категорії права інтелектуальної власності виникла необхідність в її детальному визначенні та захисті як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівнях. Так, з цією метою створюється відповідна нормативна база у кожній державі. На міжнародному рівні інтелектуальна власність захищається законодавством міжнародних організацій. Такі організації: Всесвітня організація інтелектуальної власності та Світова організація торгівлі.

Міжнародними організаціями прийнято такі акти з регулювання та охорони права власності:

- Паризька конвенція про охорону промислової власності;
- Бернська конвенція про охорону літературних та художніх творів;
- Женевська конвенція про охорону інтересів виробників фонограм від незаконного відтворення їх форм.

В Україні право інтелектуальної власності регулюється Цивільним кодексом України, законами України “Про знаки на товари та послуги”, “Про винаходи та корисні моделі”, “Про авторське право та суміжні права” та деякими іншими нормативно-правовими актами.

Товари, що містять об’єкти права інтелектуальної власності, можна визначити як предмети матеріального світу, в яких знайшли об’єктивне відображення результати творчої діяльності або засоби індивідуалізації учасників цивільного обороту, на які протягом певного строку поширюється правова охорона за законодавством України та міжнародними договорами. Дане визначення окреслює коло товарів, які потенційно можуть бути об’єктом митного контролю за дотриманням прав інтелектуальної власності. Конкретний перелік таких товарів постійно змінюється і визначається реєстром митних органів.

Об’єкти права власності порівняно зі звичайним товаром характеризуються деякими особливостями, що зумовлює необхідність здійснення спеціальних заходів під час їх переміщення через митний кордон України.

1. Результати творчої діяльності, що визнаються об’єктами права інтелектуальної власності, різні за рівнем творчості, цілями створення, характером діяльності і, як наслідок, за правовим режимом виникнення, використання та охорони. Враховуючи це, об’єктами зазначеної власності визнаються: результати літературно-художньої творчості (твори науки, літератури, мистецтва); результати науково-технічної творчості (винаходи, корисні моделі, промислові зразки); засоби індивідуалізації учасників цивільного обороту (знаки для товарів та послуг); нетрадиційні об’єкти зазначеної власності (селекційні досягнення, топографії інтегральних мікросхем тощо).

2. Право інтелектуальної власності виникає, як правило, тільки після державної реєстрації результату творчої діяльності у відповідних державних органах. Для об’єктів права промислової власності, а також для засобів індивідуалізації учасників цивільного обігу така реєстрація необхідна, для об’єктів авторського права реєстрація бажана (вона

засвідчує факт створення результату літературно-художньої творчості) й потрібна для реєстрації у подальшому товару, що містить об'єкт інтелектуальної власності, в органах доходів і зборів.

3. Право інтелектуальної власності строкове, тобто воно припиняється із закінченням певного терміну, після чого об'єкт названої власності стає суспільним надбанням. За загальним правилом дія авторського права на твір відбувається протягом життя автора та 70 років після його смерті, право на промислові зразки – 10 років, право на товарні знаки – 10 років після подання заявки на отримання патенту або свідоцтва.

Всесвітня організація інтелектуальної власності – це міжнародна організація, яка охороняє досягнення науки, культури і техніки. Конвенція, що засновує Всесвітню організацію інтелектуальної власності, була підписана у Стокгольмі 14 липня 1967 р. і набрала чинності в 1970 р. Основи для створення Всесвітньої організації інтелектуальної власності були закладені Паризькою конвенцією “Про охорону промислової власності” та Бернською конвенцією “Про охорону літературних і художніх творів”. Членами Всесвітньої організації інтелектуальної власності на 1 листопада 1999 р. була 161 держава світу, в тому числі Україна. Активна діяльність Всесвітньої організації інтелектуальної власності провадиться у напрямках реєстраційної діяльності, забезпечення міжурядового співробітництва з питань інтелектуальної власності та програмної діяльності.

Усі ці напрями діяльності Всесвітньої організації інтелектуальної власності своїм основним завданням мають всіляко сприяти зростанню уваги до ролі й значення інтелектуальної власності в соціально-економічному розвитку суспільства, сприяти всіма доступними засобами розвитку науки, культури і техніки в усьому світі через стимулювання творчої діяльності, а також широкому обміну між народами досягненнями науки, культури і техніки.

Концепція діяльності митних органів щодо захисту прав інтелектуальної власності передбачена низкою міжнародних угод. Спеціальні вимоги щодо заходів на кордоні під час міжнародної торгівлі товарами, які містять об'єкти інтелектуальної власності, викладено в пакеті угод, що ввійшли до Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ). Митні органи провадять цю діяльність шляхом здійснення визначених законодавством митних процедур. Центральне місце при цьому належить митному контролю як ефективному засобу виявлення та запобігання порушенням прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України. Угода визначає конкретні параметри щодо восьми об'єктів інтелектуальної власності:

- 1) авторського права і суміжних прав;
- 2) товарних знаків;
- 3) географічних зазначень;
- 4) промислових зразків;
- 5) патентів;
- 6) топологій інтегральних мікросхем;
- 7) охорони закритої інформації;
- 8) контролю за антиконкурентною практикою через договірні ліцензії.

Значна частина Угоди присвячена захисту прав інтелектуальної власності. У ній передбачені загальні цивільно-правові та кримінально-правові способи захисту прав інтелектуальної власності. Ст. 41 Угоди проголошує, що всі країни – члени Угоди мають обов'язково у своїх національних законодавствах передбачити ті засоби і способи захисту прав інтелектуальної власності, що закріплені Угодою. При цьому передбачаються запобіжні та термінові й невідкладні заходи.

Порядок переміщення через митний кордон товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, визначається Митним кодексом України та передбачає реєстрацію товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності в митному реєстрі об'єктів інтелектуальної власності.

Реєстрація товарів, що містять об'єкти інтелектуальної власності, – це передбачена митним законодавством процедура засвідчення факту зацікавленості правовласника у сприянні захисту його прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України та механізм збирання інформації, необхідної для виконання таких функцій митними органами. Реєстрації в реєстрі митних органів підлягає саме товар як предмет матеріального світу, а не об'єкти права ІВ, що містяться в ньому. Це можна пояснити такими чинниками:

- в одному товарі можуть міститися одночасно кілька об'єктів ІВ. Наприклад, пляшка, кришка та етикетка можуть бути зареєстровані як самостійні промислові зразки, на них можуть бути розташовані кілька різних товарних знаків;

- митний контроль за своїм характером передбачає необхідність огляду матеріального носія об'єкта права ІВ (тобто товару), водночас об'єкт права ІВ може бути виражений у будь-якій об'єктивній формі, необов'язково в матеріальній;

- митний контроль і митне оформлення не проводяться окремо щодо товару як предмета матеріального світу й об'єкта права ІВ, що втілений у цьому товарі. Наявність об'єкта права ІВ під час митного оформлення може впливати на ціну товару, на код товару за УКТ ЗЕД, але окремо на об'єкт права ІВ митна декларація не оформлюється, кодування об'єкта ІВ за УКТ ЗЕД не передбачено, вартість не визначається, митний збір не нараховується;

- обсяг правової охорони зареєстрованого товарного знака згідно з п. 4 ст. 5 Закону України “Про охорону прав на знаки для товарів і послуг” визначається наведеними у свідоцтві зображенням знака та переліком товарів і послуг. Тобто за законодавством України правова охорона у випадку використання товарного знака не за призначенням для іншої категорії товарів, крім зазначених у свідоцтві, не вважається порушенням прав на товарний знак, наприклад використання товарного знака “Coca-Cola” на джинсовому одязі або на косметичних товарах. Хоча в законодавстві багатьох країн світу такі дії вважаються порушенням (ослабленням товарного знака) за умови, що товарний знак загальновідомий.

Після реєстрації у реєстрі митних органів України вживають подальших заходів для запобігання переміщенню через митний кордон України контрафактних товарів.

Контрафактними є товари, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, ввезення яких на митну територію України або вивезення з цієї території призводить до порушення прав власника, що захищаються відповідно до чинного законодавства України та міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку.

Митні органи вживають таких заходів:

- здійснюють митний контроль;

- надсилають інформацію про зареєстровані товари всім митним органам України електронною поштою з повідомленням коду, за яким зареєстрований новий об'єкт інтелектуальної власності;

- тимчасово зупиняють митне оформлення товарів, пред'явлених для митного контролю та митного оформлення, в разі виявлення ознак їх контрафактності;

- забезпечують зберігання товарів, щодо яких тимчасово зупинено митне оформлення на складах тимчасового зберігання або на складах митних органів;

- повідомляють не пізніше наступного робочого дня після прийняття рішення про тимчасове зупинення митного оформлення відповідного власника прав на об'єкти

права інтелектуальної власності про факт переміщення через митний кордон України відповідних товарів;

- повідомляють не пізніше наступного робочого дня після прийняття рішення про тимчасове зупинення митного оформлення декларанта про причини тимчасового зупинення митного оформлення товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, найменування та адресу власника зазначених прав;

- дозволяють власнику прав на об'єкти права інтелектуальної власності та декларанту брати проби і зразки товарів для проведення експертизи;

- порушують справу про порушення митних правил у разі підтвердження контрафактності товарів, митне оформлення яких було тимчасово зупинено.

Важлива зацікавленість правовласника у житті зазначених заходів. До заяви про реєстрацію товару додаються такі документи:

- 1) докладний опис об'єкта інтелектуальної власності, який дає змогу митному органу ідентифікувати його, код згідно з УКТ ЗЕД;

- 2) зразки об'єкта інтелектуальної власності або їх фотографічне зображення;

- 3) інші відомості про об'єкти інтелектуальної власності, які дають змогу його ідентифікувати;

- 4) інформація про країни, виробників і способи транспортування контрафактних товарів у разі її наявності;

- 5) гарантійний лист (зобов'язання) про відшкодування витрат на зберігання, експертизу об'єкта інтелектуальної власності та інших витрат митних органів, а також відшкодування збитків власникові товару в разі непідтвердження порушень.

Митний контроль за переміщенням товарів, що містять об'єкти права ІВ, можна поділити на два види:

- безпосередній митний контроль, що здійснюється з детальною перевіркою наявності порушень прав ІВ на матеріальному носії за умови попереднього надання інформації власником прав на об'єкт права ІВ (правовласником) у порядку, передбаченому розділом XIV Митного кодексу України;

- формалізований митний контроль за дотриманням умов переміщення певних матеріальних носіїв (наприклад, під час переміщення дисків для лазерних систем зчитування потрібна наявність ліцензії Мінекономіки, СІД-кодів і контрольних марок).

Ці заходи також спрямовані на захист прав ІВ, але митні органи перевіряють тільки формальні ознаки, передбачені законодавством, без перевірки наявності чи відсутності об'єктів права ІВ на цих матеріальних носіях. Водночас у правовласників завжди лишається право отримати допомогу митних органів щодо захисту прав ІВ шляхом здійснення безпосереднього митного контролю [4].

Згідно зі ст. 397 Митного кодексу України, митні органи сприяють захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України.

Митний контроль і митне оформлення товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону, та ввозяться на митну територію України або вивозяться з митної території України, здійснюються в загальному порядку з урахуванням особливостей, установлених Митним кодексом та іншими законами України.

Заходи, пов'язані з тимчасовим зупиненням митного оформлення, застосовуються митними органами щодо товарів, які ввозяться на митну територію України для вільного обігу або вивозяться для вільного обігу за межі митної території України, за винятком:

- 1) особистих речей громадян;

- 2) товарів, які містять об'єкти права інтелектуальної власності, що охороняються відповідно до закону, та які переміщуються через митний кордон України для власного

використання громадянами і не призначені для виробничої чи іншої підприємницької діяльності, сумарна вартість та/або вага яких не перевищує обмежень, установлених ч. 1 ст. 374 Митного кодексу;

3) припасів.

Вивезення з митної території у незмінному вигляді товарів, митне оформлення яких тимчасово зупинено за підозрою у порушенні прав інтелектуальної власності, забороняється до завершення процедури такого тимчасового зупинення.

Тимчасове зупинення митного оформлення товарів – це комплексні процесуальні дії митних органів стосовно товарів, що містять об'єкти інтелектуальної власності, в результаті яких тимчасово, до настання випадків, передбачених чинним законодавством, припиняється процедура митного оформлення зазначених товарів.

Згідно зі ст. 399 Митного кодексу України, в разі якщо митні органи на підставі даних митного реєстру об'єктів права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону, виявляє ознаки порушення прав інтелектуальної власності щодо товарів, пред'явлених до митного контролю та митного оформлення, їх митне оформлення тимчасово зупиняється, а товари підлягають розміщенню на складі митного органу.

Рішення про тимчасове зупинення митного оформлення товарів на строк до 10 робочих днів і в разі необхідності продовження цього строку не більш як на 10 робочих днів приймає керівник митного органу або особа, яка виконує його обов'язки.

У день прийняття рішення про тимчасове зупинення митного оформлення товарів митні органи засобами факсимільного та/або електронного зв'язку повідомляють правовласника про факт пред'явлення цих товарів до митного оформлення, а декларанта – про причини тимчасового зупинення їх митного оформлення, а також повідомляє декларантові найменування та адресу правовласника. У повідомленні правовласнику зазначаються: митне оформлення яких саме товарів тимчасово зупинено, їх кількість, причини та строк зупинення, найменування та адреса власника товарів, а також інша необхідна інформація.

У разі тимчасового зупинення митного оформлення швидкопсувних товарів строк такого зупинення становить три робочі дні та не може бути продовжений.

Використання правовласником інформації, отриманої ним від органу доходів і зборів, можливе лише для цілей, пов'язаних із тимчасовим зупиненням митного оформлення товарів.

Датою отримання повідомлення правовласником вважається день, коли митний орган таке повідомлення надіслав засобами факсимільного та/або електронного зв'язку.

Якщо протягом перших 10 робочих днів після отримання повідомлення про тимчасове зупинення митного оформлення товарів правовласник письмово не поінформує митний орган, що тимчасово зупинив митне оформлення таких товарів, про звернення до суду з метою забезпечення захисту прав інтелектуальної власності або не звернеться до такого органу доходів і зборів з письмовим вмотивованим клопотанням про продовження строку тимчасового зупинення митного оформлення, то за відсутності ознак порушення митних правил товари, митне оформлення яких було тимчасово зупинено, підлягають митному оформленню в установленому порядку.

У разі якщо протягом перших 10 робочих днів після отримання повідомлення про тимчасове зупинення митного оформлення товарів правовласник письмово поінформує митний орган про звернення до суду з метою забезпечення захисту прав інтелекту-

альної власності або звернеться до такого органу доходів і зборів з письмовим вмотивованим клопотанням про продовження строку тимчасового зупинення митного оформлення, то таке зупинення митного оформлення зазначених товарів може бути продовжено митним органом, але не більш ніж на 10 робочих днів.

У разі якщо протягом цих строків правовласник подасть митному органу, що тимчасово зупинив митне оформлення товарів, ухвалу суду про заборону вчинення певних дій у справі про порушення прав інтелектуальної власності або інше рішення з цього питання, винесене (прийняте) іншими уповноваженими державними органами, митний орган продовжує тимчасове зупинення митного оформлення товарів на строк, установлений цими органами.

У разі якщо протягом цих строків до митного органу, що тимчасово зупинив митне оформлення товарів, не буде подано ухвалу суду про заборону вчинення певних дій у справі про порушення прав інтелектуальної власності або відповідне рішення іншого уповноваженого державного органу, то за відсутності ознак порушення митних правил товари, щодо яких було прийнято рішення про тимчасове зупинення митного оформлення, підлягають митному оформленню в установленому порядку. У цьому випадку відшкодування декларанту та іншим особам витрат і збитків, спричинених тимчасовим зупиненням митного оформлення, здійснюється за рахунок правовласника.

У разі тимчасового зупинення митним органом митного оформлення товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, за відсутності вагомих причин вважати такі товари контрафактними правовласник протягом строків, зазначених у ч. 2 ст. 399 МКУ, може звернутися до митного органу з письмовою заявою про надання згоди на поновлення митного оформлення таких товарів. У цьому випадку правовласник не має права вимагати знищення такого товару від його власника.

Правовласник та/або декларант можуть з дозволу митного органу брати проби (зразки) товарів, щодо яких прийнято рішення про тимчасове зупинення митного оформлення, і передавати їх на експертизу. Один примірник висновку, отриманого за результатами експертизи, подається митному органу. Зразки товарів разом із примірником висновку їх експертизи мають бути повернені митному органу до завершення строків. Правовласник зобов'язаний забезпечити проведення такої експертизи.

У разі якщо протягом зазначених строків порушення прав інтелектуальної власності під час переміщення через митний кордон України товарів, щодо яких прийнято рішення про тимчасове зупинення митного оформлення, буде підтверджено висновком експертизи, проведеної відповідним уповноваженим органом, то в установленому Митним кодексом порядку митний орган порушує справу про порушення митних правил, а товари – безпосередні предмети правопорушення – вилучаються.

У разі тимчасового зупинення митного оформлення товарів відшкодування митним органом витрат, пов'язаних зі зберіганням цих товарів, здійснюється за рахунок правовласника.

Згідно зі ст. 400 Митного кодексу України, за наявності достатніх підстав вважати, що внаслідок переміщення через митний кордон України товарів, щодо яких правовласником не подано заяву про сприяння захисту належних йому майнових прав на об'єкт права інтелектуальної власності відповідно до ст. 398 Митного кодексу, можуть бути порушені такі права, митний орган може за власною ініціативою тимчасово зупинити митне оформлення зазначених товарів. Вичерпний перелік відповідних підстав визначається Кабінетом Міністрів України [3].

Митний орган вживає заходів щодо тимчасового зупинення за власною ініціативою митного оформлення товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону, виключно за умови наявності відомостей про правовласника.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Необхідність забезпечення надійного захисту й охорони прав інтелектуальної власності викликана такими негативними політичними й економічними наслідками торгівлі контрафактною продукцією для країни, як ненадходження податків у дохідну частину бюджету, підрив легальної індустрії, зупинення процесів створення об'єктів інтелектуальної власності та їх залучення в господарський обіг, підрив авторитету держави, а також відмова іноземних компаній і держав від інвестицій як в окремі галузі, так і в національну економіку в цілому.

Концепція діяльності митних органів щодо захисту прав інтелектуальної власності передбачена низкою міжнародних угод. Спеціальні вимоги щодо заходів на кордоні під час міжнародної торгівлі товарами, які містять об'єкти інтелектуальної власності, викладено у пакеті угод, що ввійшли до Генеральної угоди з тарифів і торгівлі.

Митні органи провадять цю діяльність шляхом здійснення визначених митним законодавством митних процедур. Центральне місце при цьому належить митному контролю як ефективному засобу виявлення та запобігання порушенню прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України.

Також для товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, передбачена особлива реєстрація. Реєстрація товарів, що містять об'єкти інтелектуальної власності, у Державній фіскальній службі України – це передбачена митним законодавством процедура засвідчення факту зацікавленості правовласника у сприянні захисту його прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України та механізм збирання інформації, необхідної для виконання таких функцій митними органами.

Список використаних джерел:

1. Коновалов В. М. Интеллектуальная собственность [Электронный ресурс] / Коновалов В. М. – Режим доступа : <http://www.msk.treko.ru>
2. Ипатов А. Таможенные аспекты защиты интеллектуальной собственности / А. Ипатов // Митна справа. – 2000. – № 3. – С. 50–57.
3. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495, станом на 01.01.2016 р.
4. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV.
5. Про авторське право та суміжні права : Закон України від 23.12.1993 р. № 3792-XII.
6. Про охорону прав на винаходи та корисні моделі : Закон України від 15.12.1993 р. № 3687-XII.
7. Про охорону прав на промислові зразки : Закон України від 15.12.1993 р.
8. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг : Закон України від 15.12.1993 р. № 3689-XII.

УДК 658:330.131.7

С. В. Тимошенко, кандидат технічних наук,
доцент кафедри публічного управління
та митного адміністрування Університету
митної справи та фінансів

АУДИТ ПІСЛЯ МИТНОГО ОЧИЩЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ: ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ

Розглянуто питання щодо встановлення зв'язку між результатами аудиту після митного очищення та управлінням ризиками. Наведено приклад аналізу бази оподаткування товарів, які реалізуються в порядку біржової торгівлі. Запропоновано доповнити перелік інструментів оцінки управління ризиками на тактичному рівні таким інструментом, як аудит після митного очищення.

Ключові слова: аудит після митного очищення; Митний кодекс України; митна вартість; управління ризиками; товари, які реалізуються в порядку біржової торгівлі.

The article deals with the issue of communication between the post-clearance audit results and risk management. The example of the analysis of the tax base of goods that are sold in the manner of exchange trade. It is proposed to complete the list of assessment tools of risk management at the tactical level tools such as post-clearance audit.

Key words: post-clearance audit; Customs Code of Ukraine; customs value; tool for risk; products are sold in the manner of exchange trade.

Постановка проблеми. Нині існує розбіжність між положеннями Митного кодексу України [1] та заходами в Угоді щодо спрощення процедур торгівлі (далі – УСПТ).

Ці розбіжності стосуються застосування аудиту після митного очищення як інструменту системи управління ризиками в сприянні роботі суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД), які дотримуються законодавства України з питань державної митної справи.

Положення чинного Митного кодексу України (далі – МКУ) не передбачають принципу зв'язку між результатами документальної перевірки та управлінням ризиками. Відповідно до положень чинного МКУ, результати документальної перевірки використовуються для встановлення фактів заниження і фактів завищення податкових зобов'язань підприємства з метою отримання доходів та оцінки штрафів. Водночас результати документальної перевірки не використовуються як інструмент аналізу й оцінки ризиків з метою експертної оцінки поставок товарів і визначення форм та обсягів митного контролю.

Наразі існує необхідність використання результатів аудиту після митного очищення як інструменту системи управління ризиками з метою переходу від тотальної перевірки всіх декларацій суб'єктів ЗЕД до їх вибіркового контролю після факту митного оформлення, що в разі підвищить ефективність митного контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням організації та проведення митного аудиту присвятили свої праці такі вітчизняні й зарубіжні науковці, як О. О. Берзан,

© С. В. Тимошенко, 2016

О. О. Берзан, О. М. Вакульчик, А. Д. Войцешук, О. А. Гончарук, Ю. В. Дубко, Л. М. Івашова, Т. С. Єдинак, В. Ю. Єдинак, О. О. Панкратьєва, П. В. Пашко, Н. А. Томчук та ін. Проте недостатньо уваги приділяється дослідженню етапів аудиту після митного очищення та використання результатів аудиту після митного очищення у застосуванні системи управління ризиками.

Мета статті – встановлення зв'язку між результатами обстеження попереднього аудиту правильності визначення митної вартості товарів, які реалізуються в порядку біржової торгівлі, та управлінням ризиками.

Завдання дослідження такі:

- попередній аудит правильності визначення митними органами України бази оподаткування, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів під час проведення митного контролю і митного оформлення товару “Фітинги зі сплаву міді (латуні) сантехнічні” (код УКТЗЕД 7412200000);

- виявлення проблемних питань попереднього аудиту бази оподаткування товарів, які реалізуються в порядку біржової торгівлі;

- використання результатів аудиту після митного очищення як інструменту системи управління ризиками.

Предмет дослідження – практична робота відділу митного аудиту управління податкового та митного аудиту Головного управління Державної фіскальної служби в Одеській області.

Виклад основного матеріалу. Згідно з УСПП, документальна перевірка має виконуватися “з огляду на оперативність випуску товарів”. Наприклад, ті підприємства, що є об'єктом документальної перевірки та щодо яких у результаті документальної перевірки підтверджено дотримання ними вимог законодавства України з питань державної митної справи, вважатимуться підприємствами з низьким ризиком, а їхні товари мають оформлюватися за нижчими рівнями митного втручання.

Попередній аудит складається з трьох етапів.

I етап: визначення кола суб'єктів ЗЕД, які підлягають дослідженню.

Насамперед для попереднього аудиту обираються підприємства, що імпортують товари через посередників, зареєстрованих у країнах з офшорним статусом та/або пільговим режимом оподаткування, за заниженою митною вартістю і з подальшою реалізацією таких товарів резидентам за ринковими цінами. У разі необхідності до переліку платників можуть включатися інші суб'єкти, стосовно яких є інформація про можливе ухилення від оподаткування шляхом заниження митної вартості.

II етап: інформаційний.

Після визначення переліку імпортерів і товарних позицій, за якими потрібно встановити рівень митної вартості, надсилаються запити до:

- митних органів щодо отримання копій документів, відповідно до яких здійснювався імпорт товарів;

- органів державної статистики, ДП “Держзовнішінформ” та за потреби до галузевих міністерств за визначеними товарними позиціями.

Одночасно здійснюється збирання інформації про ціни, що склалися на спеціалізованих товарних біржах на кожну дату експортного інвойсу, та ціни, за якими здійснювався імпорт ідентичних або подібних товарів іншими резидентами у відповідних періодах.

Під час перевірки правильності визначення митної вартості окремих товарів розраховуються прямі витрати на виробництво товару, зокрема сировину й матеріали та/або комплектуючі, що входять до складу цього товару.

Для визначення звичайної ціни продажу продукції (товарів) на світових товарних ринках можуть використовуватись такі джерела інформації: каталоги, специфікації, прейскуранти (прайс-листи) фірми – виробника товару; калькуляції фірми – виробника товару; висновки про якісні й вартісні характеристики товару, підготовлені спеціалізованими експертними організаціями, що мають відповідні повноваження, на підставі конкретного контракту, умов поставки, інших умов, що стосуються даної зовнішньоекономічної операції; інформація зовнішньоторговельних і біржових організацій про вартість сировини, з якої виготовлено товар; видання ДП “Держзовнішінформ”; пояснення, отримані від платника податків на запит органу ДФС України, щодо обґрунтування рівня митної вартості.

III етап: організаційний.

За результатами попереднього аудиту вирішується питання про доцільність формування запитів до митних органів країн – відправників (виробників) товару стосовно автентичності поданих до митного оформлення документів; організації та проведення документальної позапланової виїзної перевірки на підставі п. 2 ч. 7 ст. 346 МКУ, або результати попереднього аудиту враховуються в організації та проведенні документальної планової виїзної перевірки суб'єкта ЗЕД.

Відповідно до приписів ч. 1 ст. 14 Закону України “Про ціни і ціноутворення” [2], під час проведення експортних (імпортних) операцій у розрахунках з іноземними суб'єктами господарювання застосовуються контрактні (зовнішньоторговельні) ціни, що формуються відповідно до цін і умов світового ринку.

Під час здійснення контролю митної вартості біржових товарів, що ввозяться на митну територію України, ціну угоди щодо товару без урахування витрат на доставку, комісійних витрат, премії або знижки за фактичну якість товару і премії продавцю потрібно порівнювати із середнім значенням біржових котирувань за період 10 днів, що передує даті виставлення рахунка-фактури (інвойсу) для товарів, які не зберігалися під митним контролем на митній території України [3]. Під дію цієї норми підпадають товари за кодом УКТЗЕД 7412200000 (табл. 1).

Таблиця 1

Товари, що реалізуються в порядку біржової торгівлі

Товари, що реалізуються в порядку біржової торгівлі	Товари, сировинною складовою яких є товари, що реалізуються в порядку біржової торгівлі	
	Назва	Код за УКТЗЕД
Мідь	Фітинги мідні для труб або трубок (наприклад, муфти, коліна, втулки) з мідних сплавів	7412200000

Так, протягом 2013 р. у зоні діяльності Одеської (Південної) митниці 15 підприємствами-імпортерами було здійснено митне оформлення товару “Фітинги зі сплаву міді (латуні) сантехнічні” (код УКТЗЕД 7412200000) за рівнем митної вартості 1,30 8 дол./кг.

За даними інформаційно-аналітичного центру моніторингу зовнішніх товарних ринків Державного підприємства “Держзовнішінформ”, ціни на сировину – мідні сплави,

а саме на латунь 63/35 (стандарт BS1400 SCB3), з якої виробляється зазначений товар, подано в табл. 2.

Таблиця 2

Ціни на мідні сплави на ринку Європи

Дата біржових котирувань вартості сировини	Ціни на мідні сплави на ринку Європи, EXW Велика Британія, GBP/т	Ціни на мідні сплави на ринку Європи, EXW Велика Британія, дол./кг	Ціни на мідні сплави на ринку Європи, EXW Велика Британія, грн/кг
30.09.2013	3520	5,67	45,34
28.08.2013	3560	5,52	44,09
23.07.2013	3560	5,46	43,61
24.06.2013	3550	5,48	43,83
28.05.2013	3640	5,50	44,00
26.04.2013	3580	5,54	44,25
25.03.2013	3710	5,63	45,02
25.02.2013	3750	5,74	45,85
28.01.2013	3670	5,81	46,41
25.12.2012	3620	5,85	46,78
28.11.2012	3640	5,84	46,66
25.10.2012	3670	5,88	46,97

За результатами попереднього аудиту якісних характеристик сировини, з якої виробляється товар “Фіпинги зі сплаву міді (латуні) сантехнічні” (код УКТЗЕД 7412200000), встановлено, що для виготовлення сантехнічних фіпингів використовується сировина, а саме: мідні сплави – латунь свинцева за марками:

- LC59-1, LC59-2, ЛП25С2 (ДОСТ Російської Федерації 17711-930);
- CuZn36Pb2As (CW602N), CuZn39Pb3 (CW614N); CuZn40Pb2 (CW617N) міжнародний стандарт EN 12164;
- CuZn33Pb2-C (CC750S) міжнародний стандарт EN 1982 (еквівалент стандарту BS 1400 SCB3 та BS 4577).

Зазначені марки латуні свинцевої, хоч і не однакові за всіма ознаками, але мають схожі якісні характеристики і складаються зі схожих компонентів, завдяки чому виконують однакові функції.

На підставі ст. 57 МКУ основним методом визначення митної вартості товарів, які ввозяться на митну територію України відповідно до митного режиму імпорту, є перший метод – за ціною договору (вартість операції).

Відповідно до вимог Порядку заповнення митних декларацій на бланку єдиного адміністративного документа [4], в окремих позиціях графі 31 митної декларації (далі – МД) під номером 1 зазначаються найменування та звичайний торговельний опис, що дає змогу ідентифікувати і класифікувати товар (фізичні характеристики товару в обов'язі, достатньому для однозначного зарахування його до коду згідно з УКТЗЕД, у кількості знаків, визначеній правилами заповнення графі 33 МД для відповідного митного режиму та особливостей переміщення): наприклад, комплектність або завершеність (зіб-

раний/незібраний), кількісний та якісний склад (матеріал, речовина, суміш, сполука тощо), основні властивості товару (призначення, розмір, розфасування, пакування тощо).

За результатами попереднього аудиту було встановлено, що як найменування та звичайний торговельний опис товару в графах 31 МД, що перевірялися, та у супровідних документах було зазначено:

- “фітинги зі сплаву міді (латунь) сантехнічного призначення, побутові, для систем водопостачання в асортименті”;
- “фітинги побутового призначення, з недорогоцінних металів (латунь), в асортименті”.

Виходячи з вищезазначеного, митна вартість сантехнічних фітингів не могла бути визначена шляхом застосування першого – п’ятого методів.

На підставі ч. 2 ст. 64 МКУ митна вартість, визначена згідно з положеннями цієї статті, має ґрунтуватися на раніше визнаних (визначених) митними органами митних вартостях.

За наявною інформацією в автоматизованих інформаційних системах ДФС (ПІК “Інспектор-2006”, ЄАІС ДМСУ) товари, які мають опис згідно з гр. 31 МД “Фітинги зі сплаву міді (латуні) сантехнічні” за кодом УКТЗЕД 7412200000, які були продані на експорт в Україну і час експорту котрих збігається з часом експорту оцінюваних товарів або максимально наближений до нього, були оформлені іншими митними органами України за такими рівнями митної вартості (табл. 3).

Таблиця 3

**Рівень митної вартості товару “Фітинги зі сплаву міді (латуні) сантехнічні”
за наявною інформацією у ПІК “Інспектор-2006”**

Країна походження		Цінова база ЄАІС, \$/кг	Митна декларація
код	назва		
156	Китай	9,02	МД № ... від 07.12.2012
156	Китай	10,23	МД № ... від 11.03.2013
156	Китай	5,47	МД № ... від 26.03.2013

Отже, за результатами попереднього аудиту правильності визначення бази оподаткування, враховуючи положення п. 8 ч. 3 ст. 53 МКУ, ціна товару “Фітинги зі сплаву міді (латуні) сантехнічні” за кодом УКТЗЕД 7412200000 має визначатися на рівні не менше вартості на сировину, а саме за біржовою ціною на латунь марки 63/35 (BS1400 SCB3).

Неврахування митним органом названих факторів у визначенні митної вартості товару “Фітинги зі сплаву міді (латуні) сантехнічні” (код УКТЗЕД 7412200000), з урахуванням вартості сировинних складових, за умови їх митного оформлення за рівнем митної вартості (табл. 2), спричинило недобір митних платежів на рівні 28 381 066,17 грн.

Таблиця 4

Результати митного оформлення товару “Фітинги зі сплаву міді (латуні) сантехнічні” в Одеському регіоні за період 01.01.2013–12.10.2013

Фітинги (втрати бюджету за період 01.01.2013–12.10.2013)			
Підприємства	Кількість МД типу ІМ-40 ДЕ	Код товару за УКТЗЕД	Недобір митних платежів, грн
10 підприємств м. Одеси	227	7412200000	27 108 277,47
5 підприємств інших областей	14	7412200000	1 272 788,70
Загалом 15 підприємств	241	7412200000	28 381 066,17

У висновку ДП “Держзовнішінформ” від 29.10.2013, зокрема, зазначено, що згідно з результатами опрацювання інформації щодо можливих вагових характеристик і цінових пропозицій на риках Китаю, України та Росії розрахунковий рівень цін на типові різновиди фітингів може становити (70–210) грн/кг (8,76–26,27) дол./кг на умовах CIF порти України.

У табл. 5 міститься інформація про динаміку рівня митної вартості сантехнічних фітингів виробництва Китаю за результатами митного оформлення в зоні діяльності Одеської митниці ДФС (Південної митниці) за період із січня 2014 р. до травня 2016 р.

Таблиця 5

Динаміка рівня митної вартості сантехнічних фітингів виробництва Китаю за результатами митного оформлення в зоні діяльності Одеської митниці ДФС

Дата подання МД	2014 р.				2015 р.		2016 р.	
	27.02	22.05	28.06	07.11	19.01	06.06	21.03	04.05
Митна вартість, дол./кг	1,30	3,50	3,70	3,80	6,72	6,79	7,28	7,28

Незважаючи на те, що кількість митних оформлень товару “Фітинги зі сплаву міді (латуні) сантехнічні” (код УКТЗЕД 7412200000) виробництва Китаю в Одеській митниці у 2016 р. значно скоротилася (4 митні декларації за 5 місяців), митна вартість за кілограм виробів за результатами митного оформлення майже на 1,5 \$ менша, ніж мінімальний розрахунковий рівень цін на типові види фітингів на риках Китаю, України та Росії.

На думку автора, таке становище було б неможливим, якби результати аудиту після митного очищення використовувались як інструмент системи управління ризиками, тобто як експертна оцінка митної вартості у поставках зазначеного товару, яка б

за допомогою зворотного зв'язку з базою даних системи управління ризиками привела до коригування відповідного профілю ризику.

Відповідно до п. 10 Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю [5] (далі – Порядок 684), органи ДФС розробляють заходи з управління ризиками на тактичному рівні. Для цього використовуються такі інструменти, як профілі ризику, орієнтування, індикатори ризику, методичні рекомендації щодо роботи посадових осіб митниць з аналізу ризиків, випадковий відбір.

Згідно з п. 3 Порядку 684, регіональний профіль ризику – це профіль ризику, який наповнюється митницями і застосовується в кожній митниці в межах визначених нею значень індикаторів ризику. Виходячи зі змісту визначення поняття “регіональний профіль ризику”, джерелом наповнення регіонального профілю ризику є саме митниця.

Стандартним правилом 6.6. Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція) [6] встановлено, що система митного контролю містить контроль на основі методів аудиту.

У червні 2013 р. функція митного контролю – “аудит після митного очищення” (п. 7 ст. 336 МКУ) – була делегована листом Міністерства доходів і зборів України [7] територіальним підрозділам Міндоходів України, нині – до головних управлінь Державної фіскальної служби України в областях. На думку автора, делегування функцій, установлених Законом України, листом центрального органу виконавчої влади суперечить нормам чинного законодавства України.

Водночас, відповідно до пп. 5.4 п. 5 ст. 7 розд. 1 Протоколу про внесення змін до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі [8], члени за можливістю використовують результати аудиту після митного очищення під час застосування системи управління ризиками.

Отже, нині підрозділи аудиту після митного очищення де-факто існують у складі податкового блоку ДФС України, де-юре, будучи фактично відокремлені від митниці та від митного контролю, не виконують своїх функцій.

Зазначена правова колізія виключає український аудит після митного очищення з таких світових трендів, як спрощення і гармонізація митних процедур, а також ефективне співробітництво між членами СОТ з питань спрощення торгівлі й дотримання саме митних правил.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Верховна Рада України 04.11.2015 ратифікувала Протокол про внесення змін до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі. У зв'язку з цим Україна дала згоду на обов'язковість застосування положень Угоди про спрощення процедур торгівлі.

Виходячи зі змісту ратифікованого Україною Протоколу, аудит після митного очищення виконує нову функцію, а саме функцію інструменту управління ризиками на тактичному рівні: результати документальної перевірки використовуються як експертна оцінка поставок товарів, що, своєю чергою, забезпечує зворотний зв'язок з базою даних системи управління ризиками та приводить до постійного коригування профілів ризику.

Таким чином, наразі актуальне питання розробки відповідних змін до чинного Митного кодексу України та нормативних актів Міністерства фінансів України щодо визначення місця аудиту після митного очищення в структурі ДФС України та використання результатів аудиту після митного очищення як інструменту в аналізі й оцінці

ризиків, розробленні та реалізації заходів з управління ризиками і визначенні форм та обсягів митного контролю.

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
2. Про ціни і ціноутворення [Електронний ресурс] : Закон України від 21.06.2012 р. № 5007-VI. – Режим доступу : <http://www.zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5007-17>
3. Лист Департаменту митної вартості Держмитслужби України від 13.04.2009 р. № 16/1-1/657-ЕП [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mdoffice.com.ua/pls/MDOOffice/aMDODoc.FindHelpAdv?p_file=35_821
4. Про затвердження Порядку заповнення митних декларацій на бланку єдиного адміністративного документа [Електронний ресурс] : наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 651. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1372-12>
5. Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю [Електронний ресурс] : наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2015 р. № 684. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1021-15>
6. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_643
7. Про проведення перевірок [Електронний ресурс] : лист Міністерства доходів і зборів України від 21.06.2013 р. № 9069/7/99-99-22-02-03-17. – Режим доступу : http://www.mdoffice.com.ua/ru/aMDODoc.html?p_file=11&p_page=1187&context=
8. Протокол про внесення змін до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі [Електронний ресурс] : Закон України від 04.11.2015 № 745-VIII. – Режим доступу : http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/981_053/paran2#n2

УДК 338.22:351.84

І. С. Бандура, аспірант Академії муніципального управління

ВПЛИВ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ НА ЗМЕНШЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ В СУСПІЛЬСТВІ

Визначено, що в ринковій економіці держава здійснює регулювання інструментами соціально-економічної політики, метою якої в ідеалі є створення ринкової інфраструктури, що забезпечує ефективне функціонування ринкового механізму в інтересах суспільства і держави. Ця інфраструктура включає нормативно-правову базу, побудовану на принципах конкурентного порядку, а також квазіринкові механізми в громадському секторі економіки. Досліджено, що конфлікти інтересів суб'єктів соціальної політики багато в чому визначаються застосовуваними критеріями й обмеженнями в розробці заходів соціальної політики, вибір яких пов'язаний із проблемою співвідношення між ефективністю та справедливістю.

Ключові слова: соціально-економічні заходи; соціальна політика; соціальна стабільність; соціальні ризики; соціальні конфлікти; соціально-економічний розвиток держави.

Determined that in a market economy the state regulates tools of social and economic policies that ideally is the creation of market infrastructure, ensuring the effective functioning of the market mechanism in the interests of society and state. This infrastructure includes a legal framework based on the principles of a competitive procedure and quasi-markets mechanisms in the public sector. It was revealed that conflicts of social policy interests are largely determined by the applicable criteria and constraints in the development of social policies, the choice of which is connected with the problem of the relation between efficiency and fairness.

Key words: socio-economic measures; social policy; social stability; social risks; social conflicts; socio-economic development of the country.

Постановка проблеми. Еволюція змісту соціальної політики в рамках натуралістичної науково-дослідної програми привела до визначення соціальної політики як комплексу вжитих державою соціально-економічних заходів, методів та інструментів, спрямованих на збереження або зміну соціально-економічного становища індивідів (домашніх господарств), соціальних груп і спільнот.

Спираючись на методологію марксистського і неокласичного підходів, соціальну політику можна визначити як систему соціально-економічних відносин, що виникають між суб'єктами з приводу створення сприятливих умов для життя і розвитку людини за обмежених ресурсів. Сприятливі умови – це сукупність параметрів, що характеризують рівень, якість і спосіб життя населення, реальні доходи населення, рівень споживання матеріальних благ і послуг, забезпеченість населення матеріальними благами й послугами. Вони характеризуються також умовами праці, кваліфікацією і професіоналізмом працівників, загальноосвітнім і культурним рівнем населення тощо. Соціальна політика орієнтована на людину, на створення цивілізованих умов життя. Мета соціальної політики – створення умов для розвитку людини як найвищої цінності будь-якого цивілізованого суспільства.

© І. С. Бандура, 2016

Крім того, соціальна політика покликана забезпечити соціальну стабільність, яка виступає одним із основних критеріїв економічної та соціальної безпеки країни, показником здатності держави запобігати конфліктам між суб'єктами соціально-економічних відносин і усувати їх, створювати механізми реалізації та захисту інтересів громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування соціальної політики держави, регіонів та суб'єктів господарювання розглядаються в працях вітчизняних і зарубіжних учених: І. Багрової, А. Базиліук, Н. Бар'я, М. Боровик, Л. Безтелесної, С. Бульбенюка, В. Вовка, Н. Волгіна, Т. Ганслі, Н. Гілберта, В. Гриньової, С. Гончарової, Н. Горелова, О. Грішнєвої, І. Григор'євої, І. Грузінової, М. Дороніної, А. Жеманюка, О. Іванової, Т. Кір'ян, М. Кизима, А. Колота, О. Кошулько, Н. Лисиці, С. Мельника, О. Новикової, В. Пономаренка, Ш. Рамона, С. Сардака, В. Скуратівського, С. Смирнова, П. Спікера, С. Тетерського, Е. Холостової, Н. Шульги, А. Ягідки та ін. Однак у цих дослідженнях головна увага зосереджена на державній і регіональній соціальній політиці, натомість питання впливу державної соціальної політики на зменшення соціальної диференціації у суспільстві не знайшли належного відображення.

Мета статті полягає в дослідженні стану державної соціальної політики та впливу державної соціальної політики на зменшення соціальної диференціації у суспільстві.

Виклад основного матеріалу. В розвинених країнах соціальна політика спрямована не просто на захист людини від соціальних ризиків, а на недопущення різкої матеріальної та соціальної нерівності, забезпечення досить високого рівня соціальної підтримки та допомоги нужденним верствам населення, надання громадянам доступу до якісної охорони здоров'я та освіти.

У зв'язку з цим важливо зазначити, що існує “широке” й “вузьке” трактування соціальної політики. Визначення соціальної політики в широкому сенсі ґрунтується на гуманістичній концепції та передбачає створення умов для всебічного розвитку особистості, що відповідає потребам постіндустріального суспільства в освічених, здорових, культурних громадянах. У ХХ ст. країни Заходу і СРСР реалізовували соціальну політику в широкому трактуванні, так звану “велику” модель соціальної політики. Соціальна політика у вузькому сенсі обмежується сферами державного соціального страхування та соціальної допомоги. У нашому дослідженні ми дотримуватимемося широкого трактування змісту соціальної політики, яке більшою мірою відповідає сучасним викликам постіндустріального суспільства.

У сучасному широкому розумінні соціальна політика являє собою систему заходів, спрямованих на здійснення соціальних програм, підтримку доходів, рівня життя населення, забезпечення зайнятості, підтримку галузей соціальної сфери, запобігання соціальним конфліктам. У проекті Соціальної доктрини України соціальна політика визначається як “система цілей; принципів, намірів і планованих заходів, що регулюють функціонування і розвиток соціуму”, включає заходи щодо забезпечення сприятливих умов життя всіх верств, груп і поколінь населення, а саме умов праці, зайнятості, охорони здоров'я, а також умов інтелектуального, духовного і морального розвитку людини.

Соціальна політика держави – важливий елемент державної економічної політики, який спрямовує функціонування всіх інших її елементів на реалізацію цілей соціальної справедливості, захищеності, високого рівня життя. Соціальна політика будується в рамках економічної політики, забезпечує виконання стратегічних і тактичних завдань соціально-економічного розвитку держави. У соціальній політиці виражаються фунда-

ментальні інтереси соціальних груп, спільнот, суспільства, загальнолюдські цілі та інтереси. Саме цілі й інтереси даних рівнів організації суспільного життя можуть визначатись і реалізовуватись у державній соціальній політиці.

В основі соціальної політики лежить перерозподіл виробленого суспільного продукту для реалізації соціальних програм, що формує її економічні підстави. Принципи цього перерозподілу розрізняються залежно від панівних у суспільстві уявлень про справедливість, що характеризує вплив інституційного середовища на соціальну політику. Так, частка ВВП, що перерозподіляється державою в країнах із високим рівнем розвитку, досягає 50 % і більше (Швеція – 70 %, Франція – 53,2, Італія – 50,7, Німеччина – 47,7 %) [1, 32].

Економічне “ядро” соціальної політики становлять відносини перерозподілу, які включають відносини, пов’язані з пенсійним забезпеченням, забезпеченням допомоги у разі хвороби, безробіття тощо, компенсаційними виплатами; відносини, пов’язані з наданням громадянам різних соціальних благ і послуг. Громадський характер досліджуваних відносин виявляється в різнобічно спрямованих інтересах суб’єктів соціальної політики (наприклад, зацікавленість у підвищенні рівня освіти, поліпшенні стану здоров’я, житлових умов тощо). Принципи перерозподілу розрізняються залежно від реалізованої моделі соціальної політики та сформованих уявлень про справедливість, а масштаби перерозподілу характеризуються сумами державних соціальних витрат, що спрямовуються на реалізацію соціальних програм.

Фактори, які не змінюють “ядро”, але вплинули на формування національної моделі соціальної політики та її інструментарій у різних країнах, можна поділити на внутрішні (економічні та інституційні) й зовнішні. Важливим зовнішнім чинником, крім зовнішньоекономічного, політичного, військового тощо, на початку XX ст. для капіталістичних країн Заходу стала загроза соціалістичної революції, під впливом якої держави змінили структуру своїх витрат і стали здійснювати перерозподіл на користь бідних верств суспільства, а також створили високоефективну систему соціального захисту населення, що фактично привело до появи якісно нового типу соціально-економічної організації. Особливо в цьому плані слід згадати США, які в 30-ті роки минулого століття почали активну розробку системних основ державної соціальної політики [2, 182].

Суб’єктно-об’єктний аналіз дозволяє виділити кілька груп суб’єктів, чий інтереси безпосередньо зачіпає державна соціальна політика. По-перше, це суспільство в особі кожного його індивіда (громадянина). Індивіди є основними реципієнтами заходів, що впроваджуються державою, а також платниками податків. По-друге, це держава в широкому сенсі: органи державної законодавчої, виконавчої та судової влади всіх рівнів. Держава визначає соціальну політику, тому що тільки вона наділена економічною та політичною владою і має здатність установлювати “правила гри” в регулюванні доходів і витрат бюджету, а також може віддавати перевагу в фінансуванні певних соціальних програм, проектів тощо. Вона забезпечує узгодження і регулювання інтересів різних суб’єктів і соціальних груп. Важливо й те, що інтереси держави до питань соціальної політики пов’язані з тим, що саме соціальна функція є однією з ключових і визначає суспільну необхідність та призначення самої держави.

По-третє, це організації приватного сектора економіки (бізнес-спільнота), які забезпечують створення робочих місць, виплату заробітної плати, фінансують соціальні програми шляхом сплати податків. По-четверте, це громадські організації та об’єднання, наприклад професійні спілки, політичні партії, які виступають як недержавні підсисте-

ми соціальної підтримки у розв'язанні соціальних проблем. Громадські рухи і політичні партії служать "інституціональним ліфтом" для інтересів, які не мають контрактів значного поширення; представницькі органи різних рівнів формулюють цільові настанови, тією чи іншою мірою відповідають суспільним сподіванням.

Зміст соціальної політики виявляється у функціях її суб'єктів, які можна об'єднати в чотири основні групи: соціально-економічні, демографічні, соціально-реабілітаційні, політичні функції. Соціально-економічні функції (соціального захисту) реалізуються шляхом надання матеріальної підтримки громадянам у важкій життєвій ситуації, а також гарантування певного рівня медичних, освітніх та інших соціальних послуг. Соціальна політика покликана стабілізувати суспільні відносини в соціальній сфері в інтересах усього суспільства. Соціальне забезпечення стимулює зростання народонаселення країни, його відтворення, а також підвищує тривалість та якість життя. У цьому виявляються демографічні функції соціальної політики. Соціально-реабілітаційні функції реалізуються з метою відновлення соціально-економічного та правового становища громадян. Зазначені функції частково реалізуються через спеціалізовані структури соціального захисту і соціального забезпечення та спрямовані в тому числі на підтримку нормального рівня добробуту населення. Політичні функції виявляються в зближенні соціального рівня життя різних верств населення, створенні умов, що забезпечують гідне життя кожному громадянину.

Основним суб'єктом державної соціальної політики є держава. І формування соціальної політики як соціально-економічного феномена пов'язано з еволюцією ролі, функцій держави, перетворенням його на економічного суб'єкта в ринковій економіці. Участь держави в економічному житті в міру суспільного розвитку ставала все необхіднішою, оскільки ринковий сектор не здатний був у повному обсязі задовольнити потреби суспільства. Створення суто суспільних благ, таких як національна безпека, охорона правопорядку, здійснення міжнародної дипломатії тощо, залишалося в компетенції держави. Після остаточного затвердження гуманістичної концепції в більшості країн світу на початку XX ст. почали формуватись основи соціальної політики, і першим важливим завданням держави став соціальний захист громадян.

У процесі суспільного розвитку держава виконувала все більше функцій, які в цілому були спрямовані на підтримку економічної, і, як наслідок, соціальної стабільності. Крім того, прискорені НТП й урбанізація змушували державу в різних країнах брати на себе відповідальність за надання та модернізацію не тільки суто суспільних (охорона правопорядку, утримання армії тощо), але й змішаних благ (освіта, охорона здоров'я тощо). Практично всі європейські капіталістичні країни, а також США і Канада, успішно впоралися із завданням вироблення ефективних інструментів (механізмів) соціальної політики, зважаючи на соціальні особливості, що допомогло їм досягти внутрішньої стабільності та стійкого високого порівняно з іншими країнами рівня добробуту населення (табл. 1) [3, 189]. Як видно з даних табл. 1, окремі соціальні програми стали реалізовуватися в різних країнах ще в кінці XIX ст. і до середини XX ст. вони стали складовою частиною державної соціальної політики.

У сучасній ринковій економіці держава здійснює регулювання інструментами соціально-економічної політики, метою якої в ідеалі є створення ринкової інфраструктури, що забезпечує ефективне функціонування ринкового механізму в інтересах суспільства і держави. Ця інфраструктура включає нормативно-правову базу, побудовану на принципах конкурентного порядку, а також квазіринкові механізми в громадському секторі економіки.

Таблиця 1

Хронологія введення державних соціальних програм, за роками

Програми	Німеччина	Великобританія	Швеція	Франція	Італія	США	Канада
Страховання від нещасних випадків на виробництві	1884	1906	1901	1946	1898	1930	1930
Допомога у разі хвороби	1883	1911	1910	1930	1943	–	1971
Пенсійне забезпечення	1889	1908	1913	1910	1919	1935	1927
Страховання з безробіття	1927	1911	1934	1967	1919	1935	1940
Допомога багатодітним сім'ям	1954	1945	1947	1932	1936	–	1944
Медичне страхування або надання безкоштовної мед. допомоги	1880	1948	1962	1945	1945	–	1972

Інтереси є стимулом діяльності суб'єкта (індивіда, колективу, соціальної групи, суспільства, держави), визначаючи його поведінку, його соціально значущі акції. Тому, на відміну від потреб, орієнтованих на предметні цілі (потреба в одязі, взутті, продуктах тощо), інтереси спрямовані на соціально-економічні відносини, на життєві умови в цілому. Відповідно, в міру зміни життєвих умов трансформуються й інтереси.

Усвідомлення власних соціально-економічних інтересів індивідами – історичний процес. Так, становлення економічної свободи на основі ринкових відносин приводить до того, що приватний інтерес товаровиробника стає стимулом, зростання продуктивних сил, радикального перетворення всіх соціально-економічних відносин.

Відповідно, економічні інтереси, їх переплетення і взаємодія лежать в основі виробничих відносин і обумовлюють інтереси в системі соціально-економічного регулювання. Економічні інтереси спонукають до ефективного використання наявних ресурсів для досягнення конкретних соціальних та економічних результатів. Завдяки різноманітним потребам досягається ув'язка соціально-економічних цілей з умовами матеріального життя суспільства.

Соціально-економічні інтереси виражають відносини суб'єктів, опосередковані певними економічними формами їх реалізації. Економічні інтереси – історично зумовлені стимули економічної діяльності, спрямовані на досягнення певних матеріальних результатів, що відповідають даному рівню розвитку продуктивних сил і службовців, задоволенню матеріальних, духовних, соціальних потреб. Обумовленість соціально-економічних інтересів виробничими відносинами та їх взаємопов'язаність обґрунтував К. Маркс, який зазначав, що “економічні відносини кожного даного суспільства виявляються насамперед як інтереси”.

У суспільстві існує складна діалектика взаємодії приватного, колективного та загального інтересу. Приватні економічні інтереси, будучи спонуканням до дії індивідів, забезпечують тим самим і механізм реалізації спільного інтересу. Взаємозалежність і взаємообумовленість інтересів ще більше проявляються в діалектиці колективного та загального інтересів, в утвердженні загального інтересу за допомогою реалізації колективного інтересу. Колективні й загальні інтереси формують соціально-економічну основу державної соціальної політики. Однак у такому складному соціальному організмі, як суспільство в цілому, аж ніяк не завжди і не в усьому колективний, а тим більше приватний, інтерес збігається із загальним інтересом. Крім того, в соціальній політиці реалізується нормативний інтерес суспільства, що не зводиться до переваг індивідуумів. “І там, де подібний інтерес має місце, ринкові сили саморегуляції дають збій, породжуючи неоптимальні аллокації ресурсів. У таких обставинах і має з’являтися новий гравець – держава, активність якого, спрямована на реалізацію нормативного інтересу суспільства, і становить зміст соціальної політики”.

Такий сильний взаємозв’язок між- і внутрішньогрупових інтересів неминує передбачає велику ймовірність виникнення як колективних і спільних інтересів, так і їх конфлікту. В основі можливих конфліктів економічним суб’єктам буде притаманне прагнення максимізувати свою вигоду. В термінах наукової методології І. Лакатоса це пояснюється припущенням про раціональність, що є частиною “твердого ядра” економічної теорії сучасного мейнстріму. Тут також можна побачити пріоритет матеріального базису над політичною надбудовою, про який писав К. Маркс. Крім того, характер зіткнень інтересів значною мірою визначатиметься й інституціональним середовищем конкретного суспільства. “Соціально-економічне середовище, – зазначав Дж. Ходжсон, – робить істотний вплив на тип одержуваної нами інформації, на її осмислення нами, на переваги і тим самим на багато чого в нашій поведінці <...> [4, 215]. Одна з найважливіших функцій інститутів – приведення різноманітних потенційних можливостей людської діяльності в узгоджену систему”.

Конфлікти інтересів суб’єктів соціальної політики багато в чому визначаються застосовуваними критеріями й обмеженнями в розробці заходів соціальної політики, вибір яких пов’язаний з проблемою співвідношення між ефективністю і справедливістю. Залежно від того, якою мірою сформовані в суспільстві уявлення про справедливість потребують відхилення від Парето ефективного розподілу доходів індивідів щодо граничної продуктивності належних їм факторів виробництва, виникає конфлікт між принципами економічної ефективності та соціальної справедливості.

Держава в інтересах усіх соціальних груп і прошарків, а також окремих індивідів регулює і контролює не тільки приватні, але й групові (колективні) інтереси, формуючи і захищаючи нормативний інтерес суспільства, з метою досягнення соціального консенсусу – балансу інтересів різних груп і прошарків суспільства, соціальної злагоди з приводу розподілу ресурсів і суспільного продукту, які досягаються за допомогою розгалуженої системи соціально-економічних і політичних інститутів та механізмів.

Загальною актуальною тенденцією світового прогресу є трансформація демократичної держави в індустріально розвинених країнах зі змішаною економікою в дійовий інструмент ув’язки інтересів і досягнення соціального консенсусу через реалізовану модель соціальної політики. Соціальний консенсус є конструктивною рисою сучасного суспільства. Суперечності між різнорідними інтересами, між економічною ефективністю і соціальною справедливістю, економічною свободою та економічною рівністю розв’язу-

ються не на основі принципу альтернативності, а шляхом взаємодії різних типів господарства і секторів економіки, форм економічного та соціального регулювання.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Соціальна політика, спрямована на пом'якшення соціальної диференціації, спричиненої дією ринкових механізмів, служить досягненню балансу інтересів (підтримці соціального консенсусу), стимулює економічну активність різних верств і груп населення, забезпечує динамічну рівновагу між економічною ефективністю і соціальною справедливістю. Дії органів державної влади мають маятниковий характер через таке двоєдине завдання. Пом'якшення соціальної напруженості з метою підтримки соціального консенсусу потребує розширення соціальних програм і підвищення податків, тобто "м'якої" політики. Навпаки, підвищення ефективності економіки змушує орієнтуватись на найактивніших членів суспільства й під гаслом боротьби із "соціальним паразитизмом" передбачає скорочення соціальних програм, відповідно, зниження податків, тобто "суворої" політику.

Отже, державна соціальна політика розвивалась від розрізнених заходів і окремих соціальних програм, які залежно від концептуальних підстав обмежувалися мінімальними масштабами виконання державою соціальних функцій у ліберальній концепції або максимально розширювалися в теорії "держави добробуту", до створення системи заходів, спрямованих на поліпшення соціально-економічного становища індивідів, що відображає сучасні аспекти її змісту як системи соціально-економічних відносин, що виникають між суб'єктами господарювання з приводу створення умов для розвитку людини за обмежених ресурсів.

У сучасному розумінні соціальна політика становить систему заходів, спрямованих на здійснення соціальних програм, підтримку доходів, рівня життя населення, забезпечення зайнятості, підтримку галузей соціальної сфери, запобігання соціальним конфліктам. Суперечності між різнорідними групами інтересів суб'єктів, між економічною ефективністю і соціальною справедливістю, економічною свободою та економічною рівністю в сучасних моделях соціальної політики розв'язуються не тільки на основі принципу альтернативності, але й шляхом взаємодії різних типів господарства і секторів економіки, форм економічного і соціального регулювання.

Список використаних джерел:

1. Вимірювання якості життя в Україні : аналітична доповідь / Е. М. Лібанова, О. М. Гладун, Л. С. Лісогор та ін. – К. : Ін-т демографії та соц. досліджень імені М. В. Птухи НАН України, 2013. – 50 с.
2. Гордей О. Д. Особливості функціонування системи фінансового забезпечення рівня життя населення / О. Д. Гордей // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 2 (117). – С. 181–185.
3. Агжанов Р. А. Социально-экономический мониторинг качества жизни населения городов / Р. А. Агжанов // Вестник Удмуртского университета. – 2006. – № 2. – С. 182–191.
4. Якість життя населення регіону: аналіз, прогнозування, соціальна політика : монографія / за ред. В. Г. Никифоренка ; МОНМС України. Одеський нац. економічний ун-т. – Одеса, 2012. – 316 с.

О. В. Гайду, здобувач Чорноморського
державного університету імені Петра Могили

ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МОРЕГОСПОДАРСЬКОГО КОМПЛЕКСУ РЕГІОНУ

Проаналізовано сучасні теоретичні уявлення про поняття державного управління розвитком морегосподарського комплексу регіону, на підставі яких робиться висновок про його ознаки і сутнісні характеристики, а також подається визначення терміна “державне управління розвитком морегосподарського комплексу регіону”.

Ключові слова: державне управління; розвиток; морегосподарський комплекс; регіон.

This article analyzes the modern theoretical understanding of the concept of public administration development of marine economy of the region, based on which conclusion about its features and intrinsic characteristics and a definition of the term “public administration of marine economy development of the region”.

Key words: public administration; development; marine complex; region.

Постановка проблеми. Чверть століття, впродовж якого незалежна Україна намагається відірватися від своїх пострадянських коренів, планової економіки з її ручним управлінням, на жаль, витрачено з украй низьким коефіцієнтом корисної дії для модернізації промислового виробництва та господарювання як такого. Більшість галузей економіки або деградували і зруйнувалися повністю, наприклад, легка промисловість чи тваринництво в сільському господарстві, або перебувають на стадії такої технічної оснащеності, яка давно не відповідає реаліям часу, яскравий приклад цього – морально і фізично застаріле мартенівське обладнання на підприємствах чорної металургії. Насправді протягом усіх цих років практично жодна галузь не зазнала системного і послідовного оновлення. Висока енергоємність виробництва й неадекватний перерозподіл прибутку – недостатній рівень реінвестування, низькі доходи населення, що відстають від інфляції та еволюційно виправданих темпів зростання народного добробуту, призвели до розшарування і стагнації суспільства, зміни соціальних пріоритетів і зростання напруженості, маргіналізації окремих соціальних груп. Водночас непродумана фіскальна політика, труднощі адміністрування податків, мінливе податкове законодавство, висока зарегульованість даної сфери і неможливість під тиском контрольних органів ефективно захистити свої інтереси в суді призвели до відходу “в тінь” практично половини української економіки, причому не тільки серед великих платників податків, але й серед представників малого та середнього бізнесу.

Іншою обставиною, що перешкодила багатьом українським компаніям, підприємствам різної форми власності перейти на нові умови господарювання, виявилася неготовність менеджменту цих суб'єктів господарської діяльності перейти на нові умови ведення бізнесу. Якщо бути точним, неготовими до змін виявилися не лише

© О. В. Гайду, 2016

управлінці, які не бажали змінювати виробничу структуру, позбавлятися від зайвих активів, але й ринки сировини і збуту. В результаті конкурентоспроможність більшості українських компаній виявилася такою, що не відповідає світовим вимогам, а самі компанії законсервували себе в гонитві за гарантованим прибутком, не диверсифікуючи своїх постачальників і покупців, відклавши модернізацію виробництва.

У гонці за виживання українські підприємства дозволили собі розкіш ігнорувати міжнародні галузеві реалії, штучним адміністративним шляхом через владне лобі створюючи преференції для монопольного існування на внутрішньому ринку. В цьому контексті нині найактуальнішим завданням для української економіки є таке перетворення її внутрішнього структурного змісту, яке в найкоротші терміни привело б останню у відповідність до галузевих організаційних характеристик розвиненіших економічних моделей, дозволивши скоротити її відставання від основних гравців ринку.

Зараз актуальність модернізації української економіки ні в кого не викликає сумнівів. Для цього існує ціла низка об'єктивних передумов:

- невисока ефективність господарської діяльності значної кількості підприємств реального сектора економіки, яка призводить до зростання кількості збиткових, таких, що загрузли в боргових зобов'язаннях і стоять на межі банкрутства, підприємств;
- висока зношеність основних фондів підприємств;
- багаторічне перебування в тіні не менше третини української економіки;
- багаторічне відставання за темпами впровадження наукоємних технологій та інновацій;
- падіння конкурентоспроможності продукції промислового виробництва та конкурентоспроможності власне підприємств.

У цьому плані морегосподарський комплекс України рухається в руслі загальноукраїнських економічних тенденцій. У результаті криза торкнулась усіх без винятку систем, прямо або опосередковано пов'язаних комплексом, які обслуговують його, практично зупинилось оновлення основних фондів. У такій ситуації природно, що застаріваюча виробнича база забезпечує низьку продуктивність і ще нижчу рентабельність, зростають поточні витрати на її утримання і ремонт. У цілому обсяги виробництва істотно зменшуються. При цьому ще одним важливим фактором падіння виробництва є розрив виробничої кооперації, що склалася ще в Радянському Союзі. Ще одна причина економічного регресу морегосподарського комплексу країни – це зменшення ролі держави в управлінні господарською діяльністю підприємств, що перебувають у її власності.

Зниження виробництва спричинило дефіцит коштів, необхідних для модернізації. Разом із невмілим господарюванням і відвертою корупцією окремих управлінців та управлінських структур це призвело до вимивання навіть оборотних коштів, поставивши деякі підприємства галузі на межу виживання.

На думку експертного співтовариства, в ситуації, що склалася, держава має стати суб'єктом стратегічного планування перетворень, тоді як реальний сектор економіки бере на себе функції тактичного маневрування, адаптації підприємств до інституційного середовища, що змінюється відповідно до масштабних економічних перетворень. Звідси випливає, що роль держави в управлінні морегосподарським комплексом країни і на регіональному рівні – морегосподарським комплексом регіону являє собою складний багатосторонній і багаторівневий об'єкт дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукове осмислення ролі управління знайшло своє відображення у працях П. Друкера [1], Г. Райта [2], Д. Дункана [3] та ін.

Розвиток державного управління та дослідження його сутності розкрито у працях Г. Атаманчука [4], О. Антонюка [5], В. Олуйка, Н. Нижник [6], В. Авер'янова [7], А. Мельник [8] та інших, які по різному визначають сенс і роль державного управління для різних сфер суспільного життя, висвітлюючи ті чи інші його грані. Проте наразі практично немає наукових праць, присвячених висвітленню особливостей державного управління розвитком морегосподарського комплексу регіону, що й спонукало до написання цієї статті.

Мета статті – визначити сутнісне наповнення поняття державного управління розвитком морегосподарського комплексу регіону.

Виклад основного матеріалу. Власне, поняття “державне управління морегосподарськими комплексом регіону” нині вважається досить новим і оцінюється фахівцями як порівняно складна категорія, що обумовлено, з одного боку, специфікою управлінської діяльності, здійснюваної органами державної влади, а з іншого – якістю конкурентного середовища і результативністю господарської діяльності суб’єктів морегосподарського комплексу регіону в мінливих умовах.

Велика кількість праць, в яких детально розглядаються окремі аспекти морегосподарської діяльності, нині не задовольняє вимоги аналізу і синтезу, в рамках яких було б проаналізовано вплив держави на створення конкурентних переваг великих інтегрованих структур, якими є морегосподарські комплекси регіонів, а не тільки окремих морських портів.

У цьому плані безумовно важлива семантизація понять і термінів, які будуть покладені в основу того чи іншого наукового дослідження. Тільки семантична визначеність, логічність і стрункість дозволять вивірити кордони наукового дослідження і створювати складніші теоретико-практичні побудови. При цьому, незважаючи на те, що з плином часу ці поняття і терміни можуть зазнавати зміни у своєму тлумаченні й, відповідно, застосуванні, на етапі конкретного наукового дослідження їм надаються властивості непорушних смислових одиниць.

Виходячи з вищезазначеного, можна стверджувати, що дефініція наукового поняття “державне управління розвитком морегосподарського комплексу регіону” дозволяє вивести в загальних рисах методологію дослідження. З цією метою, зокрема, важливо простежити смисловий зв’язок базового поняття з цілою низкою суміжних понять: регіон, морегосподарський комплекс, розвиток, державне управління. Кожне таке дослідження означатиме по суті окремий напрям, з яких у результаті сформується комплексне наукове дослідження.

Різноманітні методи управління виробництвом тільки у XX ст. почали складатися в науку, проте, почавши свій поступальний рух, ця галузь людських знань виявилась однією з найгнучкіших, наймобільніших, що змінюється залежно від домінантної економічної моделі, соціальних потрясінь, інформаційних технологій і нових комунікаційних можливостей. Етапи еволюції управління як науки подано в табл. 1.

У найзагальнішому вигляді процес управління – це набір функцій управління, об’єднаних в управлінські цикли. Власне, процеси управління поліструктурні й багатогранні.

Засновник адміністративної школи управління А. Файоль виділяв п’ять базових функцій. Інші теоретики і практики сучасного менеджменту дотримувалися думки, що функцій дещо більше. Проте до обов’язкових більшість авторів зараховує прогнозування, планування, аналіз, організацію, регулювання, координацію, контроль і оцінку.

Етапи еволюції управління як науки

Етапи	Представники	Особливості етапу
<i>Eman I</i> 1911–1920 рр. Початок визнання управління самостійною наукою	Фредерік У. Тейлор, Френк і Ліліан Гилбрейт, Генрі Гант	Опублікована книга Фредеріка У. Тейлора “Принципи наукового управління”, що традиційно вважається початком визнання управління наукою і самостійною сферою дослідження
<i>Eman II</i> 1920–1930 рр. Розвиток класичної (адміністративної) школи управління	Анрі Файоль, Ліндаль Урвік, Джеймс Д. Муні, А. К. Рейлі, Альфред П. Слоун	Визначення універсальних принципів управління: управління розглядається як універсальний процес, що складається з низки взаємопов’язаних функцій, таких як планування й організація, й базується на побудові структури організації й управління працівниками
<i>Eman III</i> 1930–1950 рр. Розвиток школи людських відносин	Майкл Мескон, Майкл Альберт, Франклін Хедоурі, Мері Паркер Фолетт, Елтон Мейо	Мері Паркер Фоллет була першою, хто визначив менеджмент як “забезпечення виконання роботи за допомогою інших осіб”. Вона також позначила роль особистості в ефективності виробництва. Активно досліджувались методи налагодження міжособистісних відносин у бізнесі
Із 1950 р. і дотепер ця школа “людських відносин” одержала розвиток у так званих поведінкових науках	Кріс Арджіріс, Ренсис Лайкерт, Дуглас МакГрегор і Фредерік Герцберг	Визначення напрямів підвищення ефективності організації за рахунок найкращого використання її людських ресурсів

Визначення поняття управління, маючи у своїй основі одну й ту саму структуру, виявляється різним залежно від автора. Зокрема П. Друкер вважав, що “управління – це особливий вид діяльності, який перетворює неорганізований натовп на ефективну ціле-спрямовану і продуктивну групу” [1, 56], Г. Райт визначав його як “організацію і спрямування ресурсів з метою досягнення бажаного результату” [2, 17], Д. Дункан у своїх судженнях вийшов на рубіж, де “наука управління – це насамперед інтелектуальна революція, науковий світогляд і нова методологія розв’язання проблем [3, 17.] У зв’язку з цим, щоб усунути з процесу наукового дослідження можливі суперечності, доцільно зупинити свій вибір на визначенні, яке найповніше розкриває поняття управління.

У найзагальнішому вигляді воно свідчить, що суттю управління є досягнення поставлених цілей, а сенсом – дія щодо їх досягнення.

Процес управління слід розглядати як певну скоординовану діяльність об'єднаних у визначену систему суб'єктів управління, що спрямована на успішне досягнення цілей шляхом реалізації певних взаємопов'язаних організаційно-управлінських функцій з використанням методів управління. Виходячи з наведеного трактування дефініції “управління”, даний процес уявляється нам як така діяльність, що має проводитись постійно й систематично. Це означає, що управління розвитком будь-якого об'єкта має здійснюватись на основі визначених об'єктивних чинників, які свідчать про існування системи управління. Деякі науковці трактують сутність управління як комплекс управлінських дій, орієнтованих на підтримку функціонування керованої системи. Так, наприклад, Д. Стеченко [9, 31] розглядає управління як процес, котрий забезпечує потрібні значення змінних, суттєвих у функціонуванні об'єкта управління. Дуже важливо все ж урахувати й закласти підґрунтя для розвитку об'єкта управління, формування його конкурентних переваг і невразливості до негативних зовнішніх впливів. Тобто управління має бути зорієнтоване на розвиток.

Незалежно від масштабу будь-яка соціально-економічна система (підприємство, кластер, суспільна формація) діє у двох режимах: функціонування й розвиток. Функціонування передбачає забезпечення діяльності та підтримку функцій, що зберігають основні сутнісні характеристики, цілісність і життєздатність. Функціонування не передбачає зміни основної мети і пріоритетів. Розвиток означає, що головна мета системи в процесі часу зазнає трансформації або буде замінена повністю новою. Розвиток розрахований на зміцнення життєдіяльності, посилення стійкості у мінливому середовищі, підвищення інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності. Розвиток можливий тільки в разі набуття нових якостей. Розвиток у міру досягнення трансформованих цілей або заміненіх на якісно інші призводить до суттєвої трансформації, аж до повного зникнення окремих елементів і зв'язків, самого об'єкта, тобто в нашому випадку соціально-економічної системи.

Будучи абсолютно взаємопов'язаними й такими, що зумовлюють одне одного, функціонування й розвиток водночас мають властивості взаємного виключення. Це блискуче констатує фахівець у сфері антикризового управління Е. Коротков: “Функціонування стримує розвиток і в той же час є його живильним середовищем, розвиток руйнує багато процесів функціонування, але створює умови для його більш стійкого здійснення” [10, 41].

До безумовних критеріїв розвитку належить поступальна, закономірна, цілеспрямована, така, що накопичується, й незворотна зміна складних системних об'єктів. Наявність усіх цих властивостей дає підставу говорити про те, що відбувається саме розвиток, а не яка-небудь інша зміна. У цьому контексті зворотність означає процес функціонування; недостатність закономірності притаманна несистемним процесам спонтанного типу; недостатність цілеспрямованості змін унеможливорює процес їх накопичення, тому явище не можна розглядати щодо властивості розвитку цілісної, внутрішньогармонізованої та взаємообумовленої лінії.

Наступний крок дослідження семантичного наповнення базової дефініції – систематизація тлумачення “державного управління”.

Згідно з визначенням українських учених В. Бакуменко і В. Князева, державне управління означає одну з форм діяльності держави, яка відображається в практичній

реалізації законів, а суспільні відносини організуються з метою забезпечення державних інтересів і політики, що проводиться державою [11, 117–118].

Набагато ширше інтерпретується поняття державного управління в англо-українському словнику термінів і понять. Визначене як багатопланове поєднання теорії та практики державне управління покликане покращувати комунікацію між суспільством і урядом, заохочувати державну політику, сприйнятливую до соціальних потреб, і вводити таку адміністративну практику державних бюрократій, яка спрямована переважно на ефективність, продуктивність і на задоволення людських потреб [12, 23].

Державне управління (англ. public administration) – вид діяльності держави, спрямованої на здійснення управлінського впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод [13]. Аналіз різних першоджерел [1–27] свідчить, що нині поняття державного управління трактується досить широко, але процес кристалізації загальноприйнятого поняття безпосередньо пов'язаний з мінливою роллю самої держави, її різних інституцій.

Крім того, слід зазначити, що існують мінімум два різні варіанти інтерпретування сенсу державного управління. Відповідно до американської моделі, державне управління включає три відомі гілки влади: законодавчу, виконавчу і судову. В європейській версії державне управління – це лише галузь права. Звідси випливає, що державне управління по-американському означає поєднання всього комплексу правових, адміністративних і політичних функцій. Водночас у Старому Світі ці функції розмежовують, розглядаючи державне управління переважно як виконавчу і регульовану діяльність держави в рамках чинних законів.

Незважаючи на те, що поділ на американське та європейське розуміння державного управління більш ніж умовний, в Україні все ж переважає й, по суті, офіційно визнана американська модель. Теоретично це доводить Г. Атаманчук [4, 56], на думку якого, практичний, організуючий і регульовний вплив держави на суспільну життєдіяльність з метою її впорядкування якраз і є державним управлінням.

Подібно державне управління визначає О. Антонюк [5, 60], на думку якого, – це діяльність держави, спрямована на впорядкування різних соціальних процесів у суспільстві, В. Олуйко, Н. Нижник [6, 43], для яких суть державного управління становить організуюча, творча, позитивна діяльність органів державної влади, які керують державним, економічним і соціально-культурним розвитком. В. Авер'янов [7] переконаний, що сенс державного управління вкладається у формулювання, яке припускає виконання правових актів шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища і процеси.

Досить широке визначення пропонує Н. Нижник [14] у навчальному посібнику “Національна безпека України: методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку”. В його розумінні державне управління – це діяльність органів і установ усіх гілок державної влади з вироблення і здійснення організуючих, регульовних і координуючих впливів на різні сфери життя суспільства з метою задоволення його постійно змінних потреб.

Своєю чергою, А. Мельник розуміє під державним управлінням такий організуючий і регламентуючий вплив держави на суспільну діяльність людей, який дозволяє її впорядкувати, зберегти і перетворити [8, 35].

Отже, під державним управлінням розуміють діяльність органів і установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення та здійснення регулювних, організуючих і координуючих впливів шляхом застосування певних інструментів, технологій, важелів впливу на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб щодо розвитку особистості та покращання стану в різних сферах суспільного життя.

Узагальнюючи цілу низку визначень, прихильників європейської моделі, слід визнати, що державне управління в європейських країнах спирається насамперед на інституційний підхід, в основі якого – європейські традиції державного розвитку, тісний безпосередній зв'язок з адміністративним правом. Таким чином, державне управління, спираючись на владу як на дійовий інструмент у досягненні стратегічних державних цілей, впливає на все суспільство.

Наступним кроком дослідження базової дефініції є розгляд сутності “морегосподарського комплексу” як об’єкта дослідження.

Законодавча база функціонування морегосподарського комплексу ґрунтується на Конституції України та складається з Кодексу торговельного мореплавства України, Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України, Земельного кодексу України, Водного кодексу України, Морської доктрини України на період до 2035 р., законів України “Про морські порти України”, “Про транспорт”, “Про природні монополії”, “Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів” та інших нормативно-правових актів.

Серед програмних документів слід назвати розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 р. № 2174-р “Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року” та розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 548-р “Про затвердження Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038 року”.

Однак у законодавчих актах поняття “морегосподарський комплекс” чітко не визначено і проблема визначення його сутності актуальна й нині.

Відповідно до класичного трактування “комплекс” (англ. complex) – це сукупність предметів, явищ, дій, властивостей, що становлять одне ціле [15, 134]. Ширше трактування, що відображає коопераційні зв'язки, подано в Сучасному економічному словнику Б. Райзберга: “сукупність, поєднання об’єктів, предметів, дій, тісно пов’язаних і взаємодіючих між собою, що утворює єдину цілісність або групу взаємопов’язаних галузей, підгалузей, підприємств, які виробляють продукцію єдиної природи” [16].

Відповідно до наведеного визначення будь-які сімбіотичні зв'язки різних сфер діяльності, в тому числі й сформовані всередині морегосподарського комплексу, є об’єктом багатогалузевого регулювального впливу. В межах цього комплексу функціонують численні суб’єкти господарювання, об’єднання підприємців, виникають різноманітні управлінські, агентські, експедиторські, складські, корпоративні, контрольно-наглядові, антимонопольні, інші майново-господарські та організаційно-господарські відносини.

Морегосподарський комплекс становить сукупність таких галузей, господарських та обслуговуючих об’єктів: морський транспорт (флот, порти, судноремонтні заводи), промисловий флот, морське й океанське риболовецьке господарство, суднобудівна промисловість, рекреаційна галузь, морська енергетична, мінерально-видобувна і будівельна індустрія, морське водне господарство, системи забезпечення морської діяльності: навігаційно-гідрографічне забезпечення, аварійно-рятувальна служба тощо. Таким чином, у вузькому розумінні морегосподарський комплекс – це багатогалузева система, до якої входять функціонально відокремлені галузі й об’єкти, що виконують свої специфічні функції.

Якщо розширити горизонти сутнісного наповнення, то вважаємо, що морегосподарський комплекс слід розглядати як складову частину національної економіки, яка поєднує в собі процес отримання вигоди від використання ресурсів морського й приморського середовища шляхом упровадження ефективної та безпечної морської господарської діяльності, а також інтегрує галузі, що виготовляють засоби виробництва та обслуговування комплексу з метою посилення виробничого і транспортно-транзитного потенціалу регіону й держави.

Далі вважаємо за потрібне акцентувати увагу на розумінні категорії “регіон”. Мало хто в сучасному світі ставить під сумнів, що реальний сектор економіки в більшості країн розвинений нерівномірно й це прямо пов’язано з особливостями функціонування різних регіонів. При цьому подібна нерівномірність розвитку поширюється також на окремі території, зони, промислові комплекси всередині країни. Більше того, така нерівномірність соціально-економічного розвитку характерна як для багатих розвинених країн, так і для економік, що розвиваються. Часто навіть такі чинники, як стратегічний потенціал, зручне геополітичне, географічне і транзитне розміщення, не можуть кардинально змінити сформований десятиліттями дисбаланс.

П. Джеймс і Дж. Мартін, що детально аналізують сучасний період історії географії в книзі “Всі можливі світи” [17], визначають регіон як порівняно цілісну частину території, умовно однорідну, але таку, що не має чітко визначених кордонів. Аналогічну думку висловлює професор Гарвардського університету Н. С. Б. Грас [5], який досліджував еволюційні процеси підприємницької діяльності. Він переконаний, що регіон – це територія, якій притаманні явні відмінні ознаки, що дозволяють їй позиціонувати себе як самостійну територіальну одиницю, не схожу на навколишні, сусідні території. Ближче до економічної складової регіональної специфіки визначення Е. Куклінські, який вважає регіон складовою частиною просторової економічної системи [18, 45].

В українській економічній думці місце й роль регіону можна визначити двома різними підходами: територіально-географічним і соціально-конструкційним. У рамках другого підходу регіон – це наукова абстракція, пізнання й розуміння якої мають бути зосереджені виключно на суттєвих її сторонах. У контексті якраз такого розуміння сутності регіону в даній праці регіон розглядається як активний суб’єкт господарювання. При цьому територіально-географічний аспект трактується як складова частина всієї маси характеристик соціальної конструкції.

Досить повне й самобутнє визначення регіонів дає І. І. Сігов, на думку якого “це специфічні природно-ресурсні, архітектурно-планувальні, соціально-економічні та суспільно-політичні утворення зі своїми підсистемами влади й управління, котрі не повторюють вигляд країни в цілому”. Важливою особливістю регіону як територіального утворення, вважає він, є взаємно обумовлена триєдність “природа – населення – господарство” [19]. Тобто базові відмінності регіону становлять пов’язані між собою його економіку, природне середовище (що визначає ресурсну базу і середовище проживання) та населення (що визначає соціокультурне середовище і виробничі сили).

Таким чином, погоджуючись із визначенням наукових попередників, пропонуємо розглядати “регіон” як область, район, територію, частину країни, соціально-економічну конструкцію, що відрізняються сукупністю природних та історично сформованих соціальних, культурних, економічних і географічних умов.

З урахуванням того, що в сучасній українській і зарубіжній літературі, як і раніше, немає єдиної думки щодо сутності регіону, методологія цього процесу й надалі зазнаватиме змін. Проте загальне розуміння місця й ролі регіону формується в площині

саме практичного застосування цього поняття. Пройшовши через певну еволюцію, регіон як об'єкт управління з боку держави нині ототожнюється насамперед із його адміністративно-територіальними кордонами і важливий з понятійного погляду і через дві вагомі причини.

1. У рамках державної політики, спрямованої на зміцнення і модернізацію національної економіки шляхом перерозподілу і концентрації ресурсів, підвищення енергоємності виробництва, регіони є тими територіальними одиницями, які дозволяють ефективно реалізовувати дані завдання через управлінську вертикаль влади.

2. Заради збереження національної єдності, соціальної стабільності та громадянського миру держава прагне покращувати і вирівнювати умови життя населення й із цією метою формує свою регіональну політику. При цьому Україна не є винятком у частині регіональної політики – нині це сформована дійова практика в багатьох країнах, там, де існує неоднорідність населення за національним складом, різна щільність заселеності, нерівномірністю розвитку промислового виробництва тощо. Сучасна регіональна політика задіє цілу низку механізмів, спрямованих на забезпечення максимально сприятливих умов соціально-економічного функціонування й розвитку регіонів. При цьому враховуються соціокультурна та етнічна особливості населення, рівень розвитку виробничих сил, кадровий потенціал, природні ресурси, виробничі зв'язки, що склалися історично, тощо.

Для України важливе вивчення й адаптація зарубіжного досвіду реалізації державного управління певною сферою господарської діяльності на рівні регіону в межах реального сектора економіки; запозичення найприйнятніших для України умов з метою використання окремих принципів у певній сфері діяльності та опрацювання дійових механізмів і практичних заходів. Вагоме, на нашу думку, не лише запозичення принципових положень щодо визначення цільових орієнтирів розвитку, але й урахування окремих закономірностей організації виробничо-господарських процесів і певних правил узгодження економічних, екологічних, технічних і соціальних параметрів щодо забезпечення цілеспрямованого розвитку як на рівні держави, так і на рівні певного регіону.

Нині державному управлінню тими чи іншими сферами господарської діяльності на рівні регіону більшість передових економістів відводить провідну роль [9; 19; 20–25]. Для цього існує ціла низка головних причин. Насамперед це необхідність урахувати специфіку регіонів у проведенні різних реформ, у тому числі децентралізації влади, вдосконалювати національну політику держави, усувати приводи для виникнення сепаратистських настроїв і міжетнічної ворожнечі, розв'язувати на місцях накопичені інфраструктурні проблеми.

У цьому контексті безумовним фактом є значний вплив сформованих нині відмінностей у соціально-економічному розвитку тих чи інших регіонів на поточний стан і перспективи розвитку суб'єктів морегосподарського комплексу регіону.

Найважливіші напрями, за якими має здійснюватися вплив органів державного управління на морегосподарський комплекс регіону, такі:

- розвиток діючих і будівництво нових регіональних морських портових комплексів на основі нових організаційних форм;
- здійснення й розвиток транспортно-транзитних функцій регіону;
- залучення інвестицій у розвиток портового сектора економіки, а також у комунальну і соціальну інфраструктуру регіону;
- реалізація модернізаційних заходів на інноваційній основі;
- забезпечення екологічної безпеки;

- збереження і залучення висококваліфікованого персоналу і розвиток системи професійної морської освіти;
- налагодження міждержавних зв'язків і впровадження стажування за кордоном;
- стимулювання розвитку людського потенціалу на основі безперервного навчання та підвищення кваліфікації;
- розміщення в регіоні спеціалізованих адміністративних і громадських установ державного й міжнародного значення;
- реалізація наявного економічного потенціалу, в його виробничій, фінансовій, інвестиційній, інноваційній та інших складових;
- забезпечення високого рівня соціальної захищеності персоналу суб'єктів морегосподарського комплексу.

Наступний напрям понятійного дослідження характеризує сутність державного управління розвитком морегосподарського комплексу регіону. В основу дослідження питання державного управління розвитком морегосподарського комплексу регіону мають закладатися фундаментальні теоретичні положення теорії управління, що визначають мету, принципи, функції, форми й інструментарій управління. Виходячи із загального визначення мети управління як досягнення необхідного, можливого і бажаного стану керованої системи, головна мета державного управління розвитком морегосподарського комплексу регіону полягає в досягненні такого функціонального стану, який би дозволив суб'єктам морегосподарського комплексу досягти стійких конкурентних позицій на міжнародному ринку товарів і послуг, що відображається через показники (індикатори), котрі адекватно характеризують такий стан і його динаміку.

Управління морегосподарським комплексом регіону в умовах системної кризи має низку особливостей. Цей стан характеризується такими моментами:

- ринок істотно монополізований, що не дозволяє організувати повноцінну конкуренцію;
- галузева структура все ще відрізняється високою матеріаломісткістю;
- розвиток підприємництва перебуває в стагнаційному стані;
- слабо працює ринок цінних паперів;
- не розвивається належним чином інвестиційна й інноваційна діяльність.

Зрозуміло, всі ці фактори перебувають у постійному русі, поступово наближуючись до показників розвинених індустріальних держав. Завдання управління в цих умовах в тому і полягає, щоб прискорити такий процес.

Вищезазначені характерні риси притаманні в цілому національній економіці, проте ставлять специфічні завдання перед управлінням морегосподарським комплексом регіону. Тому, враховуючи, що ефективність використання ресурсів морегосподарського комплексу регіону включає як економічні, так і соціальні результати його діяльності та найважливіші функції органів влади й істотні чинники, що впливають на становлення системи державного управління морегосподарським комплексом, вони мають обов'язково постійно моніторитися, вдосконалюватися й бути під патронажем держави.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. З погляду становлення й розвитку державного управління як предметно-об'єктного виду діяльності можна визначити поняття “державного управління розвитком морегосподарським комплексом регіону” як процес планування, організації, мотивації та контролю, спрямований на ефективніше використання ресурсів відкритої соціально-економічної системи – морегосподарського комплексу регіону.

У ширшому розумінні на підставі систематизації та узагальнення основних понятійних напрямів дослідження запропоновано авторське трактування державного управління розвитком морегосподарського комплексу регіону як створення сприятливих умов на основі здійснення регулівних, організуючих і координуючих впливів, а також упровадження нормативно-правових принципів і програмно-цільового управління, узгодження інтересів і об'єднання зусиль держави й бізнесу для формування і реалізації конкурентних переваг самостійними (або підприємств у складі кластерів, що виготовляють засоби виробництва й обслуговування комплексу) суб'єктами морегосподарського комплексу на регіональному, національному й міжнародному ринку товарів і послуг з раціональним використанням ресурсів морського та приморського середовища з метою посилення виробничого і транспортно-транзитного потенціалу регіону та держави.

Список використаних джерел:

1. Друкер П. Ф. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения : [пер. с англ.] / Друкер П. Ф. – М. : ФАИР-ПРЕСС, 1998. – 288 с.
2. Райт Г. Государственное управление / Райт Г. ; [пер. з англ. В. Ивашка, О. Коваленко, С. Соколик]. – К., 1994. – 191 с.
3. Дункан Дж. Основопологающие идеи в менеджменте: Уроки основоположников менеджмента и управленческой практики : [пер. с англ.] / Дункан Дж. – М. : Дело, 1996. – 272 с.
4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Атаманчук Г. В. – М. : Экономика, 2009. – 584 с.
5. Антонюк О. Менеджмент в освітнянській сфері: концептуальні засади / О. Антонюк // Персонал. – 2006. – № 10. – С. 58–65.
6. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади / Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко. – Львів : Національний університет “Львівська політехніка”, 2002. – 352 с.
7. Державне управління в Україні : навч. посібн. / за заг. ред. В. Авер'янова. – К. : ТОВ “СОМІ”, 1999. – 390 с.
8. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
9. Стеченко Д. М. Управління регіональним розвитком / Стеченко Д. М. – К. : Вища школа, 2000. – 223 с.
10. Коротков Е. М. Антикризове управління : [підручник] / Коротков Е. М. – 2-ге вид., доп. і перероб. – М. : ИНФРА-М, 2010. – 620 с.
11. Державне управління : [словник-довідник] / уклад. В. Д. Бакуменко та ін. ; заг. ред. В. М. Князєв, В. Д. Бакуменко. – К. : УАДУ, 2002. – 228 с.
12. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / пер. В. Івашко ; уклад. Г. Райт [та ін.]. – К. : Основи, 1996. – 128 с.
13. Висоцький О. Ю. Основи державного управління / Висоцький О. Ю., Висоцька О. Є., Шаров Ю. П. – Дніпропетровськ : НМетАУ, 2008. – Ч. I. – 52 с.
14. Нижник Н. Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) / Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т. – Ірпінь : Акад. ДПС України, 2000. – 304 с.
15. Осовська Г. В. Економічний словник / Осовська Г. В., Юшкевич О. О., Завадський Й. С. – К. : Кондор, 2006. – 356 с.
16. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 495 с.

17. Джеймс П. Все возможные миры: история географических идей / П. Джеймс, Дж. Мартин; ред. А. Г. Исаченко; пер. с англ. Л. Н. Кудряшева. – М. : Прогресс, 1988. – 672 с.
18. Куклински А. Экономические преобразования в Польше: опыт и перспективы (1990–2010 гг.) / А. Куклински // Проблемы теории и практики управления государственного управления. – 2001. – № 1. – С. 34–56.
19. Сигов В. И. Региональная экономика, управление, планирование / Сигов В. И. – Л. : Лен. фин-экон. ин-т, 1982. – 296 с.
20. Голікова Т. В. Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика : монографія / Т. В. Голікова. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 296 с.
21. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / З. С. Варналій, В. Є. Воротін, В. С. Куйбіда та ін. ; за заг. ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 768 с.
22. Керецман В. Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти : монографія / В. Ю. Керецман. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 188 с.
23. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети : аналіт. доп. / З. С. Варналій, В. І. Жук, І. М. Іванова та ін. – К. : Нац. ін-т стратег. дослідж., 2005. – 60 с.
24. Регіональна політика та управління у країнах Європи : матеріали до навчального курсу / упоряд. М. О. Ленд'єл, В. Ю. Керецман. – Ужгород : [б. в.], 2001. – 248 с.
25. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / С. Максименко, Є. Кіш, М. Ленд'єл, І. Студенніков; за ред. С. Максименка ; Центр Ін-ту Схід-Захід. – К. : Логос, 2000. – 171 с.
26. Державна підтримка розвитку морегосподарського комплексу України (організаційні та правові аспекти) : монографія / [О. М. Кібік, О. П. Підцерковний, Ю. З. Драпайло, В. О. Котлубай та ін.] ; за ред. О. М. Кібік, О. П. Підцерковного. – Херсон : ФОП Грінь Д. С., 2014. – 442 с.
27. Gras N. S. B. Business and Capitalism: An Introduction to Business History / Gras N. S. B. – N.-Y. : F. S. Crofts, 1939.



УДК 351.37.047.16

Н. М. Карпеко, здобувач навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОСВІТИ

Проаналізовано теоретичні положення однієї з проблем реформування освіти. Це дало змогу визначити шляхи вдосконалення галузевої системи економічних відносин в освіті й окреслити конкретні заходи з реалізації поставлених у зв'язку із цим завдань. Визначено, що забезпечення формування дійового механізму залучення в освіту централізованих і децентралізованих фінансових ресурсів та цільове використання направлених

© Н. М. Карпеко, 2016

на розвиток галузі засобів сприяють підвищенню ефективності функціонування економічної інфраструктури освіти.

Ключові слова: економічний механізм; державне регулювання; реформування освіти.

In the article the theoretical position of one of the problems of educational reform that allowed to identify ways to improve the branch system of economic relations in education and to outline concrete steps to implement posed in connection with this task. Providing effective mechanism for the formation of involvement in the education of centralized and decentralized financial resources and targeted use of industry aimed at developing drugs, enhance the efficiency of the economic infrastructure of education.

Key words: economic mechanism; public administration; reforming education.

Постановка проблеми. Сучасний період розвитку нашої країни вкрай складний. Структурна перебудова економіки, зміна наявних стереотипів у поведінці людей, незавершеність створення нової нормативно-правової бази економічних відносин в економічному секторі. Все це, безумовно, позначається на економічному становищі країни та державних фінансів. Природно, не залишається осторонь від цих процесів і вітчизняна система освіти. В її функціонуванні особливо помітні наслідки найгострішої бюджетної кризи, оскільки роль бюджету для цієї сфери життєдіяльності суспільства дуже вагома. До недавнього часу саме бюджет покривав практично всі витрати на освіту, але й нині лівова частка витрат галузі фінансується з його фондів. Тож труднощі, яких зазнає бюджет країни, відбилися на системі освіти дуже швидко й важко. Причому брак фінансування виявився настільки гострим і очевидним, що завдання пошуку необхідних для функціонування системи позабюджетних грошових ресурсів відсунуло в тінь усі інші економічні й неекономічні проблеми галузі. На другий план відтіснено навіть таку актуальну і важливу для системи освіти проблему, як створення сучасної моделі галузевого економічного механізму.

Тож слід розробити сучасну систему економічних відносин в освіті, адекватну умовам становлення в нашій країні соціально орієнтованої економіки ринкового типу. Водночас абсолютно очевидна необхідність поглибленого дослідження теоретичних аспектів побудови цієї системи з урахуванням найважливіших соціально значущих функцій освіти в економічному секторі в умовах ринку. Вдосконалена система економічних відносин в освіті потребує опрацювання не тільки на макро-, але й на мікрорівнях, оскільки лише цей підхід забезпечує оптимізацію взаємодії організаційних структур державного і недержавного секторів у рамках галузевої економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичному осмисленню проблем функціонування освітньої системи в умовах становлення нових економічних відносин у нашій країні присвячено праці [1–4]. Питання економіки вищої освіти, зокрема шляхів формування нового галузевого економічного механізму у вищій школі, всебічно розглянуто в [5–8].

Мета статті – дослідити проблеми та напрями вдосконалення економічного механізму державного регулювання освіти.

Виклад основного матеріалу. Прийняття 1991 р. Закону України “Про освіту” (поточна редакція – від 19.02.2016 р.) – важлива віха в становленні нового галузевого економічного механізму. Закон усунув багато невідповідностей у моделі економічної системи, що пропонувалася раніше, конкретизував і наблизив до існуючих реалій цілу низку її ключових моментів, надав юридичну силу новим економічним рішенням.

Водночас практика показує, що закріплена ним економічна модель дуже застаріла. Абсолютно очевидно: вона не адекватна системі сучасних економічних відносин у галузі, тому деформує їх [4].

Побудова концепції нової системи економічних відносин в освіті припускає нині вирішення кількох принципових і далеко ще не тривіальних питань.

Передусім необхідно визначити, який баланс інтересів учасників освітнього процесу показуватиме ця система. Відомо, наприклад, що галузева модель, яка діяла в рамках планово-розподільної економіки, насамперед враховувала інтереси управлінських структур вищих рівнів державної вертикалі. Очевидно, при цьому передбачалося, що вищі керівні інстанції не тільки розуміють, але й краще ніж інші виражають інтереси всіх учасників освітнього процесу. Як наслідок, освітні установи, по суті, зводилися до рівня додатка до управлінської системи й повністю втрачали економічні права.

Удосконалюючи економічну систему освіти, на наш погляд, необхідно використовувати стратегію поступової модернізації сучасної моделі розподілу фінансових ресурсів у галузі та послідовно нарощувати в ній елементи, які надають вільний вибір освітніх послуг її споживачам.

Нині рух у цьому напрямі передусім може забезпечуватися за рахунок збільшення обсягів платних освітніх послуг. Це всезростаючою мірою позначатиметься на розподілі фінансових ресурсів у галузі. У цьому ж напрямі можна вести й експериментальну роботу з локального (з окремих територій) впровадження системи спеціальних кредитних сертифікатів (чеків) для розрахунків за основними (виконуваними у рамках обов'язкової програми) освітніми послугами, котрі надають установи загальної освіти [8, 113].

У цілому ж даний еволюційний шлях розвитку й розподілу відносин в освіті найприйнятніший ще й тому, що в надзвичайно складному соціально-економічному становищі недоцільно докорінно змінювати наявний порядок речей і вводити інновації, що не пройшли перевірку під час серйозної експериментальної роботи.

У всякому разі в найближчій перспективі оптимально створити нову систему економічних відносин в освіті, використовуючи принцип вираження інтересів особи переважно через так зване соціальне замовлення, сформоване державою, тобто за схемою: особисте через громадське, а не навпаки [1, 100].

Модернізуючи державний економічний механізм в освіті, необхідно якомога повніше відтворювати в оновлюваній моделі специфіку освітніх установ як некомерційних організацій, отримання прибутку для яких не є метою функціонування. На відміну від комерційних структур (підприємств, артілей і схожих організацій), для освітніх установ їхня економічна діяльність зовсім не основна. Це лише забезпечувальний процес, так його і слід розглядати.

За результатами економічної діяльності, наприклад, не можна визначити ефективність роботи освітніх установ, у тому числі й економічну ефективність. В освіті не працюють і цілком дійові в інших галузях економічні механізми стимулювання росту якості вироблюваної продукції або послуг. Так, через вплив низки об'єктивних причин освітні установи не можуть істотно збільшувати обсяги їхніх послуг. Це може переривати природний для більшості сфер економіки ланцюг: підвищення якості продукції – зростання попиту на неї – збільшення випуску – зростання прибутків виробника. Тож потрібний пошук інших стимулів, інших механізмів підвищення якості вироблюваної продукції – освітніх послуг. Вивчення питання показує, що ці механізми належать до сфери адміністративного регулювання розвитку галузі, тому через названі причини неправомірно моделювати економічні відносини в освіті на основі канонів, прийнятих у комерційному середовищі.

Крім того, у світовій практиці вважається звичайним, коли чинні нормативні акти певною мірою стримують зацікавленість освітніх установ у максимальному збільшенні прибутків. І саме досвідченим шляхом багаторазово з'ясовано, що в гонитві за прибутком ці установи неминуче вимушені жертвувати якістю власних послуг, а це, безумовно, йде врозріз з їхнім функціональним призначенням [3, 67].

Удосконалюючи галузеву модель економічних відносин, необхідно, як ми вже зазначали, враховувати, що в освіті дуже відмінно від інших сфер економіки проявляють себе ринкові механізми саморегулювання системи. Далеко не всі з них узагалі “спрацьовують” у цій специфічній галузі господарства. Так, наприклад, дуже обмежені оптимізаційні можливості конкуренції на ринку освітніх послуг. І якщо у сфері професійної освіти й дошкільного виховання вони ще можуть дати свої позитивні результати, то в загальній освіті, по суті, безсилі.

Очевидно, що в сільській місцевості конкурентної боротьби між освітніми установами практично немає, адже споживач користується послугами тих установ, які розташовані безпосередньо в його населеному пункті або ж на найближчій відстані. За такої ситуації, навіть якщо певна кількість дітей спроможних батьків, використовуючи матеріальні можливості останніх, і відвідуватиме кращу, на їхній погляд, школу в іншому селі або ж у найближчому місті, на загальний економічний стан місцевої школи це ніяк не вплине. Бюджетні асигнування вона отримає практично у тому ж обсязі, тож зниження рівня фінансування, безумовно, не вийде за рамки щорічних істотних коливань.

Водночас така “міграція” не може бути масовою, оскільки, по-перше, не всі споживачі освітніх послуг цього бажатимуть, по-друге, далеко не в усіх охочих вистачить на це коштів [9, 38].

Абсолютно інша ситуація, але ті ж результати й у сучасному місті. Тут, особливо у великих містах, в учнів та їхніх батьків дійсно великий вибір загальноосвітніх установ. Однак на практиці він значно звужується “виробничими” можливостями тих установ, які дійсно добре працюють і чий послуги мають попит. Обмеженість ресурсного передусім кадрового потенціалу не дає змоги їм прийняти всіх охочих та розширити обсяги своєї діяльності. Як наслідок, значна частина споживачів освітніх послуг вимушена отримувати їх в “ординарних” загальноосвітніх установах. Ця обставина забезпечує їм відносно спокійне існування.

Відомо, що конкурентна боротьба на ринку товарів і послуг дає змогу оптимізувати територіальне розміщення виробництва. Її сприятливий вплив позначається на розвитку, по суті, всіх сфер економіки, й лише загальна освіта в цьому плані є безумовним винятком. Тут ані конкурентна боротьба виробників, ані які-небудь інші інноваційні механізми ринку не впливають на розміщення мережі загальноосвітніх установ.

Отже, вивчення галузевої специфіки показує, що в освіті ринкові механізми саморегулювання системи часто не спрацьовують, тому вони мають дублюватися механізмами адміністративного регулювання. Наприклад, конкурентна боротьба між загальноосвітніми установами, по суті, не створює стимулів для підвищення якості роботи, практично не забезпечує оптимізації галузевої структури, не сприяє зниженню собівартості освітніх послуг. Тож навряд чи є сенс винаходити які-небудь новітні, але сумнівні відносно економічної необхідності й ефективності побудови, спрямовані на “ввімкнення” саме економічних механізмів регулювання системи [2, 117].

Так, скажімо, за потреби диференційованого підходу до оплати праці педагогів і матеріального забезпечення установ, що мають різні якісні параметри їхньої діяльності, цілком достатньо визначити категорії в першому випадку працівників, а в другому – установ

на основі виявлених відмінностей їхньої роботи. Причому визначати ці відмінності та виявляти критерії оцінювання якості педагогічної або ширше – освітньої діяльності, поза сумнівом, має наука. Економістам залишається лише обґрунтувати різницю в рівнях виплати й забезпечення. Але ці дуже непрості питання вже не предмет даного дослідження.

Формуючи нову галузеву модель економічних відносин в освіті, слід мати на увазі, що освітні установи – це не організації, які фінансуються лише тому, що вони функціонують. На відміну, наприклад, від управлінських структур, установи освіти виробляють хоча й дуже специфічну, але цілком певну товарну продукцію – освітні послуги. Тож неправомірно говорити про фінансування діяльності цих установ, оскільки замовник оплачує зовсім не її, а отримувані ним послуги. І тут виникає цілий комплекс питань, пов'язаних з організацією оплати освітніх послуг, які виконуються в рамках державного замовлення.

Річ у тому, що за сегментації ринку освітніх послуг, коли ціни в його окремих секторах устанавлюються під впливом різних чинників і, як правило, на різних рівнях, відбувається диференціація різновидів діяльності установ освіти на “вигідні” й “невигідні” [7, 10]. Оскільки через об'єктивні причини найменш оплачуваними різновидами робіт є ті, що виконуються в рамках державного замовлення (тобто основна освітня діяльність державних установ), то, зрештою, за їхній рахунок і перерозподіляються зусилля педагогічних працівників на користь діяльності комерційного плану – додаткових платних освітніх послуг.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Нова економічна модель в освіті формується в складних і дуже динамічних умовах корінної перебудови усієї системи економічних відносин у державі. Природно, що специфіка цього історичного періоду, яка вирізняється високим рівнем ентропії в соціально-економічному розвитку суспільства, по-особливому впливає і на неї. Це, зокрема, відносно висока міра відкритості створюваної системи до обліку нових явищ в економіці й соціальній сфері; її іманентна здатність до трансформації в середовищі, яке змінюється; зміст моделі та елементів перехідного періоду, розрахованих на використання в екстраординарних обставинах економічної кризи.

За стабільного розвитку економіки в освіті мають бути виключені такі різновиди залучення установами позабюджетних коштів, як надання посередницьких послуг комерційним організаціям. Слід значно обмежити і здавання в оренду приміщень освітніх установ. Загальновідомо, що зазвичай це трапляється не через надлишок у школах, інтернах, дошкільних установах, установах спортивної освіти навчальних площ, а браком у них коштів для забезпечення навчально-виховної роботи.

Список використаних джерел:

1. Байкова О. М. Концептуальные основы государственной политики в области образования и экономические границы его коммерциализации / О. М. Байкова // Экономика образования. – 2007. – № 1. – С. 98–110.
2. Огаренко В. М. Методика застосування системи підтримки прийняття рішень по управлінню структурою пропозиції освітніх послуг / В. М. Огаренко // Актуальні проблеми державного управління. – 2005. – № 2 (24). – С. 111–119.
3. Реформування вищої освіти у процесі демократизації українського суспільства / Головка Б. А., Сагалаков Б. Ф., Горбачик А. П. та ін. ; за ред. Б. А. Головка ; Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К. : ВПЦ “Київ. ун-т”, 2009. – 220 с.

4. Садковий В. П. Основні економічні механізми державного регулювання входження в європейський простір сучасної вищої освіти України [Електронний ресурс] / В. П. Садковий // Державне будівництво. – 2013. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>

5. Бесчастний В. М. Розвиток інформаційного суспільства як позитивний чинник впливу на якість управління вітчизняною освітою [Електронний ресурс] / В. М. Бесчастний // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 4. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua>

6. Скиба Т. Ю. Інноваційні технології управління вищими навчальними закладами України / Т. Ю. Скиба // Наукові праці. Державне управління. – 2012. – Вип. 193. – С. 130–135.

7. Степанов О. П. Пріоритети структурної перебудови на основі інноваційної моделі / О. П. Степанов, В. М. Ємченко // Стратегія розвитку України. – 2010. – № 3–4. – С. 3–17.

8. Теоретико-прикладні аспекти управління закладами освіти : [наук-метод. посібн.] / [авт. кол. Л. М. Калініна та ін.] ; Ін-т пед. АПН України, Асоц. керівників шк. України. – К. : Актуал. освіта, 2002. – 312 с.

9. Сиченко В. В. Система та механізми управління інноваційним розвитком вищої освіти в Україні / В. В. Сиченко // Економічний форум. – 2011. – № 2. – С. 34–40.



УДК 35:364:336.131

С. Ю. Тополенко, студент Університету
митної справи та фінансів

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Висвітлено сутність публічного управління в соціальній сфері, його суб'єктно-об'єктного складника й основи інституційного забезпечення публічного управління у сфері реалізації соціальної політики держави в сучасних умовах.

Ключові слова: публічне управління; державне управління; інституалізація публічного управління; соціальна політика; соціальна безпека.

The article is devoted to highlighting the essence of public administration in the social sphere, its subject-object component and the foundations of institutional support public administration in the implementation of social policy in modern conditions.

Key words: public administration; institutionalization of public administration; social policy; social security.

Постановка проблеми. Нині одне з найважливіших завдань розвитку державності в Україні – забезпечення та підвищення ефективності публічного управління у сфері реалізації соціальної політики держави. Україна проходить етап реформування соціальної політики у напрямі формування соціальних інституцій європейського зразка, що є запорукою інтеграції України в європейський простір.

© С. Ю. Тополенко, 2016

У сучасних умовах держава виступає основним суб'єктом соціальної політики, вона визначає напрями цієї політики, приймає закони та інші правові акти, тому має забезпечити реалізацію соціально-економічних прав працездатного та непрацездатного населення країни.

Пріоритетне завдання держави – забезпечення конституційних гарантій та якості життя, добробуту, охорони здоров'я громадян. Крім того, держава зобов'язана забезпечити працездатним громадянам можливості й умови плідно працювати, створювати матеріальні та духовні багатства, а непрацездатним категоріям населення, які потребують державної допомоги, надавати їй в повному обсязі за рахунок державних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем у сфері державного управління соціального страхування та соціального забезпечення присвячено праці вітчизняних і зарубіжних учених. Вагомий внесок у напрямі соціального забезпечення зробили: В. Беверидж, В. Куценко та Я. Остафійчук, Е. Лібанова, Е. Мейя, О. Но-вікова, С. Юрія, Б. Юровський та ін. Окремі питання регулювання соціальної політики держави розглядали С. Береславський, А. Гриненко, Д. Демченков, Л. Івашова, Д. Ляпін, К. Ляпіна, В. Малиновський, Д. Нестеров, А. Халецька, Ю. Юлдашев та інші.

Однак в умовах тотального реформування соціально-економічних відносин і державних інституцій в Україні одним із ключових питань є роль органів публічного управління в розв'язанні накопичених за роки незалежності соціальних проблем. На перший план тут виходять проблеми реорганізації власне інституцій, що здійснюють соціальну політику. Це й визначило спрямованість даної статті.

Мета статті – визначити інституційну роль держави як суб'єкта публічного управління у сфері реалізації соціальної політики.

Виклад основного матеріалу. Визначаючи роль публічного управління в соціальній сфері, насамперед визначимося з термінологічним рядом. Так, у межах даної статті використовуються терміни “управління”, “публічне управління”, “державне управління”, “громадське управління”, “соціальна політика”, “інституалізація державного управління”, “інституалізація публічного управління” тощо.

За визначенням Ю. Битяка, управління – цілеспрямований вплив із боку керівного суб'єкта на поведінку керованого об'єкта, на відповідні явища та процеси для приведення їх у відповідність до певних закономірностей [1]. При цьому процес управління здійснюють одні люди в інтересах і в присутності інших людей, тобто він має соціальний характер і є публічним. Публічне управління – це частина соціального управління.

Також у науковій літературі зазначено, що публічне управління складається з: державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур, і громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення. Ієрархічні зв'язки процесу управління зображено на рис. 1.

Суб'єкти державного управління виступають від імені держави. Їхня діяльність має юридично-владний характер, забезпечується примусовою силою держави.

Суб'єктами громадського управління є недержавні утворення. До них належать різні самоврядні структури. Вони виступають як суб'єкти публічного права виключно від свого імені тільки для вирішення питань, визначених їхніми статутними документами.

Процес формування, розвитку й засвоєння суб'єктами публічного управління норм, правил, процедур, цінностей та еталонів, необхідних для здійснення публічно-управлінської діяльності, способів контролю за їхнього поведінкою, а також результат цього процесу визначає інституційні засади публічного управління.



Рис. 1. Схема ієрархії рівнів процесу управління залежно від суб'єктів

Загалом під публічним управлінням (англ. “public management”) розуміють діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя. При цьому одна з ключових – соціально-економічна сфера, напрями функціонування якої визначаються соціальною та економічною політикою держави.

Соціальна політика – це управління в соціальній сфері. Вона є складовою частиною загальної стратегії держави, що належить до соціальної сфери, та являє собою цілеспрямовану діяльність із розробки й ефективного втілення рішень, спрямованих на покращання стану життя кожного громадянина України, надання йому соціальних гарантій з урахуваннями різних груп населення [2, 15].

Отже, соціальна політика виконує функції акумуляції, фокусування, оперативного відображення реального стану країни та наявної ситуації у суспільстві, своєчасного реагування на потреби й цілі соціального розвитку.

У Концепції національної безпеки України [3] визначено основні засади внутрішньої політики в соціальній сфері:

- забезпечення гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян на основі впровадження європейських стандартів соціального захисту, підвищення якості соціальних послуг;
- надання громадянам упродовж усього життя соціальних гарантій на основі вдосконалення системи соціальних стандартів і пільг;
- досягнення ефективного демографічного розвитку;

- поліпшення соціального захисту дітей, утвердження духовно і фізично здорової, матеріально забезпеченої та соціально благополучної сім'ї;
- сприяння молоді в реалізації творчих можливостей та ініціатив, залучення її до активної участі в соціальному, економічному та гуманітарному розвитку держави;
- забезпечення доступним житлом громадян, насамперед малозабезпечених, з обмеженими фізичними можливостями, молоді, працівників бюджетної сфери, формування потужного державного замовлення на будівництво соціального житла, відродження доступного іпотечного кредитування;
- трансформація державної політики у сфері зайнятості та ринку праці, у тому числі шляхом розвитку партнерства між роботодавцями та найманими працівниками, власниками підприємств, установ, організацій і професійними спілками;
- подолання бідності та зменшення соціального розшарування, зокрема шляхом сприяння самозайнятості населення, розвитку малого та середнього бізнесу, недопущення виникнення заборгованості із заробітної плати на підприємствах, в установах, організаціях усіх форм власності;
- забезпечення державних гарантій щодо реалізації соціальних прав працівників підприємств, установ, організацій усіх форм власності, забезпечення молоді першим робочим місцем;
- забезпечення захисту прав громадян України, які працюють за кордоном, та сприяння їх поверненню в Україну;
- поетапне погашення зобов'язань держави за знеціненими заощадженнями громадян;
- удосконалення системи пенсійного забезпечення, створення умов для гідного життя людей похилого віку, стимулювання розвитку недержавної системи пенсійного страхування;
- забезпечення розміру соціальних виплат, які є основним джерелом доходів, на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум, удосконалення системи підтримки соціально незахищених верств населення;
- подолання бездомності громадян, безпритульності та бездоглядності дітей.

У наукових працях [4; 5] зазначено, що соціальна політика прямо залежить від економічного і фінансового стану країни. Рівень зайнятості населення в державному та приватному секторах, розмір оплати праці, можливість надання безкоштовних соціальних послуг (освіта, охорона здоров'я, культура тощо), фінансова та юридична підтримка незахищених верств населення, якість життя в цілому забезпечуються наявністю товарів і послуг, що надаються суспільству для забезпечення його власної життєдіяльності.

Таким чином, можемо стверджувати, що джерелом надійності та перспективності соціальної політики й захисту громадян є стабільна економіка, можливість країни забезпечувати населення конкурентною заробітною платою, збільшення кількості робочих місць. Водночас власне соціальна політика має певну самостійність і значно впливає на динаміку економічного розвитку.

Щодо розв'язання демографічних проблем, то соціальна політика визначає ситуацію з пропозицією праці на ринку праці, кваліфікаційними характеристиками трудового потенціалу (підготовка та перепідготовка кадрів), з міграцією дефіцитної робочої сили, із демографічною ситуацією. Тож без цілеспрямованої соціальної політики, що здійснюється державою, нормальне відтворення населення, ресурсів праці, громадського продукту в цілому неможливе.

Загалом, як зазначає В. Гошовська [6], соціальна політика впливає на ефективність економіки через такі соціальні важелі: соціальна стабільність у суспільстві, посилення трудової мотивації працівників та мотивації ділового підприємництва, розвиток соціальної активності громадян, соціальна відповідальність виробника товарів і послуг, дотримання соціальної справедливості у реалізації економічних відносин у всіх сферах відтворювального процесу (виробництво, розподіл, обмін, споживання) тощо.

Соціальна політика відбиває також політичні процеси, що відбуваються в суспільстві. Йдеться про систему влади у країні, її здатність показувати інтереси суспільства, можливість прийняття і реалізації ефективних рішень із соціального розвитку на всіх рівнях.

Водночас ефективність функціонування політичної системи, виконання владних повноважень на всіх рівнях залежить від того, наскільки соціальна політика відображає інтереси суспільства в цілому, в конкретній галузі, регіоні, конкретного підприємства, окремого громадянина і має підтримку в суспільстві.

Слід звернути увагу, що брак коштів на реалізацію соціальних заходів, які визначаються суспільством як мінімально необхідні, не може бути виправданням незабезпеченості соціального захисту населення, адже відповідальність за економічний стан країни також несуть владні структури у процесі публічного управління. В Україні й надалі зберігається тенденція скорочення державних видатків на освіту й охорону здоров'я, що свідчить про подальше скорочення кількості освітніх та оздоровчих закладів.

Із зазначеного можемо сформулювати і запропонувати таке визначення терміна публічного управління соціальною політикою держави: "Публічне управління соціальною політикою держави – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації соціальної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя держави, спрямована на підвищення рівня добробуту незахищених верств населення".

Серед шляхів реалізації соціальної політики держави, спрямованої на покращання добробуту населення, державою передбачається такі.

1. Зростання заробітних плат і погашення заборгованостей. У межах виконання цього положення Кабінет Міністрів України затвердив проект Генеральної угоди про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин. Сторонами угоди є органи виконавчої влади, роботодавці та профспілки.

Найважливіше питання документа – оплата праці. Згідно з проектом угоди, КМУ і сторона роботодавців зобов'язуються забезпечити, починаючи з 2016 р., щорічне зростання середньомісячної заробітної плати в цілому в економіці на рівні вищому, ніж прогнозний індекс споживчих цін.

2. Важливою ланкою соціальної політики країни є програми працевлаштування і перекваліфікації населення. У введенні в дію цих програм також беруть участь держава і підприємці. Держава витрачає на реалізацію програм перекваліфікації велику кількість коштів. Якщо взяти до уваги сучасний стан ринку зайнятості, то можна помітити, що український ринок перенасичений працівниками. Цьому існує кілька об'єктивних пояснень:

– конфлікт у зоні АТО й окупація АРК змусили населення цих територій переселитись в інші регіони країни, що викликало приплив кваліфікованих кадрів;

– удару також зазнав державний ринок праці через економічні наслідки нинішньої зовнішньої та внутрішньої агресії, що негативно вплинуло на кількість робочих місць через закриття підприємств;

– ще більше на соціальний захист впливає “чорна” заробітна плата, яка є незаконною та не підлягає обліку, тому на неї не накладаються передбачені законодавством відрахування;

– найбільшою проблемою залишається безвідповідальність або недостатня поінформованість громадян щодо питань соціального захисту і трудового законодавства України.

Наразі успішна реалізація державної соціальної політики гальмується наявністю суттєвих негативних чинників і загроз у соціально-економічній сфері суспільного життя, які порушують проблему соціальної безпеки в країні. При цьому соціальну безпеку О. Хомра й Т. Русанова визначають як “стан гарантованої правової та інституціональної захищеності життєво важливих соціальних інтересів особи і суспільства від зовнішніх та внутрішніх загроз” [7].

Соціальна безпека може бути розглянута на макрорівні як здатність її суб’єктів використовувати інструменти державного регулювання для протидії та запобігання впливу внутрішніх і зовнішніх загроз із метою забезпечення стабільної соціально-економічної ситуації в державі, створення цивілізованих умов життя громадян, реалізації стратегічних цілей соціальної політики з переважною орієнтацією на використання внутрішніх ресурсів.

Як зазначають О. Хомра й Т. Русанова [7], аналіз соціальної безпеки на макро- та мезорівнях, особливо за умов макроекономічної нерівноваги в Україні, потребує виявлення внутрішніх і зовнішніх загроз, які, з одного боку, ускладнюють реалізацію всієї сукупності національних інтересів, а з іншого – викликають необхідність виявлення засобів їх мінімізації на всіх рівнях.

Відповідно до цього визначення головною метою соціальної політики в державі можна вважати створення умов для посилення рівня соціального захисту і соціальної безпеки в суспільстві, досягнення соціальної злагоди, стабільності та соціальної цілісності [8, 31].

Аналіз загроз соціальної безпеки дозволяє зробити висновки про перевагу загроз щодо зростання соціального напруження, погіршення демографічної ситуації, зниження рівня економічної активності в легальному секторі економіки тощо.

Отже, зазначимо, що всі проблеми запровадження соціальної політики економічно активного населення мають розв’язуватись у співпраці держави та населення, де важливішу роль має відігравати державне управління. Необхідно впливати на ринок зайнятості механізмами прямого і непрямого втручання в економіку, модернізацією законодавства та нормативно-правових актів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. У транзитивний період виникає необхідність запобігання створенню критичного стану небезпеки. Важливим чинником виконання цього завдання в соціальній сфері стає виваженість та обґрунтованість соціальної політики держави, що базується на фундаменті наукових досліджень і розрахунків та забезпечує соціальну безпеку в країні. Тож проблемами, які стосуються соціальної безпеки, мають розв’язуватися за такими основними напрямками державної політики: соціальний захист і регулювання доходів населення, регулювання рівня та якості життя населення, податкове регулювання економіки, державне регулювання цін і тарифів, фінансово-бюджетне регулювання економіки, соціальне партнерство тощо. При цьому потрібно створювати надійні механізми соціальної безпеки, які б надалі блокували або нівелювали наслідки дії негативних чинників. Наразі система соціального захисту населення перебуває на етапі чергового реформування, визначення напрямів якого може бути предметом подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – 2004. – 401 с.
2. Гриненко А. М. Соціальна політика : навч.-метод. посібн. / А. М. Гриненко. – К. : КНЕУ, 2003. – 309 с.
3. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України : Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. № 397 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 10. – Ст. 85.
4. Івашова Л. М. Фінансові механізми реалізації соціальної політики держави: пільги та субсидії для населення / Л. М. Івашова, М. Ф. Івашов // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. – 2013. – № 2. – С. 34–42.
5. Куценко В. І. Трансформація соціальної сфери України: регіональний аспект : монографія / В. І. Куценко, Я. В. Остайфічук ; за ред. С. І. Дорогунцова. – К. : Оріяни, 2011. – 400 с.
6. Гошовська В. А. Соціальна домінанта національної безпеки / В. А. Гошовська // Стратегічна панорама. – 2003. – № 2. – С. 94–99.
7. Хомра О. У. Соціальна безпека: виклики, загрози, критерії / О. У. Хомра, Т. Є. Русанова // Стратегічна панорама. – 2009. – № 1. – С. 73–79.
8. Сухоруков А. І. Економічна безпека України в умовах сучасних геоекономічних змін / А. І. Сухоруков // Стратегічна панорама. – 2007. – № 2. – С. 30–44.

Шановні автори!

Просимо враховувати такі вимоги до рукописів статей і порядку їх подання до друку.

1. Приймаються роботи, написані українською, російською, англійською мовами, обсягом 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті повинен мати такі елементи:

– на початку статті **англійською мовою**: прізвище ініціали автора, назва статті, адресні дані авторів (назва установи, закладу, відомча належність, адреса організації, місто, країна), розширена англomовна анотація (700–1300 знаків), ключові слова, пристатейні списки використаних джерел у романському алфавіті (латиницею);

– **прізвище та ініціали автора, науковий ступінь, посада (укр. мовою)**;

– **назва статті (українською мовою)**;

– **УДК**;

– **анотація українською мовою** (3–5 рядків);

– **анотація англійською мовою** (4–5 рядків);

– **основний текст статті**;

– **список використаних джерел**.

3. Основний текст статті складається з таких структурних елементів:

Ключові слова (4–5 слів).

Постановка проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Мета статті.

Виклад основного матеріалу.

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

Список використаних джерел оформлюється відповідно до державних стандартів бібліографії.

Зазначені елементи виділяються в рукописі **напівжирним шрифтом**.

4. Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх сторін – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5.

Посилання на літературу здійснюються безпосередньо в тексті. У квадратних дужках зазначається порядковий номер використаного джерела в порядку згадування, а через кому – конкретна сторінка.

5. До редакції подаються:

– **паперовий варіант статті за підписом автора**;

– **електронний варіант статті**;

– **завірена рецензія доктора або кандидата наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук)**;

– **довідка про автора українською мовою** (прізвище, ім'я, по батькові повністю, організація, посада, адреса, науковий ступінь, вчене звання, контактні телефони, електронна адреса).

Передрук матеріалів дозволяється лише за письмової згоди редакції.

Матеріали, що публікуються, відображають позицію автора, яка може не збігатися з поглядом редакції. За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор.

Редакція залишає за собою право наукового та літературного редагування статей без додаткової консультації з автором. Листування з читачами ведеться лише на сторінках журналу.