

**Модернізація суспільного
сектору економіки
в умовах глобальних змін**

Монографія

**За загальною науковою редакцією
А. Ф. МЕЛЬНИК**

**Тернопіль
ТНЕУ
2009**

УДК:330.54
ББК: 65.9 (4 Укр) 23
М 48

Авторський колектив: вчені Тернопільського національного економічного університету: Алла Федорівна Мельник, доктор економічних наук, професор, проректор з наукової роботи, завідувач кафедри державного і муніципального управління (передмова, висновки, підрозділи 1.1, 1.4, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 5.1, 5.2, 5.5); Григорій Леонардович Монастирський, кандидат економічних наук, доцент, докторант кафедри державного і муніципального управління (підрозділи 1.3, 2.1, 4.2, 4.3, 5.4); Тетяна Леонтівна Желюк, кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри державного і муніципального управління (підрозділи 3.7, 4.1, 5.3); Аліна Юріївна Жуковська, кандидат економічних наук, старший викладач кафедри державного і муніципального управління (підрозділи 1.4, 2.2, 3.5, 5.1); Алла Юріївна Васіна, кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри державного і муніципального управління (підрозділ 3.6); Олександр Володимирович Длугопольський, кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри економічної теорії (підрозділи 1.1, 1.2); Лаврів Лілія Андріївна, кандидат економічних наук, викладач кафедри державного і муніципального управління (підрозділ 5.2); Олександра Федорівна Овсянюк-Бердадіна, кандидат економічних наук, викладач кафедри менеджменту організацій та інвестицій (підрозділ 5.5); Наталія Володимирівна Ціщик, аспірант кафедри державного і муніципального управління (підрозділи 3.2, 3.4); Оксана Зіновіївна Апостолюк, викладач кафедри державного і муніципального управління (підрозділ 3.3); Юрій Аркадійович Богач, викладач кафедри державного і муніципального управління (підрозділ 1.2).

Рецензенти: В. Д. Бакуменко, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління, доктор наук з державного управління, професор; А. І. Мокій, проректор з міжнародних зв'язків, професор кафедри міжнародних економічних відносин Львівської комерційної академії, доктор економічних наук, професор; О. П. Кириленко, завідувач кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету, доктор економічних наук, професор.

Рекомендовано до друку Вченою радою Тернопільського національного економічного університету (протокол № 3 від 29.04.2009 р.).

Модернізація суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін / Монографія. За ред. д-ра екон. н., проф. А. Ф. Мельник. – Тернопіль: ТНЕУ, «Економічна думка». – 2009 – 528 с.

У монографії обґрунтовано теоретичні засади розвитку суспільного сектору економіки; проаналізовано масштаби суспільного сектору в розвинутих та перехідних економіках; розкрито особливості та напрямки трансформації суспільного сектору національної економіки; визначено концептуальні засади та напрямки модернізації складових суспільного сектору України.

Для науковців, аспірантів, студентів, слухачів магістратури, державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, керівників державних та комунальних організацій, лідерів громадських організацій.

© А. Ф. Мельник та кол. авт., 2009
© ТНЕУ, 2009

ISBN 978-966-654-238-3

ЗМІСТ

| | |
|---|------------|
| Передмова | 4 |
| Розділ 1. Теоретичні засади розвитку суспільного сектору економіки. | 8 |
| 1.1. Сутність та структуризація суспільного сектору економіки в сучасних умовах | 8 |
| 1.2. Державний сектор в сучасній структурі національної економіки | 23 |
| 1.3. Муніципальний сектор: ресурсний потенціал і функціональне навантаження | 42 |
| 1.4. Суспільно-добровільний сектор економіки як ознака демократичного суспільства | 63 |
| Розділ 2. Масштаби суспільного сектору в розвинутих і перехідних економіках | 80 |
| 2.1. Суспільний сектор в країнах з розвинутою економікою | 80 |
| 2.2. Еволюція місця суспільного сектору в економіках постсоціалістичних країн | 104 |
| Розділ 3. Особливості та напрямки трансформації суспільного сектору в Україні | 125 |
| 3.1. Трансформаційні процеси в освіті і науці | 125 |
| 3.2. Реформування системи охорони здоров'я | 147 |
| 3.3. Реформування в системі житлово-комунального господарства | 169 |
| 3.4. Вплив трансформаційних процесів в суспільному секторі на розвиток домогосподарств | 186 |
| 3.5. Соціальні стандарти та проблематика їх запровадження в Україні | 205 |
| 3.6. Трансформаційні процеси в державному управлінні | 226 |
| 3.7. Сучасні тенденції та напрямки трансформації розвитку державної служби | 245 |
| Розділ 4. Концептуальні засади функціонування суспільного сектору в Україні | 264 |
| 4.1. Стратегічні орієнтири та напрямки модернізації складових суспільного сектору | 264 |
| 4.2. Модернізація державного сектору економіки | 289 |
| 4.3. Модернізація муніципального сектору економіки | 320 |
| Розділ 5. Модернізація функціональних складових суспільного сектору | 344 |
| 5.1. Державне регулювання в умовах глобальних змін | 344 |
| 5.2. Становлення системи стратегічного планування | 375 |
| 5.3. Інноваційні технології в державній службі | 399 |
| 5.4. Вдосконалення технологій управління в муніципальному секторі | 419 |
| 5.5. Державні закупівлі як конкурентний інструмент реалізації функцій суспільного сектору | 447 |
| Висновки | 479 |
| Література | 482 |
| Додатки | 508 |

ПЕРЕДМОВА

Запропонована читачеві монографія є другою книгою¹, яка репрезентує результати дослідження проблемного розвитку суспільного сектору економіки в зарубіжних країнах та Україні наприкінці ХХ – початку ХХІ століть.

Процеси трансформації економічних систем, характерні для даного періоду, все більшою мірою синтезують у собі сукупний досвід облаштування суспільства, і не лише в частині розвитку його базису – економіки, а й у частині побудови інституцій, що забезпечують економічний, соціальний, політичний і духовний розвиток. Потужними факторами цих процесів є, з одного боку, активізація демократизації суспільства, дедалі більшої участі громадян у прийнятті рішень, становлення в країнах, що стали на цей шлях, інститутів громадянського суспільства, з іншого боку, глобалізація, яка хоча і має певну історію, нині проявляється у все більш масштабному взаємозв'язку всіх країн світу, розширенні впливу наднаціональних організацій, що прагнуть до «світового правління», концентруючи частину функцій національних урядів на необхідності вирішення на наднаціональному рівні проблем глобальної безпеки.

Зазначені явища актуалізують проблему теоретичної концептуалізації розвитку всіх секторів економіки, що знайшло відображення в низці публікацій переважно стосовно приватного та корпоративного секторів. Меншою мірою ця проблематика розроблена щодо суспільного сектору економіки (має фрагментарний характер або стосується окремих секторальних, галузевих, інституційних чи функціональних складових).

І хоча проблеми генезису особливостей формування та функціонування суспільного (публічного) сектору досліджені у працях таких відомих зарубіжних економістів, як Е. Аткинсон та Дж. Е. Стігліц, Дж. Гелбрейт, Дж. Б'юкенен, В. Танці, вплив глобальних змін останнього десятиріччя (зміна суб'єктів глобалізації, трансформація природи сучасної держави, відхід від відносин класичної міжнародної конкуренції до відносин партнерства суб'єктів глобального ринку тощо), не знайшли комплексної теоретичної оцінки як основи розробки новітньої концепції розвитку суспільного сектору в умовах зазначених глобальних змін.

¹ У 2008 р. читачам було запропонована монографія: Мельник А. Ф. Публічний сектор і державна політика в демократичному суспільстві: Монографія / А. Ф. Мельник, О. В. Длугопольський. – Тернопіль: Економічна думка, 2008. – 240 с.

Натомість вітчизняна економічна література порівняно недавно почала розглядати суспільний сектор економіки в ролі каталізатора економічного зростання, базису перерозподільчих процесів, детермінуючої сили покращення якості життя громадян країни. Проте недооцінка важливості ефективного розвитку суспільного сектору вже нині стає на заваді соціально-економічних реформ, яких потребує українська економіка в глобальному вимірі. Теоретичні дослідження наших попередників та світова практика засвідчують, що функціонування суспільного сектору далеко не завжди приводить до досягнення бажаних результатів, аллокаційні рішення в цьому секторі ґрунтуються на більш повному і точному визначенні компонентів витрат та їх віддачі, ніж у приватному. Однак саме в суспільному секторі здійснити адекватну оцінку набагато складніше, тому що витрати і вигоди оцінюються не з позицій індивіда, а всього суспільства, і чиста віддача, що підлягає максимізації, являє собою різницю між суспільними вигодами і суспільними витратами.

Дискусійним у вітчизняній літературі залишається питання сутнісного змісту суспільного сектору. Суспільний сектор економіки більшість українських та російських економістів ототожнюють із державним, у зарубіжній літературі трактують як публічний. Використовуючи дефініцію “суспільний сектор економіки”, авторський колектив розглядає його як сферу діяльності, що зорієнтована на ліквідацію “провалів ринку” та створення соціально значущих благ. Структурно – це бюджетні організації (установи), державні підприємства, державні фінанси, державні резервні фонди, державні банки, органи державної влади та місцевого самоврядування, недержавні некомерційні (суспільні) організації, комунальні (муніципальні) підприємства, місцеві фінанси, громадські організації.

На основі дослідження специфічних особливостей суспільного сектору економіки в сучасному глобалізованому просторі в монографії ставиться мета розглянути можливості використання нових механізмів його функціонування відповідно до викликів глобалізації, формування якісно нової парадигми його розвитку в XXI столітті.

Враховуючи ступінь дослідженості проблеми, у книзі зроблено спробу авторського бачення масштабів, ролі суспільного сектору економіки в сучасних економічних системах, характеристики його секторальної, галузевої, інституційної та функціональної складових, оцінки масштабів даного сектору в розвинутих ринкових і перехідних економіках, аналізу ендогенних та екзогенних чинників розвитку

суспільного сектору та його трансформації, виявлення особливостей трансформації структурних компонентів суспільного сектору в Україні, визначення проблемних аспектів цих процесів.

Враховуючи специфіку трансформаційних процесів у країнах постсоціалістичного табору загалом та в Україні, варто говорити, зокрема, про два важливих рівні цієї проблеми стосовно суспільного сектору – модернізацію і зародження та розвиток. Опираючись на теорію модернізації, ставимо питання про імплементацію, з урахуванням національної ідентичності, сучасних механізмів розвитку державного і муніципального секторів економіки, функціональної складової, які підтвердили свою ефективність у країнах з розвинутою ринковою економікою та усталеними демократичними відносинами.

Зародження і розвиток характерні для інститутів суспільно-добровільного сектору, увага до якого нині все більше зростає з боку представників багатьох галузей науки. У монографії суспільно-добровільний сектор розглядається з позицій його участі в наданні суспільству суспільних продуктів, заповнення вакууму у їх “виробництві” в умовах скорочення участі держави. Аналізуючи процеси зародження та еволюції різних інститутів суспільно-добровільного сектору в Україні, важливо оцінити і спрогнозувати форми їхньої взаємодії з інститутами влади, діагностувати ступені відходження суспільства від тоталітарних настанов та зрілості демократичного суспільства. Лише такий підхід дозволить об’єктивно оцінити процеси трансформації державного управління в системі національного врядування. За оцінками спостерігачів ЄС, Світового Банку, МВФ, Ради Європи та українських експертів, незважаючи на досягнення у багатьох сферах, система врядування в Україні поки що не відповідає стандартам, вимагає подальшої системної реформи, в тому числі кращого визначення конституційних обов’язків та зміцнення верховенства права.

У монографії вирішення цієї проблеми розглядається крізь призму оцінки трансформації інститутів державної служби та державного управління, аналізу проблематики управління в умовах багатопартійної системи, розвитку ефективної системи державно-управлінських послуг, формування публічної політики, яка поширюється на макроекономічну, соціокультурну, екологічну, цивільно-правову й інші політики, становлення публічного управління, публічного контролю, публічної служби. Останнє розглядається, по-перше, через реформування системи державної служби України шляхом підготовки нового покоління

державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, здатних запроваджувати стандарти демократичного врядування, формувати засади публічної політики та надавати управлінські, соціальні та інші послуги на рівні сучасних вимог; по-друге, через модернізацію функціональних механізмів управління (державне регулювання економіки, стратегічне планування, організацію державних закупівель, інноваційні технології в державній службі і муніципальному секторі), зорієнтовану на ефективне використання ресурсу.

В умовах систематичних метаморфоз в інституційній основі розвитку суспільного сектору економіки важко зробити прагматичну оцінку поточної ситуації. Однак унікальність України, яка має інституційну базу (хоч і недосконалу), що об'єднує бюрократичні суб'єкти (центральні та місцеві органи влади), квазіофіційні органи, організації і приватні неприбуткові структури, дозволяє окреслити стратегічні орієнтири та напрями модернізації складових суспільного сектору, визначити шляхи удосконалення його інституційного забезпечення в контексті цих орієнтирів, спроба чого здійснена у монографії.

Досліджуючи проблематику модернізації суспільного сектору економіки в умовах глобальних змін, авторський колектив намагався взяти до уваги досвід багатьох країн світу, проте, враховуючи, що з багатьох причин євроінтеграційний пріоритет домінує в сучасній зовнішньоекономічній політиці України, переважна частина емпіричного матеріалу залучена з країн Європейського Союзу. Особливої уваги заслуговує досвід країн Східної Європи, які провели таку модернізацію на шляху становлення ринкових відносин і входження до Європейського Союзу.

Авторський колектив усвідомлює те, що в рамках однієї книги нереально підняти увесь багатогранний пласт складної і комплексної проблеми розвитку суспільного сектору економіки в умовах наростання потужності впливу національних і глобальних чинників, тому готовий сприйняти зауваження і критику дослідників даного сектору, буде вдячний за це і врахує в подальших дослідженнях. Проте певні важливі елементи модернізації суспільного сектору економіки нашої держави в книзі виокремлено. Вони можуть бути взяті за основу не лише економічної і соціальної, а й інституційної моделі розвитку України у XXI столітті.

**Керівник авторського колективу,
д.е.н., професор А. Ф. Мельник.**

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ СУСПІЛЬНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ

1.1. Сутність та структуризація суспільного сектору економіки в сучасних умовах

Сучасний розвиток економічних систем характеризується всеохоплюючою глобалізацією та демократизацією, що знаходять свій прояв у: масштабному соціально-економічному взаємозв'язку всіх країн світу в результаті зростаючого обсягу й різноманіття товарів, послуг, капіталів та робочої сили; появі потужних потоків креативної інформації і споживчих образів у вигляді експансії культури західного типу, яка культивується через телекомунікації по всьому світу; розширенні сфери впливу наднаціональних організацій, що прагнуть до “світового правління”, концентруючи в собі частину урядових функцій та сприяючи “дифузії” державної влади; масштабному обміні технологіями; необхідності вирішення на наднаціональному рівні глобальних екологічних проблем тощо. За таких умов актуалізується проблема наукового обґрунтування механізму формування та ефективного функціонування суспільного сектору економіки, діяльність якого базується на традиційних взаємозв'язках між політичними інститутами, організованими через уряд, та муніципалітетами, організованими системою місцевого самоврядування.

На тлі цього як у зарубіжній, так і вітчизняній науковій літературі дедалі більша увага приділяється інституційним структурам, які справляють безпосередній вплив на соціально-економічний розвиток країн та формування громадянського суспільства. До таких інституцій належать як органи державної влади і місцевого самоврядування, так і низка неурядових організацій (профспілки, організації захисту довкілля, благодійні установи, релігійні об'єднання, спілки боротьби проти дискримінації за статевою, расовою ознаками тощо). Визначальною рисою більшості таких інституцій є їх спрямованість на досягнення соціальних, культурних, екологічних, правозахисних, політичних цілей розвитку суспільства, тоді як економічні та фінансові цілі для них є другорядними, їх ставлять собі за мету переважно організації приватного сектору економіки. Ця специфіка функціонування вищезазначених інституцій обумовлює необхідність об'єднання їх в окремий сектор

економічної системи, в якому виокремлюються рівні державного та муніципального управління, а також інституції громадянського суспільства. В зарубіжній науковій літературі цей сектор отримав назву публічного, адже він не лише об'єднує органи влади всіх рівнів управління та добровільні некомерційні організації різного типу, фінансується зі суспільних фондів, а й розвивається і регулюється під впливом тих чи інших моделей суспільного вибору, переважно демократичного спрямування. У вітчизняній літературі дефініцію “публічний сектор” часто підміняють категоріями “державний сектор” або “суспільний сектор”, що, на наш погляд, недостатньо точно розкриває зміст цього елемента економічної системи, навколо якого точаться найбільші дискусії і висловлюються часто полярні точки зору щодо ефективності його розвитку, оскільки саме в ньому поєднуються імперативні засади державного регулювання з ринковими механізмами саморегуляції.

Сучасний суспільний сектор широко представлений у соціальному та економічному житті: економічна активність інституційних одиниць напряду залежить від політичних рішень уряду; багато домашніх господарств отримують трансферти; важливим елементом є продукування через суспільний сектор товарів і послуг; безліч громадян отримують блага в процесі користування суспільними парками, шосейними дорогами та іншими об'єктами інфраструктури.

Проблеми генезису, особливостей формування та функціонування суспільного сектору знайшли відображення в працях багатьох вітчизняних та зарубіжних економістів.

Почнемо з того, що в радянській економічній літературі термін “суспільний сектор” не використовувався. Для характеристики економіки застосовували категорії: суспільний спосіб виробництва, суспільна медицина, суспільні фонди споживання, суспільна власність. В “Економічній енциклопедії” (2002 р.) суспільний спосіб виробництва трактується як процес діалектичної взаємодії (взаємообумовленості тощо) продуктивних сил і відносин економічної власності, в результаті якої продуктивні сили переростають їх і зазнають водночас активного зворотного впливу [84, с. 528] Суспільні фонди споживання визначаються як частина національного доходу, що надходить членам суспільства для особистого споживання безоплатно або на пільгових

умовах понад винагороду за працю [84, с. 530]. В даному випадку суспільні фонди споживання розглядаються як форма розподілу, необхідність якої пов'язана із забезпеченням певного рівня загальної освіти і професійної підготовки населення; надання допомоги людям похилого віку, тим, хто тимчасово втратив працездатність; створенням умов для виховання дітей; здійснення благодійних заходів та ін. С. Мочерний зазначає, що в Україні сформувалися два види суспільних фондів споживання – фонди суспільного задоволення потреб (освіта, охорона здоров'я та ін.) і фонди для непрацездатних.

Таким чином, чіткого означення сутності суспільного сектору не дається, а зазначені вище категорії не повністю визначають його зміст.

Водночас у зарубіжній літературі знаходимо багатоманітність трактувань і характеристик суспільного сектору. Так, наприклад, Е. Аткинсон та Дж. Е. Стігліц особливу увагу приділяли теоретико-методологічним основам розвитку суспільного сектору економіки, Дж. Гелбрейт аналізував його в контексті формування економіки загального благоденства, Р. А. Масгрейв та Дж. М. Б'юкенен розглядали публічні фінанси як матеріальну базу функціонування суспільного сектору і особливу увагу зосереджували на процедурах суспільного вибору та їхньому впливі на обсяг і структуру державного бюджету, а А. Афонсо, В. Танці та М. Фельдштейн у своїх дослідженнях зосередилися на ефективності розвитку суспільного сектору в умовах глобалізаційних змін. Що ж стосується вітчизняних науковців, то, наприклад, Н. Гончарова, П. Єщенко та Д. Медведєв досліджують складові державного сектору економіки як складової суспільного та можливості адаптації зарубіжного досвіду його регулювання до реалій вітчизняної економіки, О. Кухар та Г. Дорофєєва аналізують державний сектор в умовах трансформаційних змін та особливості управління ним, а Є. Ставровський та М. Камишанська досліджують державну власність як основу функціонування державного сектору економічної системи. Однак з огляду на складність механізмів функціонування суспільного сектору у відкритій економічній системі, багатоаспектність взаємозв'язків між його структурними складовими (державним та муніципальним секторами), неоднозначність факторів впливу на нього різних секторів (як ендогенних, так і екзогенних), постає проблема оцінки соціально-економічного ефекту від існування суспільного сектору та вектора його розвитку на тривалу перспективу.

Суспільний сектор економіки більшість українських та російських економістів ототожнюють із державним, проте ця точка зору помилкова, оскільки комунальні підприємства та громадські організації володіють власністю, яка не належить до державної, а тому не можуть бути залучені в державний сектор. Водночас їхня власність є власністю суспільства, отже вони належать до суспільного сектору. Враховуючи тенденції, характерні для розвитку країн із перехідною економікою, яким властиве виокремлення як самостійної комунальної (муніципальної) власності, варто говорити про появу в цих країнах суспільного сектору. Стосовно країн, які перейшли в статус країн з ринковою економікою, що розвивається, можна говорити про відносну сформованість суспільного сектору. В такому випадку, опираючись на методологію системного підходу, суспільний сектор можна розглядати як складну полікомпонентну систему, яку, по-перше, можна структурувати на окремі елементи; котра, по-друге, знаходиться під впливом ендогенних і екзогенних чинників, що зумовлюють її трансформацію; по-третє, вона є складовою системи вищого порядку.

Основними підсистемами суспільного сектору як системи слід вважати, на наш погляд, публічний і суспільно-добровільний сектори.

Базуючись на дослідженнях Б. Харі та В. Тора [382; 381], публічний сектор економіки можна розглядати з кількох позицій: 1) в юридичному сенсі публічний сектор охоплює державні установи та організації, які діють на основі публічного права; 2) у фінансовому аспекті коло інституцій публічного сектору охоплює і приватні організації, засновані на публічних інтересах, включаючи неприбуткові установи освіти та охорони здоров'я; 3) з функціональної точки зору публічний сектор охоплює усі організації, які спеціалізуються на публічному управлінні, соціальному захисті, праві, освіті, охороні здоров'я, соціально-культурних послугах тощо.

Вважаємо, що суспільний сектор економіки є сферою діяльності, зорієнтованою на ліквідацію "провалів ринку" та створення соціально значущих благ. До нього належать бюджетні установи, державні підприємства, державні фінанси, державні резервні фонди, державні банки, державна власність, органи влади та державного управління (державний сектор); муніципальні підприємства, місцеві фінанси, комунальна власність (муніципальний сектор), а також об'єкти власності громадських та релігійних організацій, суспільних об'єднань, наприклад,

політичних партій, рухів, молодіжних, профспілкових, науково-технічних, спортивних, добровільних організацій (суспільно-добровільний сектор). Іншими словами, суспільний сектор економіки – це сукупність державних і комунальних (муніципальних) підприємств, а також громадських організацій, котрі надають суспільні блага та послуги і реалізують проекти на благо всього суспільства.

З огляду на це класифікацію структурних складових суспільного сектору економіки, яка є логічною і відповідає чинній статистиці, можна представити таким чином (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Структуризація складових суспільного сектору економіки

| Суспільний сектор | | |
|---|---|--|
| Державний сектор | Комунальний (муніципальний) сектор | Суспільно-добровільний сектор |
| Державні підприємства (казенні та корпоративні) | Муніципальні (комунальні) підприємства | Власність громадських організацій та релігійних конфесій |
| Державні фінанси | Об'єкти комунальної власності | Суспільні об'єднання та фонди |
| Державні банки та резерви | Місцеві фінанси | Політичні партії |
| Органи центральної виконавчої влади і державного управління | Органи місцевої виконавчої влади | |
| Об'єкти державної власності | | |
| Бюджетні установи і організації | | |

Розглядаючи складові суспільного сектору економіки, не можна ототожнювати їх з відповідними формами власності. Вони є лише матеріальною основою суспільного сектору, формуючи інтегративно так звану суспільну власність, що поєднує державну власність, комунальну (муніципальну) власність, власність громадських організацій та релігійних конфесій, суспільних об'єднань та фондів, політичних партій.

Поняття суспільного сектору є значно ємнішим, поєднуючи в собі не лише матеріальну складову, а й людські ресурси, задіяні в ньому, інформаційні, науково-дослідницькі, організаційні ресурси, котрі в сукупності забезпечують функціональне навантаження, яке покладається на цей сектор.

Публічний сектор як складова суспільного сектору бере на себе зобов'язання забезпечити суспільство об'єктивно необхідними продуктами (товарами, роботами чи послугами). Об'єктивно необхідні суспільні продукти – це товари, роботи та послуги, які виробляються і надаються тільки публічним сектором (державним і муніципальним), і задовольняють потреби усього суспільства (наприклад, національна оборона, державно-управлінські послуги тощо). В зв'язку з тим, що ці послуги надаються публічним сектором всьому суспільству, їм властиві такі риси, як загальнодоступність і неконкурентність у споживанні, тобто неможливість обмеження доступу до них з боку безпосередніх споживачів.

Суспільно-добровільний сектор надає громадянам суб'єктивно-добровільні продукти (товари, роботи чи послуги), продуценти яких це здійснюють ініціативно (добровільно), безкоштовно або за невелику плату.

Порівняльний аналіз практики розвинутих країн та країн із трансформаційною економікою свідчить, що в сучасних умовах на формування суспільного сектору впливає низка факторів: зміна ринкової ситуації в сфері природної монополії на основі науково-технічного прогресу; необхідність розвитку міжнародних господарських зв'язків, чому протидіє національна регламентація; криза публічних фінансів; хронічний бюджетний дефіцит, що підриває довіру до уряду й обмежує можливості фінансування масштабного суспільного сектору.

Отже, розвиток суспільного сектору економіки визначають як ендогенні, так і екзогенні чинники. До ендогенних чинників функціонування суспільного сектору, крім зміни стандартів і мотивів соціальної, економічної, політичної поведінки населення, зумовлених зростанням рівня освіти та поліпшенням матеріальних основ їхнього життя, “закритості” керівних еліт з їх неспроможністю або небажанням проводити політику, яка б відповідала інтересам широких мас, можна віднести активізацію процесів децентралізації, що проявляються у здійсненні певної частини публічної влади самостійними суб'єктами, не пов'язаними з державою відносинами підпорядкування. Децентралізація публічної влади при цьому постає, як зазначає В. Мельниченко, як “відчуження певної частини державної влади або державоподібним утворенням (суб'єктом федерації), що закріплюється відповідними нормами федеральної конституції, або самоврядним утворенням із закріпленням цього відчуження як в конституціях, так і поточному

законодавстві” [160]. Загалом, децентралізація влади забезпечує відхід від жорсткої ієрархії, завдяки чому регіональні та місцеві інституції набувають прав реальних суб’єктів суспільних відносин.

Децентралізація потребує поділу суспільно значущих потреб та інтересів на ті, задоволення яких є функцією виключно держави, й ті, практична реалізація яких може бути передана іншим суб’єктам. У цьому контексті в більшості європейських держав ініціюється створення так званого суспільно-добровільного сектору, заснованого на власності територіальних громад, для вирішення локальних проблем, наприклад, благоустрій територій, будівництво інфраструктури місцевого рівня тощо. Звільнення держави від здійснення цих функцій, як підтверджує світова практика, сприяє стабілізації державного управління, оскільки наближена до споживача практична реалізація значної частини суспільно необхідних функцій в переважній більшості випадків може супроводжуватися підвищенням якості публічних послуг.

Важливим напрямком децентралізації державного управління є також розвиток місцевого самоврядування. Розмежування державно-управлінських та місцево-самоврядних функцій повинно враховувати їх суспільну необхідність. Органам місцевого самоврядування мають бути передані ті функції публічного управління, що не пов’язані із забезпеченням державного суверенітету і територіальної цілісності країни, не є життєво важливими для держави загалом, а спрямовані виключно на задоволення місцевих потреб та інтересів, зокрема: забезпечення інфраструктури, необхідної для ефективної діяльності окремої юрисдикції; забезпечення послуг, необхідних для розвитку людських ресурсів, збільшення продуктивності та підвищення рівня життя місцевого населення; регулювання діяльності суспільного сектору, що впливає на добробут громади, стан здоров’я та безпеку населення; надання послуг і можливостей на підтримку виробничої діяльності та забезпечення умов для ефективної діяльності приватних підприємств.

Як екзогенний чинник впливу на розвиток суспільного сектору в ХХІ столітті можна виділити насамперед процеси глобалізації та регіоналізації економіки. Американський вчений А. Гіденс відзначає, що “глобальність у найзагальнішому розумінні являє собою єдність світу, в якому окремі регіони стають взаємопов’язаними і взаємозалежними, і в якому сама регіональність уже більше не визначається за класичними

геополітичними принципами. Така взаємозалежність може бути визначена як інтенсифікація світових соціальних відносин, котрі пов'язують віддалені райони таким чином, що місцеві події формуються під впливом подій, які відбуваються за багато миль і навпаки» [24, с. 9]. М. Ватерс зауважив, що «глобалізація являє собою знаково-символічний обмін, який виходить за окремі етнічні та географічні кордони, адже це, в першу чергу, соціальний процес, в якому тиск географії на соціальні та культурні заходи знижується, а самі люди дедалі більшою мірою усвідомлюють це зниження» [395].

У. Андерсон визначає глобалізацію як процес, якого неможливо уникнути, розуміючи під ним «прискорено змінювальну систему систем», яка приводить до політичних, культурних та навіть біологічних змін. Глобалізація спричиняє національну відкритість, основним інструментом якої є вирішення проблем герменевтики, що забезпечують усесторонні зв'язки та всебічну залежність між націями [369]. В умовах глобалізаційних процесів змінюється все, в тому числі культура як обмін символами, що призводить до зникнення традиційних кордонів та появи нових зв'язків, оскільки являє собою нову систему систем, яка керує всіма світовими процесами. Б. Бутрос-Галі, підтримуючи цю тезу, в своїх працях доводить існування кількох глобалізацій – інформаційної, епідеміологічної, соціокультурної (міжкультурні комунікації у зв'язку з появою новітніх науково-технічних та соціальних нововведень), політичної (демократичний уряд, глобальне громадянське суспільство, що має загальні правові принципи і норми), економічної (інтеграція ринків, націй-держав та технологій), фінансової [37]. Глобалізація як об'єктивний процес зумовлює низку глобальних змін, які прямо чи опосередковано стосуються суспільного сектору.

Французький вчений Б. Баді, котрий вбачає в глобалізації зростаючу взаємозалежність країн, до них відносить підрив, руйнування національно-державного суверенітету під натиском дій нових факторів загальнопланетарної сцени – глобальних фірм, релігійних угруповань, транснаціональних управлінських мереж тощо [24]. Національні уряди, як слушно зазначає Г. Петерс, під впливом глобалізації повинні ухвалювати багато важливих рішень спільно з транснаціональними організаціями та іншими національними державами. Таким чином, частина функцій державного управління передається вниз, на субнаціональні рівні, а частина – вгору, до наднаціональних організацій [45].

Зростання масштабів світової торгівлі в умовах більш відкритої, інтегрованої та регульованої наднаціональними структурами світової економіки, формування єдиного загальносвітового фінансового та інформаційного простору на базі нових технологій дозволяють прискорити здійснення всіх операцій з переміщення капіталу та інформації по всьому світу, а також здійснювати управління ними. Процес глобалізації, як зазначає Ч. Гіл, містить дві складові: глобалізацію ринків (процес об'єднання історично відокремлених і відмінних між собою національних ринків в один великий ринковий простір) та глобалізацію виробництва (тенденція до виробництва товарів або надання послуг у тих частинах світу, де існують сприятливі відмінності у кількісних або якісних факторах виробництва) [354]. Проте найсуттєвіший вплив глобалізаційні процеси справляють на трансформацію державної активності в економічній системі. Прихильники ліберальних та неоліберальних ідей схильні вважати, що глобалізація впливає на роль держави через “розрідження” механізмів демократії та повернення державі скромного статусу “нічного сторожа”. Проте така точка зору, згідно з якою масштаби державної участі в житті суспільства в глобальних координатах мінімізуються, є помилковою.

Уряди більшості країн нині стикаються з низкою обмежень глобалізації, які впливають на зміну рівня державної активності: захист національних інтересів, делегування повноважень, ускладнення державного контролю тощо (див. рис. 1.1).

Для того, щоб адекватно оцінити вплив процесів на розвиток суспільного сектору будь-якої країни, необхідно взяти до уваги деякі особливості глобальних змін першого десятиліття XXI століття. До них, в першу чергу, слід віднести зміни в природі суб'єктів глобалізаційних процесів. Якщо на початку XX століття суб'єктами глобальних відносин виступали держави (уряди), в другій половині XX століття – транснаціональні компанії, то в першому десятилітті нинішнього століття все більшу роль відіграють особистості. Здійснюючи активний вплив на економічне і суспільне життя людства, вони дедалі більше впливають на формування нового світогосподарського порядку, а відтак – на розвиток національних економік та їх окремих секторів.



Рис. 1.1. Зміни рівня державної активності, викликані глобалізацією

Розмір публічного сектору визначається співвідношенням тих вигод і втрат, що пов'язані з його функціонуванням. До основних вигод від публічного сектору можна віднести: компенсацію “провалів ринку”; згладжування циклічних коливань економіки; досягнення більшої соціальної стабільності за рахунок вирівнювання доходів. Стосовно проблем, що виникають у публічному секторі економіки, то, наприклад, П. Дракер виокремив кілька його «смертельних хвороб»: відсутність чітких цілей діяльності, бажання “переробити” багато справ одразу, вирішення проблем шляхом “кидання” на них людей, відсутність експериментального підходу, небажання вчасно відмовлятися від виконання неефективних програм, відсутність спроможності до оцінювання [177, с. 63]. Інший фахівець у сфері державного управління Е. Демінг виокремив такі «вузькі місця» публічного сектору: часта зміна завдань, звичка мислити короткотерміновими категоріями, плинність кадрів серед вищого керівництва, управління на основі поверхневої статистики, руйнівний вплив щорічних оглядів “досягнень” [361]. Отже, узагальнюючи вищенаведене, до втрат від існування публічного сектору

належать: зростання податкового навантаження; розширення бюрократії та зростання витрат на утримання держaparату; вплив політичної кон'юнктури на прийняття економічних рішень.

Одним із функціональних призначень інститутів суспільного сектору є формування і реалізація державної політики. Наука про політику, яка реалізується через публічні інститути, як зазначають М. Говлет і М. Рамеш, виникла в Північній Америці та Європі після Другої світової війни як результат пошуків нового розуміння взаємин між владою та громадянами, адже до цього часу дослідження політичного життя зосереджувалися на нормативних та моральних аспектах дій влади або роботі певних політичних інститутів. Одні вчені акцентували увагу на мікрорівнях поведінки виборців, політиків, керівників і підлеглих (теорії біхевіоризму та аналіз еліт); інші – концентрували увагу на характеристиках національних суспільств і культур; треті спрямовували свої дослідження на природу національних і глобальних політичних систем. Проте нині акцент у дослідженнях державної політики змістився з того, що влада повинна робити, на те, що вона насправді робить.

Незважаючи на різноманіття поглядів і підходів до розуміння сутності державної політики, доцільно зазначити, що в зарубіжній науковій літературі категорія “державна політика” позначається двома різними словами, що мають різне змістовне наповнення. Так, термін “politics”¹ вживається в розумінні політики як політичної боротьби, коли представницькі органи влади та окремі політики шукають підтримки від виборців, колег-законодавців, зовнішніх зацікавлених осіб, засобів масової інформації тощо. З цієї точки зору політика іманентно пов'язана з процесом її здійснення, і особливо з позицією учасників політичної боротьби. Суб'єктами державної політики виступають: виборні посадовці, які фактично формують законодавчу та виконавчу владу; призначені посадовці – так звана бюрократія (державні службовці); політичні партії, які намагаються мати в своєму складі підрозділи, відділи чи групи, що займаються дослідженням політики для підтримки партійних заходів та інтересів; групи особливих інтересів, що володіють інформаційним, організаційним, політичним та фінансовим багатством, і намагаються впливати на державну політику, беручи участь у моніторингу, розробці

¹ Сфера взаємовідносин різних груп та індивідів щодо використання інститутів влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів та потреб.

альтернативних ідей та пропозицій; дослідницькі організації, зокрема, університети та спеціальні “дослідницькі групи” (незалежні організації, залучені у дослідження зі суміжних дисциплін, які мають на меті вплив на державну політику); незалежні консультанти, тобто особи, які беруть участь у дослідженнях на основі контрактів та гонорарів; засоби масової інформації, які виконують роль активного аналітика чи пасивного оглядача.

Натомість, дефініція “policy”¹ означає безпосереднє прийняття рішень щодо політики (урядовці визначають напрям діяльності уряду). В цьому сенсі державна політика має справу з результатом, пов’язаним із досягненням бажаних цілей. Враховуючи багатоманітність суб’єктів державної політики, стає зрозумілим, що вона (політика) реалізується не лише органами державної влади та управління. Більш того, в міру розвитку суспільного сектору, появи в його складі, окрім державного, комунального (муніципального) і суспільно-добровільного сектору, що є однією з ознак демократизації суспільства, роль позавладних інститутів (громадських організацій, представників груп особливих інтересів, засобів масової інформації) зростає.

Беручи до уваги багатосуб’єктність державної політики і складність відносин та комунікації між суб’єктами, варто говорити також і про неоднозначність процесу її реалізації. Г. Колбеч пропонує концепцію “вертикального” та “горизонтального” вимірів політичного процесу. Вертикальна складова процесу здійснення політики відображає його ієрархічність – передачу розпоряджень від вищих керівних органів виконавцям та менеджерам нижчого рівня і контроль за їх виконанням. Горизонтальна складова державної політики акцент робить на зв’язках між інституційними суб’єктами, оскільки саме вони визначають набір можливих варіантів політики (саме горизонтальна складова здатна радикально вплинути на визначення предмета політики). Наприклад, залежно від взаємодії між окремими учасниками політичного процесу, боротьба з алкоголізмом чи наркоманією може зосереджуватися на медичних проблемах (політика охорони здоров’я), а може на перше місце ставити злочини, скоєні в стані сп’яніння чи наркотичного отруєння (політика боротьби з порушенням громадського порядку). Зрозуміло, що комплекс заходів політики в кожному з цих випадків буде помітно відрізнятися від інших.

¹ План, курс дій, прийнятий до впровадження владою, керівником, політичною партією.

Присутність горизонтальної складової в політиці – урядових інституцій з різних сфер суспільного життя, груп незалежних експертів, громадських та міжнародних організацій, представників бізнесових кіл, цільових груп політики, ЗМІ тощо – дає змогу конкретизувати цілі політики, уточнити суть суспільної проблеми, яку необхідно вирішити, сформуванню комплекс методів управління, забезпечити адекватний моніторинг і оцінювання процесу здійснення політики. Таким чином, розвиненість горизонтальної складової перетворює державну політику на публічну.

Зазначене свідчить, що суспільний сектор, як і будь-яка інша система, перебуває в процесі постійних змін – тобто трансформації.

Поява нового, “ринкового” простору на терені постсоціалістичних країн породжує трансформаційні зміни в усіх його складових – освіті, охороні здоров’я, галузі культури, в інститутах влади. Мова не йде про появу принципово нових інституцій, а про явища, які можна об’єднати в одне найбільш адекватне визначення – модернізація.

Модернізація (франц. *modernisation* – оновлення, від *moderne* – новітній, сучасний) – означає зміни відповідно до найвищих сучасних вимог і норм. Джерело цього терміна, для пояснення глибинної суті нашого об’єкта дослідження, треба шукати у теорії модернізації. Вперше модернізація виникла у 1950-і – початок 1960-х рр. у США та Великобританії і була призначена для “зовнішнього споживання” – для країн “третього світу”, в тому числі тих, які звільнялися від колоніальної залежності. Основною ідеєю класичної теорії модернізації, як зазначає А. Тарасов, була ідея неминучого переходу від “аграрного” суспільства до суспільства “індустріального” [335].

Наприкінці 1980-х – початку 1990-х рр. з’явилися і поширювались різні варіанти неомодернізму, які сприймають у наукових колах неоднозначно і часто розглядають як спробу Заходу нав’язати цю ідею пострадянському простору. Притримуючись думки, що Україна, як одна із пострадянських країн, не повинна копіювати стереотипи західних суспільств, зазначимо, що саме необхідність сприймати виклики глобалізованого світу вимагає розглядати модернізацію як дану необхідність, поширюючи її на економіку і політику. Піднімаючи проблему економічного розвитку, формування основ ноосферно-космічної цивілізації, модернізації, А. Філіпенко вказує, що сама глобалізація є

продуктом епохи постмодернізму, переходу від індустріальної до постіндустріальної стадії [346].

Безпосередній вплив на модернізацію суспільного сектору здійснюють такі складові модернізації економіки, як зростання взаємозалежності економік різних країн, цілісності та єдності світового господарства, розвиток мережевої економіки (новітніх технологій та систем електронного зв'язку). Цей вплив проявляється в тому, що, по-перше, окремі нації і держави поступово передають свої функції суб'єктів міжнародних відносин і міжнародного права наднаціональним органам; по-друге, звужується сфера державного контролю; по-третє, дедалі більший вплив на розвиток національних економік справляють міжнародні організації (ВТО, МВФ, Світовий банк, ЮНКТАД, ФАО, МОП), регіональні організації, багатонаціональні корпорації, інституціональні інвестори, неурядові організації, окремі великі особистості (відомі фінансисти, Нобелівські лауреати, науковці).

Модернізація у світовій економіці означає, що, поряд із індустріальними моделями з елементами доіндустріальних форм, все більше розвиватимуться і співіснуюватимуть постіндустріальні (інформаційно-технологічні) моделі економічного розвитку. Україна, яка має задовільні стартові умови, здатна підключитися і вже підключається до цих загальноцивілізаційних процесів, що не може не вплинути на модернізацію її суспільного сектору.

Додатковим фактором цього напряму є політична модернізація в Україні. Російський політолог В. Пугачов називає це "осучасненням навздогін". За оцінкою В. Малеса, вона "полягає в переході, по-перше, від колоніального статусу на шлях самостійного розвитку і, по-друге, від тоталітарно організованого державно-монопольного управління методами прямого розпорядництва (командно-адміністративна система) до визначення державних пріоритетів соціально-економічного розвитку, виходячи зі суспільних потреб" [346;170].

Таким чином, виходячи зі змістовної сутності суспільного сектору, як економічний, так і політичний компоненти модернізації суспільства, обумовлюють особливий тип його зміни – модернізації. Процес модернізації суспільного сектору, на нашу думку, слід розглядати як творче наслідування наявних зразків та форм функціонування публічного сектору в країнах демократії. Образно таку модернізацію

треба розуміти як своєрідну капіталізацію – внесення елементів ринкових відносин, менеджменту ресурсів, введення політичної демократії, забезпечення західних систем освіти, охорони здоров'я, принципів функціонування територіальних громад, інститутів самореалізації громадян. Стосовно інституційної складової модернізація суспільного сектору передбачає формування інститутів публічної влади, модернізації державної служби, технологій і функціональних механізмів управління.

Варто розуміти, що модернізація суспільного сектору – доволі суперечливий процес, оскільки на цьому шляху є об'єктивні перешкоди, насамперед системні. Наприклад, ефективна сама по собі західна система освіти не зразу сприймається в рамках української дійсності, системи охорони здоров'я, організація житлово-комунального господарства при їх впровадженні наражаються на спротив патерналістських настроїв споживачів цих послуг.

Тому при досягненні певної точки у своєму розвитку, особливо при завищених очікуваннях населення, модернізація може викликати (і це підкріплюється вітчизняними реаліями) його невдоволення. Американський соціолог Р. Мерток, роз'яснюючи подібні явища, висунув тезу про принципову обмеженість системного запозичення, взаємної чи односпрямованої трансформації систем. Її суть у тому, що елементи однієї системи не можуть бути перенесені в іншу систему без попередньої їх суттєвої трансформації. Тому закономірно, що, укладаючи угоди про співпрацю, входження в регіональні організації, визнання міжнародних стандартів, необхідно дотримуватися різних рівнів – адаптації, гармонізації, інтеграції.

Модернізація суспільного сектору по-новому ставить питання його меж. Останні значною мірою визначаються соціальною доктриною держави, характером національної економіки – директивної, ліберальної, змішаної, соціально-орієнтованої.

Дотримуючись загально визнаних правил визначення розміру публічного сектору, важливо врахувати, від якої системи державного устрою і типу економіки до яких прямує суспільство, здатність фінансової системи забезпечити безоплатне надання матеріальних благ і послуг, ступінь розвинутості демократичних інститутів, у тому числі так званого суспільно-добровільного сектору.

На завершення розгляду проблеми зазначимо, що суспільний сектор є каталізатором нової рушійної сили економіки й громадянського суспільства (створення конкурентного середовища, досягнення високої якості життя, вироблення соціальних стандартів, забезпечення безпечних умов проживання), активність якого спрямована на надання населенню послуг, які не реалізуються через пряму сплату, зокрема адміністративні, управлінсько-консультативні, освітні, просвітницько-культурні.

1.2. Державний сектор у сучасній структурі національної економіки

На даний час поняття “державний сектор” не має чіткого визначення, що зумовлено недостатньою розробленістю в нормативних актах і науковій літературі способу формування структури державної власності, відсутністю чіткого розуміння того, як вона функціонує в межах державного сектору, яких завдань потрібно досягти, який порядок та особливості сумісного функціонування державного в складі суспільного та інших секторів економіки. А. Кіреєв включає до державного сектору всі урядові одиниці, утворені в результаті політичного процесу, що здійснюють монопольну владу в країні в інтересах економічного, соціального та політичного розвитку, спрямовану здебільшого на надання суспільно-необхідних послуг [117, с. 101]. За визначенням С. Мочерного, державний сектор – це частина економіки, що перебуває в державній власності, управляється, регулюється і контролюється державними органами [176, с. 342]. У працях Є. Ставровського державний сектор розглядається як інструмент держави та органів місцевого самоврядування, за допомогою якого вони правомочні здійснювати пряме та опосередковане втручання в економіку країни (регіону) для виконання своєї регуляторної функції [312, с. 13].

Згідно з термінологією О. Кухар, державний сектор охоплює підприємства, установи та організації, діяльність яких безпосередньо забезпечують державні органи управління, що перебувають у повній або частковій власності держави й функціонують з метою отримання прибутку (соціального ефекту) та вирішення загальнонаціональних чи регіональних соціально-економічних проблем [134, с. 5–6]. П. Єщенко, Б. Кваснюк та О. Бірюков характеризують державний сектор як такий, що призначений

для відтворення суспільних благ [90]. В. Кучеренко, В. Карпова, Є. Кузнєцов вважають, що державний сектор економіки – це комплекс господарських об'єктів, які належать центральним та місцевим органам влади [135, с. 15]. Н. Абдуллаєв дає таке визначення: “Державний сектор – це системно структурована множина взаємопов'язаних елементів, що виконують певні функції в інтересах досягнення встановлених державою цілей, реалізація яких здійснюється шляхом державного регулювання, що стає складовим елементом системи організації функціонування сучасної ринкової економіки та управління нею” [2, с. 54]. Отже, автор не лише визначає сутність державного сектору, а й визначає його роль і механізм функціонування. В. Орешин, О. Віссаріонов та І. Федорова включають до державного сектору акціонерні товариства із закріпленням у власності держави контрольного пакета акцій та акціонерні товариства з “пакетом державних акцій, що дозволяють справляти суттєвий вплив на управління” [31, с. 6].

За твердженням П. Єщенка [90], з яким важко не погодитись, поняття “державний сектор” не є тотожним поняттю “державна власність”, хоча перший, зазвичай, на ній і базується. Безумовно, що ці поняття лежать у різних економічних площинах і аж ніяк не є тотожними. Зокрема, управління державним сектором припускає не тільки відносини власності, що виникають з приводу володіння, використання й розпорядження майном державних унітарних підприємств, а й відносини щодо участі держави в управлінні акціонерним капіталом, які регулюються нормами зобов'язального права, а не права власності. Як слушно зазначає з цього приводу Н. Гончарова, до держсектору належать як підприємства, установи та організації, що базуються виключно на державній власності, так і підприємства зі змішаною формою власності, акціонерні компанії зі стовідсотковим та меншим за обсягом держпакетами акцій [51, с. 12]. Оскільки держава-акціонер має тільки право управління та право на отримання прибутку у вигляді дивідендів, але не має права власності, то акціонерні компанії не є державною власністю, хоча вони належать до державного сектору економіки. З іншого боку, у випадку використання орендних відносин чи договорів концесії, управління діяльністю таких підприємств чи комплексів проводиться на приватному рівні, а це в свою чергу позбавляє державу права розпоряджатися зазначеними об'єктами

державної власності і відносить останніх до приватного сектору економіки. В той же час така форма відносин, як передача державного майна на довірче управління не передбачає зміну форми власності, а має характер найму суб'єктів приватного сектору для забезпечення державної економічної чи соціальної політики.

Відповідно до зазначеного, неприпустимою є і сама тотожність управління державним сектором, яка зводиться до управління державною власністю. Зміна абсолютних і відносних масштабів державного сектору економіки не повинна й не може забезпечуватися тільки за рахунок зміни форми власності держпідприємств. У багатьох країнах це призвело до того, що сам державний сектор сформовано за так званим залишковим принципом, тобто він являє собою щось, що ще не встигли приватизувати. Якщо б держава використовувала тільки важелі щодо перетворення форми власності господарських об'єктів, то цим самим вона б фактично була змушена працювати в рамках сформованої структури економіки, і могла б лише пасивно змінювати масштаби державного сектору, "перекидаючи" об'єкти з одного сектору в інший. Тим часом держава здатна створювати нові підприємства, розвивати новітні галузі. Для цього потрібно принципове рішення про їхню необхідність і виділення відповідних бюджетних засобів. Тобто держава, освоюючи нові виробничі ніші, здійснює більш активну політику регулювання масштабів держсектору й структури національної економіки загалом. Очевидно, що така політика припускає складні інвестиційні, бюджетні та соціально-економічні відносини і виходить за рамки суто політики приватизації.

Принципово діаметральною до теорії ринкової економіки є позиція В. Маргуліса, що окреслює державний сектор через виконувані державою функції, і вважає неправильними його визначення, пов'язані з формою власності. Науковець виходить із того, що держава є інструментом, який створюють та використовують її громадяни для забезпечення дотримання своїх життєвих інтересів [194]. Це, в свою чергу, виключає поняття окремо існуючих державних інтересів, оскільки останні не можуть не збігатися з інтересами її громадян. Відстоюючи такий підхід, В. Маргуліс намагається довести, що визначення державного сектору економіки повинно базуватися на кінцевому результаті діяльності його суб'єктів. Тобто, державний сектор економіки – це комплекс виробників продукції та послуг, необхідних для

забезпечення життєдіяльності суспільства у поточний час та в перспективі, але не виступаючих (чи виступаючих у незначній кількості) товаром. При цьому науковець зауважує, що товаром є тільки та продукція, на яку є платоспроможний покупець. Отже, за рахунок бюджету, в тому числі податкових надходжень, держава повинна фінансувати тільки державний сектор економіки. Податкові ж надходження повинні йти від ринкового сектору як такого, що одержує прибуток. Прямий взаємозв'язок між можливостями ринкового сектору зі сплати податків та потребами фінансування державного сектору обумовлює податкову політику та перелік структур державного сектору. Дане визначення є, по суті, проявом обмеження змісту і функцій державного сектору в економічній системі, і може бути піддане критиці з позиції кейнсіанської, неокенсіанської теорій, які визначають необхідність регулювання державного сектору в напрямку формування рівноважного ВВП.

З позиції інституційної теорії, за визначенням Є. Аткинсона і Дж. Штігліца, поняття державного сектору економіки застосовують відповідно до визначення його дефініцій в кожній окремо взятій країні. До державного сектору економіки науковці, крім майнової складової, включають окремі категорії видатків, такі як видатки на оборону, освіту тощо. При цьому державні підприємства, наприклад, можуть бути цілком автономними організаціями й трактуватимуться як елементи приватного сектору. На думку Є. Аткинсона, це залежить від того, що береться за основу – фактор ринкового і неринкового виробництва чи конкретно межі державного контролю [6]. Концентруючи увагу саме на внутрішньому і зовнішньому проявах регуляторного впливу держави, відмітимо принциповість необхідності врахування саме критерію комплексності за суб'єктною та функціональною складовими.

Натомість, американські економісти К. Р. Макконнел та С. Л. Брю визначають роль державного сектору як суб'єкта аллокації ресурсів та розпорядника державних коштів через оподаткування та урядові видатки (урядові закупівлі та трансфертні платежі) [142, с. 20–25]. Через суспільні фінанси розглядають державний сектор і Дж. М. Б'юкенен та Р. А. Масгрейв [117, с. 16]. Угорський вчений Я. Корнаї відносить до держсектору все різноманіття форм суспільної власності, що, на наш погляд, не повністю характеризує його сутність [131].

Отже, багато економістів підходять до розуміння державного сектору як до сукупності ресурсів держави, що охоплює не лише запас ресурсів, яким виступають підприємства і організації, котрі перебувають у її власності, а й потік ресурсів, яким є доходи і видатки бюджету. Дещо спрощено розглядається державний сектор як такий, що призначений для виробництва суспільних благ (наприклад, захист національних інтересів, будівництво доріг, парків, бібліотек, надання послуг з охорони здоров'я, освіти).

Контурами активності державного сектору є:

- гарантування національної безпеки, функціонування повітряного, залізничного і водного транспорту, а також сфера реалізації стратегічних інтересів країни;
- ексклюзивна розробка і виготовлення продукції, що перебуває в сфері інтересів країни і гарантує національну безпеку;
- виробництво продукції, повністю чи частково вилученої зі суспільного обігу;
- дотаційні види діяльності тощо.

Аналіз наукових підходів до визначення дефініції “державний сектор” дозволяє сформулювати власне його тлумачення. Під державним сектором, на нашу думку, слід розуміти ту частину економічної системи, що передана у повну чи часткову власність державі, для забезпечення загальних потреб суспільства, критеріями автентичності якого будуть не лише форма власності, а й права управління, отримання прибутку у вигляді дивідендів та розпорядження централізованими фондами грошових коштів його інституційними одиницями.

Поширеною є думка, що наявність державного сектору економіки, насамперед, об'єктивно обумовлена необхідністю усунення або обмеження неспроможності (недосконалості) ринку. Однак існує ряд обставин і факторів, які визначають роль державного сектору не лише як інструмента держави, через який компенсуються недосконалості ринку, а й як такого, що виконує власні, ті, що належать суто до його прерогативи, функції – забезпечення єдиних правил гри на ринку, наповнення економіки достатньою грошовою масою, дотримання балансу суспільних інтересів, забезпечення соціальної стабільності, захист національних інтересів при проведенні внутрішньої та зовнішньої політики тощо.

Державний сектор економіки продукує такі економічні й соціальні блага, які приватний сектор або не надає взагалі, або неефективний при їх

виробництві. Це, зокрема, забезпечення колективної безпеки членів суспільства (зовнішня і внутрішня безпека), вирішення проблем екологічної безпеки; охорона здоров'я; зайнятість і соціальне забезпечення. Також державний сектор служить постачальником дешевих послуг (зокрема транспортних, поштових, телеграфних тощо), електроенергії і сировини, цим самим знижуючи витрати в приватному секторі.

Крім цього, на макроекономічному рівні державний сектор економіки спроможний вирішувати питання щодо оздоровлення й підтримки пріоритетних для держави галузей, вирішувати завдання науково-технічного розвитку та інноваційної діяльності. Однак саме згадана специфіка функціонування державного сектору, що обумовлюється необхідністю ліквідації чи згладжування "провалів" ринку, призводить до хибних уявлень про його беззаперечну збитковість. З цього приводу італійський економіст В. Парето розробив власну теорію в якій довів, що в умовах ринкової економіки конкурентний ринок може досягати стану, коли дії споживачів та суб'єктів господарювання розподіляють обмежені ресурси в такий спосіб, що жодна зі сторін не може досягти додаткового поліпшення свого добробуту, одночасно не погіршуючи добробуту іншої сторони [75, с. 25]. Такий стан максимально можливого розподілу обмежених факторів виробництва, коли неможливо збільшити ступінь задоволення потреб однієї особи, не погіршуючи становище іншого члена суспільства, називають Парето-ефективним. Перерозподіл ресурсів передбачає можливість поліпшення становища одних суб'єктів ринку за рахунок погіршення його в інших.

Держава задля виконання власних функцій виконує перерозподіл ресурсів на ринку, тобто визначає їхній рух між власниками і виробниками, спрямовуючи вкладення коштів у різні сфери та види діяльності. Так, за В. Парето, діяльність державного сектору повинна спрямовуватися на забезпечення ефективного розподілу ресурсів, що досягається через його функціонування у зонах недоліків ринку. Іншими словами, чим більше в конкретно взятій економіці конкретних країн "провалів" ринку та інших негативних екстерналій, тим розгалуженішим і функціональнішим повинен бути державний сектор для гарантування Парето-ефективного розподілу ресурсів.

Суттєвий вплив на ефективність за Парето й відповідно на завдання та масштаби державного сектору справляють різного роду

зовнішні ефекти чи екстерналії. При виникненні останніх власні витрати економічних суб'єктів та вигоди відрізняються від суспільних витрат і вигод, що призводить до розбалансування економічної системи. Усунення чи мінімізація негативних зовнішніх впливів є прерогативою держави, і її діяльність зазвичай спрямована на інтерналізацію цих екстерналій. Як довів американський економіст Р. Коуз, зовнішні ефекти можуть бути інтерналізовані через встановлення права власності на ресурси при вільному обміні цими правами. Придатність такого підходу обґрунтована наявністю трансакційних витрат, пов'язаних зі встановленням прав власності. Застосування останніх дає змогу державі врівноважувати приватні та суспільні видатки і доходи, а також обґрунтовує межі її втручання в економіку та завдання державного сектору [71, с. 26–27].

Реалізація останніх нерідко призводить до протиріччя між мікро- і макроекономічною ефективністю державного сектору, тобто постає вибір між зниженням витрат, зростанням продуктивності праці й капіталовіддачі, з одного боку, і підтримкою зайнятості, вирішенням соціальних питань та інших завдань – з іншого.

З цього приводу не можна не погодитися зі слушним твердженням Ю. Осипова, який обумовлює відмінність між приватною і державною діяльністю через різні функції, що виконує їх капітал. За твердженням науковця, державний капітал, на відміну від приватного, виконує одночасно дві функції – звичайну та власну (специфічну). Звичайна, що властива і приватному капіталу, базується на максимізації прибутку, в той час як власна характерна лише для державного сектора й обумовлює забезпечення відтворення суспільного капіталу.

Тобто, "...мета функціонування державного капіталу полягає не лише в одержанні прибутку, а й наданні послуг, вигідних приватним підприємцям або суспільству загалом. Такі послуги можуть бути здійснені різними шляхами: за допомогою продажу продукції державних підприємств за заниженими цінами; функціонування останніх у малоприбуткових сферах; інвестування капіталу на умовах зниженої рентабельності; безоплатних капіталовкладень; дешевого кредиту; освоєння капіталомістких галузей; маніпулювання розмірами державного попиту й т. п. Реалізація державного підприємництва спрямована на підтримку загальної ділової активності, на забезпечення матеріальної й

вартісної збалансованості суспільного виробництва, на зростання загальної норми прибутку” [52, с. 3–4].

Реалізація специфічної функції державного капіталу призводить до нівелювання першої, орієнтованої на максимізацію результатів діяльності, що в кінцевому підсумку створює враження неминучої збитковості від діяльності державного сектору. Відповідно, оцінка ефективності функціонування державного сектору повинна проводитися з урахуванням не лише критерію рентабельності (як для будь-якого підприємства) та загального вкладу в економіку, а й з урахуванням корисності для всієї економіки.

Вітчизняні науковці пропонують розглядати державу як інститут економічної влади, що забезпечується та реалізується через державний сектор економіки. Такий підхід, на думку О. Черчесової, дозволяє виявити чотири сфери чи види господарської діяльності щодо напрямків діяльності держави та державного сектору [355, с. 142]:

- сфера безпосередньої підприємницької діяльності (діяльність державних підприємств, що працюють за ринковими законами і отримують прибуток; створюють позитивний імідж держави);
- сфера, що обумовлена державною власністю (власність на природні ресурси та надра; природні монополії в галузях електроенергетики, транспорту, газопостачання тощо; фундаментальна наука);
- соціальна сфера, що впливає зі соціальної функції держави (установи освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, дитячі та благодійні заклади, масова культура та спорт);
- сфера державного контролю (інституції державного управління, контролю, судочинства).

Запропонований поділ через розмежування підприємницької та соціальної діяльності державного сектору, сфери державного контролю, дозволяє якісніше проводити аналіз ефективності державного сектору і здійснювати структурну політику щодо нього.

При цьому політика регулювання масштабів державного сектору припускає і регулювання напрямків та сфер його діяльності, доводить наявність його функціональних завдань. Державний сектор виступає гарантом виконання взятих на себе державою функцій, забезпечує правове функціонування ринкового механізму, виробництво суспільних благ, компенсацію негативних зовнішніх ефектів, стабілізацію макроекономічних коливань.

Основне завдання держави стосовно державного сектору економіки полягає в тому, щоби знаходити і підтримувати його оптимальні розміри та структуру. Це дозволить поєднувати досягнення високої економічної ефективності зі соціальною відповідальністю перед всіма прошарками і групами суспільства – платниками податків. При цьому варто враховувати, що розмір державного сектору залежить і від економічних можливостей держави та історичних і національних особливостей розвитку. У свою чергу, економічні можливості держави обумовлені кількісними та якісними параметрами кожної окремої національної економіки. Тобто, в кількісному відношенні держава повинна мати у своєму розпорядженні такий обсяг засобів виробництва, матеріальних і фінансових ресурсів, який йому необхідний, і достатній для ефективної реалізації власних функцій у даному економічному й політичному середовищі внутрішнього й зовнішнього характеру. Причому істотну значимість мають такі параметри економічного середовища, як рівень грошових доходів населення, стан конкурентного середовища (монополізації економіки), виробничо-господарської і соціальної інфраструктури.

Російський економіст К. Яновський з цього приводу стверджує, що визначити оптимальну структуру і масштаби державного сектору можливо лише виходячи з функцій, які бере на себе кожна конкретна держава і власне за які суспільство платить їй податки. Вченим пропонується виділяти чотири групи функцій [368, с. 26]:

- виняткові функції держави – чисті суспільні блага (оборона і безпека; правосуддя);
- суспільні блага, які надають держава, поряд із приватними некомерційними і комерційними постачальниками (освіта, наука, культура, охорона здоров'я, пенсійне забезпечення, грошовий обіг, банківська діяльність);
- спірні функції держави (окремі з перелічених функцій, що не мають ознак суспільних благ; функції, пов'язані з усуненням “провалів ринку” і негативних зовнішніх ефектів);
- функції, що категорично протипоказані державній владі (володіння та управління засобами масової інформації, крім офіційних державних видань; підприємництво, управління господарюючими суб'єктами, участь в орієнтованих на прибуток проектах із бюджетними коштами).

Такий поділ функцій, на думку російського економіста К. Яновського, дасть змогу чітко спрогнозувати необхідні розміри державного сектору і,

відповідно, визначити його необхідні кількісні параметри. При цьому доцільним стане [139, с. 36]: визначення соціальних видів діяльності, якими повинні займатися державні підприємства без будь-яких кількісних обмежень; чітке обмеження кількості підприємств, які визнаються державними незалежно від їхніх видів діяльності.

Одним із критеріїв, який також може застосовуватися для визначення частки державного сектору в економіці, є поділ державної власності за критерієм керованості. Згідно з ним автори розрізняють [333, с. 74]:

- підприємства, якими володіє і управляє держава (мова йде насамперед про підприємства, що мають найважливіше значення для економічного прогресу чи національної безпеки, наприклад, вугледобувні шахти і великі сталеплавильні комбінати);

- суспільно значимі структури (телекомунікації, школи, лікарні);
- підприємства, що належать державі, але не управляються нею;
- підприємства, що частково належать державі, з різним рівнем і структурою контролю над ними.

Безумовно, дане бачення має логічне підґрунтя і може знайти своє відображення при плануванні та прогнозуванні доходів і видатків майнової частини державного сектору. Однак така позиція має більше статичний характер і не повністю враховує функціональне навантаження на окремі сфери державного сектору. На перше місце висувуються принципи, які практично нівелюють економічну доцільність функціонування держсектору.

Вчені пропонують різні критерії співвідношення державного і недержавного секторів. Так, М. Іванов обґрунтовує розмір державного сектору в 20–30% [106, с. 23–30], П. Самуельсон вважає, що державний сектор в економіці країни має становити 20–35% [302], такої самої думки дотримується Є. Ставровський [312, с. 14]. Розглядаючи зазначені підходи та враховуючи функціональне навантаження державного сектору, зазначимо, що показник частки держави в економіці, або, іншими словами, розмір державного сектору недоцільно розглядати як величину сталу. Залежно від стану економіки, її типу, географічних країн-сусідів і навіть часового простору розмір державного сектору суттєво варіюється.

Секторальна модель державного сектору, на думку О. Процьків, може виглядати таким чином [283, с. 19]:

- сектор казенних підприємств, необхідних для забезпечення суспільних потреб (визначатиметься можливістю держави гарантувати їх успішну діяльність через надання державних замовлень);

– сектор акціонерних компаній з державним капіталом більш як 50% (формуватиметься з товариств, що відповідають вимогам рентабельності і здатні забезпечити планові надходження до державного бюджету);

– державний сектор підприємств, що забезпечують функціонування інфраструктури (формуватиметься з підприємств, що забезпечують функціонування інфраструктури загальнодержавного значення, зокрема електрозв'язку та пошти, залізничного транспорту, авіаційного та морського транспорту, магістральних газо- та нафтопроводів);

– державний сектор підприємств паливно-енергетичного комплексу (повинен бути сформований лише на базі підприємств, що належать до об'єднаної енергетичної системи України);

– державний сектор сфери послуг (формуватиметься з установ та організацій, що надають послуги суспільству – охорона здоров'я, освіта, культура – і практично не мають інших джерел капіталовкладень, крім державного бюджету);

– державний сектор підприємств та організацій, що становлять науковий потенціал країни;

– державний сектор підприємств, що випускають продукцію, яка не має альтернативи.

Погоджуючись із О. Процьків, вважаємо достатньо обґрунтованим запропонований нею підхід, за яким в основу формування державного сектору економіки необхідно закласти основні іманентні функції держави: забезпечення соціальних гарантій, економічної безпеки, оборони, виробництва у сфері природних монополій; створення державних резервів; розв'язання стратегічних завдань щодо досягнення макроекономічного ефекту в масштабах регіону чи держави загалом. Однак, на нашу думку, запропонована секторальна модель з виділеними підсекторами не дозволяє чітко сформулювати уявлення про необхідні розміри кожного з секторів та їхні пріоритети. Так, для прикладу, державний сектор сфери послуг передбачає своє формування з установ та організацій, що надають послуги суспільству і фінансуються з бюджету. При цьому практично відхиляється практика залучення до цих процесів більш ефективного приватного сектору, який у свою чергу може надавати згадані послуги у формі державних закупівель.

Н. Гончарова пропонує власну класифікацію, за якою основними структурними складовими державного сектору є [51, с. 16]: державні фінанси; державні підприємства: за економіко-правовими формами

(казенні, державні, акціонерні); за рівнем управління (загальнодержавні, муніципальні); державні банки та кредитні установи (НБУ, державні комерційні банки, інші кредитні установи); державні установи: за рівнем управління (загальнодержавні, муніципальні); за галузями (оборона, освіта, наука, охорона здоров'я, культура, судові та правоохоронні органи, сфера державного управління); державні резерви.

На нашу думку, запропонована класифікація достатньо повно структурує елементи державного сектору, однак для можливостей більш повного і точного аналізу масштабів державного сектору та його діяльності вважаємо за доцільне виокремлення окремим блоком “державні ресурси”.

Останні, в свою чергу, поділятимуться на дві складові: “земля та інші природні ресурси”, які справляють вплив на національну та економічну безпеку, можуть бути джерелом поповнення бюджету тощо, та “державні інформаційні ресурси та системи”, що є необхідною умовою при розбудові інформаційного суспільства (рис. 1.2).

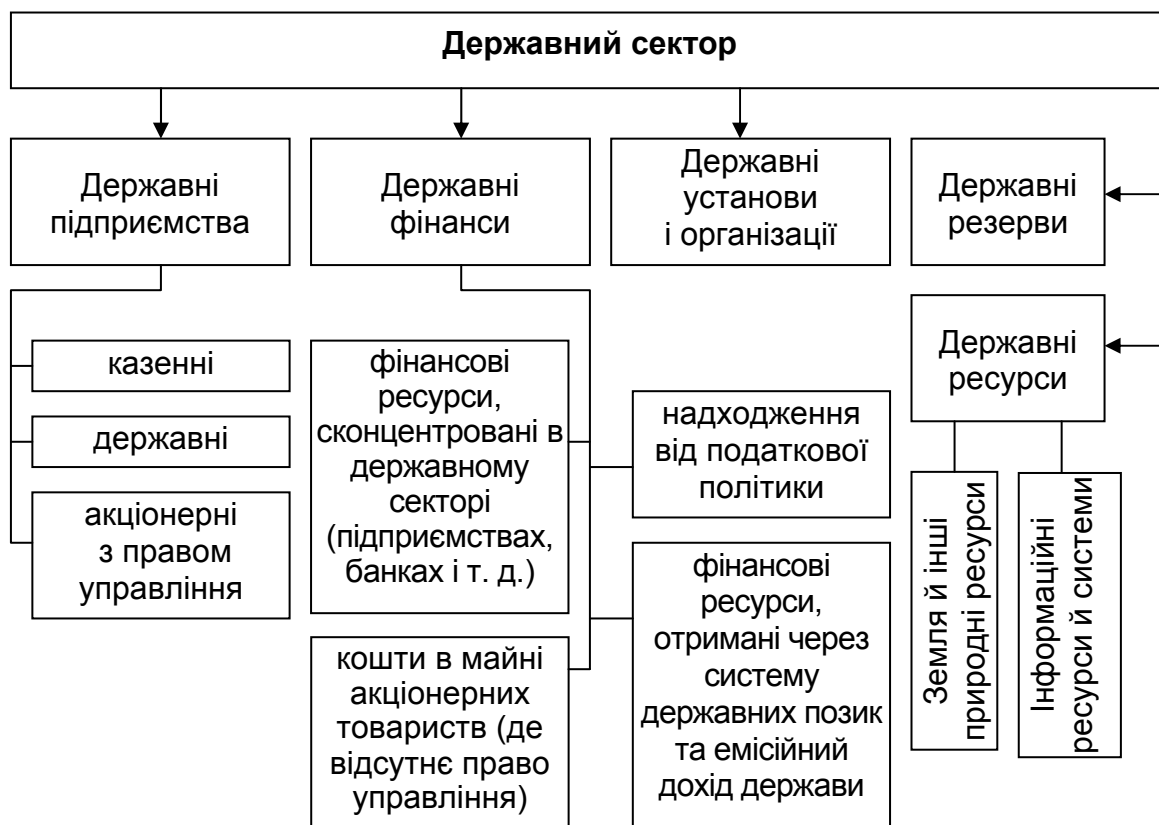


Рис. 1.2. Структура державного сектору економіки

Державний сектор розміщує ресурси через політичні рішення, і, на відміну від приватного сектору, він обов'язково використовує для цього владу, оскільки особливістю економіки державного сектору є те, що держава

виступає одним із суб'єктів економічної діяльності, який володіє правом примусу на основі законодавства. Держава сьогодні виступає головним “міжнародним актором”, оскільки є єдиною універсальною організацією, що виконує функції соціального арбітра та знаряддя легалізованого примусу. На горизонтальному рівні держава сприяє координації громадян, а на вертикальному – підпорядковує їх державній владі.

При цьому неринкове розміщення ресурсів серед конкуруючих варіантів їх використання може забезпечувати результати як аналогічні до ринкових, так і такі, що кардинально відрізняються від них (табл. 1.2). Тому одним із головних напрямків досліджень в економіці державного сектору є вивчення дії неринкових механізмів з метою порівняння досягнутих ними результатів з тими, які могли бути отримані на основі добровільних взаємовигідних угод економічних агентів.

Таблиця 1.2

Особливості функціонування державного і приватного секторів економіки

| Параметри | Приватний сектор | Державний сектор |
|-----------------------|---|---|
| 1. Цілі | Максимізація прибутку чи вартості фірми | Мультизадання, що не підлягають кількісній оцінці |
| 2. База порівняння | Оцінка ризиків | Ускладнені порівняння |
| 3. Переваги власників | Довгострокова корпоративна стратегія | Невизначені |
| 4. Права власності | Чітко специфіковані | Розмиті |

Домінуючою на даний час тенденцією є більш глибокий розгляд відносин між державним сектором і політичними інститутами. При цьому перевага надається не нормативному підходу, а прагненню зрозуміти дійсні правила та угоди, які використовуються при складанні державного бюджету й визначають розміщення та розподіл обмежених ресурсів. Акцент робиться на вивченні того, як насправді приймаються політичні рішення, а не на роздумах про те, бажаними є насправді ці результати, чи ні.

В середині 1950-х рр. в економічній науці виокремилися категорії нормативного та позитивного підходів до дослідження ролі державного сектору та урядових дій в економіці, поштовхом чому стала публікація в 1959 р. книги Р. Масґрейва “Теорія державних фінансів”. Нормативний підхід визначає цілі, принципи і норми такого функціонування державного сектору, яке б сприяло зростанню національного добробуту (ціннісні судження й політичні рекомендації). Мова йде про те, що саме

повинна робити держава для мінімізації недоліків ринку в напрямку забезпечення максимізації національного добробуту на основі економічного зростання. Проте економісти часто ігнорують факт, що нормативна роль визначається політичним устроєм країни, оскільки саме політичний процес задовольняє індивідуальні цілі громадян-виборців. Суспільний інтерес виявляється лише сумою інтересів окремих громадян, що й визначає існування прямого зв'язку між ринковою економікою та демократією. В ринковій економіці індивіди голосують доларами так само, як у демократичному процесі вони використовують свої голоси для досягнення політичних цілей. Держава не може мати цілей, які б кардинально відрізнялись від цілей її громадян.

Позитивний підхід щодо державного сектору описує та аналізує фактичні дії уряду (пов'язує окремі події з екзогенними змінними й політичними рішеннями). Лише в ідеалі стратегічна мета уряду та фактично досягнуті результати збігаються (державна робить саме те, що від неї очікують, завдяки чому суспільний добробут максимізується), проте в реальності між цими ролями завжди спостерігається значний "лаг", причинами якого виступають: різниця між інтересами тих, хто управляє, і тих, ким управляють; помилки з боку політиків; недостатнє володіння інструментами економічної політики; наслідки попередніх непродуманих дій тощо (див. табл. 1.3). Навіть коли політичні лідери прагнуть реалізації цілей суспільного добробуту, а не плутають власний інтерес зі суспільним, часто їх економічна політика виявляється неадекватною цим завданням. У країнах, де відчувається особлива потреба в широкій участі держави в економіці, державний сектор виявляється найменш підготовленим до ефективного виконання своїх завдань. У результаті, коли політики цих країн намагаються регулювати економіку, вони лише завдають збитків господарській діяльності.

Таблиця 1.3

Фактори, що визначають незбігання нормативної та позитивної теорій державного сектору

| Фактор | Сфера дії фактора |
|-------------------------------|---|
| 1. Рентоорієнтована поведінка | Політики часто приймають рішення, що вигідні їм самим, їхнім друзям, сім'ям, політичним союзникам, але неоптимальні для країни загалом |
| 2. Прорахунки в рішеннях | Багато посадових осіб не мають відповідної освіти або "слабкі" в економічних категоріях, інші – залишаються прихильниками ортодоксальних економічних теорій або неправильно обирають економічних радників, що спричиняє втрату компетентності |

| | |
|--|--|
| 3. Наслідки попередньо проведеної політики | Кроки, які здійснював попередній уряд, продовжують в значній мірі визначати поточну економічну політику, обмежуючи свободу дій існуючого уряду (юридичні, політичні та адміністративні обмеження звужують діапазон бажаних змін, оскільки ні один уряд не може розпочати усе з “чистої сторінки”, повністю ігноруючи зобов’язання попередників: обсяг виплат з державного боргу, рівень оплати праці в держсекторі, тривалість роботи в державній службі задля отримання пенсії, податкові пільги окремим групам чи секторам тощо) |
| 4. Менталітет населення | Культурні традиції та релігійні уподобання більшої частини населення країни нерідко “консервують” радикальні економічні перетворення |
| 5. Рівень економічного розвитку країни | Залежно від розвитку ринкових відносин визначається потреба в більшому чи меншому державному втручанні |
| 6. Ступінь відкритості економіки | Більш відкрита економіка, як правило, потребує масштабнішого державного сектору, оскільки вона є більш нестабільною |
| 7. Рівень технологічного розвитку | Ступінь розвитку НТП визначає наявність чи відсутність природних монополій, а також необхідність регулювання деяких видів діяльності: фінансових ринків, зв’язку, транспорту тощо |
| 8. Якість апарату державного управління | Якісні параметри бюрократії визначають межі ефективного втручання уряду в економіку |

Найтипівішим прикладом неузгодження кінцевих результатів політики з очікуваними є податкова реформа, за якої розробка відповідних законів, що повинні привносити конкретного змісту, нерідко сприяє появі неочікуваних результатів. Часто головна мета реформи виявляється блокованою доволі незначними, на перший погляд, змінами й доповненнями до законодавчих актів. В інших випадках виявляється неможливим реалізувати навіть найбільш правильний закон, якщо не проведені необхідні адміністративні зміни.

Державний сектор пов’язаний з іншими елементами економічної системи через:

- чисті податки, які кількісно показують ту частину потоку грошових коштів, яка вилучається державою в домогосподарств. Вони визначаються різницею між податковими надходженнями до бюджету і державними трансфертними платежами;

– державні закупівлі товарів і послуг, до яких належать платежі держави за придбані товари і послуги, а також заробітна плата всіх державних службовців;

– державні позики на фінансових ринках (здійснюються при наявності дефіциту державного бюджету).

Таким чином, модель економічного кругообігу за участю державного сектору через потоки: “чисті податки” – поєднання держави з домогосподарствами; “державні закупівлі” – поєднання держави і ринку продуктів; “державні позики” – покриття дефіциту державного бюджету за рахунок позичок на фінансових ринках, що може бути зображено таким чином (рис. 1.3).

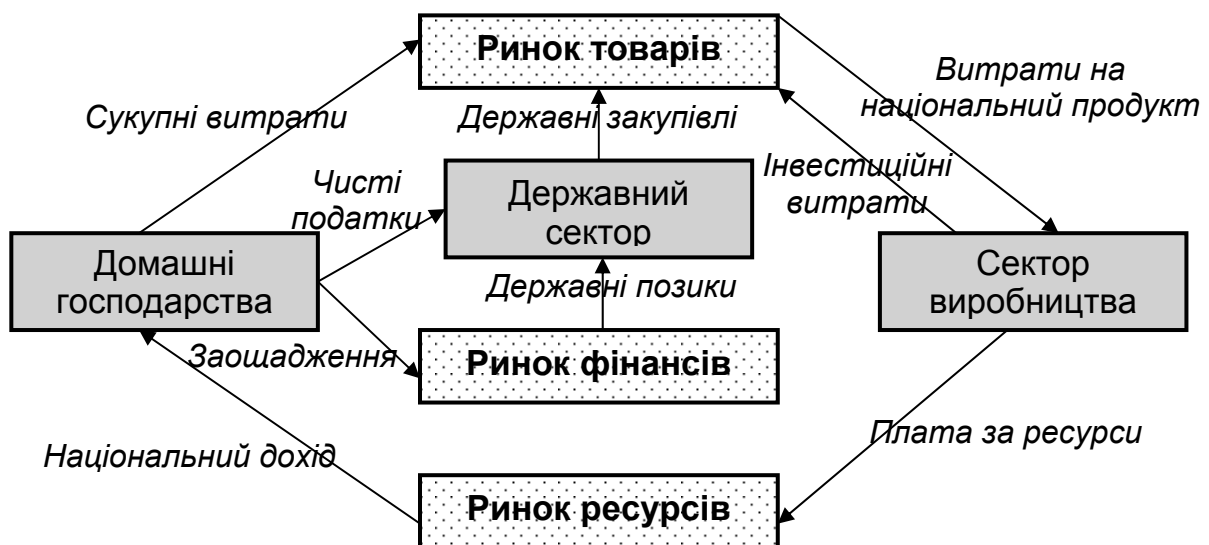


Рис. 1.3. Модель кругообігу з урахуванням ролі державного сектору

Найчастіше ці позички здійснюються шляхом продажу державних облігацій та інших цінних паперів як безпосередньо домогосподарствам, так і фінансовим посередникам.

Загалом, для досягнення намічених цілей, державний сектор економіки використовує низку засобів, до яких можна віднести добровільні, директивні та змішані.

Характеристикою добровільних засобів є те, що вони не передбачають жодного залучення влади – завдання виконується на добровільних засадах. Ці засоби є важливими для втілення політики в економічній та соціальній сферах, оскільки вони передбачають умови, при яких:

– по-перше, сім'я та община надають ряд послуг, вартість яких неможливо виміряти в грошах (до 80% послуг з охорони здоров'я літніх людей виконують члени сім'ї);

– по-друге, функціонують добровільні організації, для яких характерна діяльність, вільна від державного примусу та економічних обмежень прибутковості й розподілу прибутків (служби довіри, служби, що забезпечують харчування бідних, тимчасові притулки для безпритульних). У США, наприклад, неприбутковий добровільний сектор надає більше послуг, ніж сама влада;

– по-третє, приватний ринок є ефективним та результативним засобом забезпечення більшості приватних товарів, гарантом того, що ресурси спрямовані лише на ті товари, які оцінені суспільством, що відображається в бажанні окремих людей платити.

Характеристикою директивних засобів є те, що вони дозволяють владі робити все, що вона обере для себе в рамках широких конституційних меж, та залишати мало свободи цільовим особам, групам, організаціям. Такою дією є регулювання, яке ґрунтується на постановах, що є процесом чи діяльністю, в якій влада вимагає чи забороняє певну поведінку частини суб'єктів, та інститутів, в основному приватних, і робить це через тривалий адміністративний процес (регуляторні інституції). Економічне і соціальне регулювання мають різну природу, а саме:

– економічне контролює ціни та обсяги виробництва, повернення інвестицій, ліквідацію компаній. Метою економічного регулювання є виправлення диспропорцій, які можуть виникнути в результаті дії ринкових сил;

– соціальне належить до контролю в сфері охорони здоров'я, безпеки та соціальної поведінки (безпека споживчих товарів, професійні ризики, водогосподарчі ризики, забруднення довкілля, дискримінація, порнографія).

Перевагами регулювання є те, що для його запровадження необхідно менше інформації, оскільки владі не потрібно знати наперед уподобання суб'єктів, як у випадку добровільних та змішаних засобів. Коли певна діяльність є небажаною, то легше заборонити виробництво таких продуктів регулюванням, ніж розробляти заходи, які б заважали їх розповсюдженню. Регулювання дозволяє краще координувати та планувати зусилля завдяки більшій передбачуваності. Необхідність регулювання більш важлива в часи криз, коли необхідна миттєва реакція. Регулювання може бути дешевшим за інші засоби.

Недоліки регулювання пов'язані з тим, що воно: по-перше, викривлює діяльність добровільного чи приватного секторів і може посилювати

економічну неефективність; по-друге, перешкоджає інноваціям та технологічному прогресу через гарантованість ринку, яку воно дає існуючим фірмам, та обмежені можливості дозволеного експериментування; по-третє, є негнучким і не допускає окремих обставин, що призводить до викривлень та неочікуваних наслідків; по-четверте, існує проблема керованості, пов'язана з тим, що інколи неможливо встановити регулювання для кожного з небажаних видів діяльності.

Створення державних підприємств є крайнім варіантом регулювання, в якому розроблені спеціальні правила, що охоплюють всю діяльність, у вигляді внутрішніх директив керівництва установ. Зазвичай, рисами державного підприємства є: наявність частки державної власності (яка перевищує 51%); контроль чи пряме управління з боку влади; зосередження на виробництві товарів і послуг, що продаються, крім оборони чи освітлення вулиць, за які реципієнти послуг прямо не платять. Державним підприємствам характерні як певні переваги, так і певні недоліки (табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Переваги і недоліки, які надають владі державні підприємства

| Переваги | Недоліки |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - ефективний засіб економічної політики в ситуаціях, коли соціально необхідні товари і послуги не виробляються приватним сектором через високі витрати капіталу та низьку очікувану віддачу; - трансакційні витрати, необхідні для заснування державного підприємства, в багатьох випадках нижчі, ніж при використанні добровільних засобів чи регулюванні; - державні підприємства можуть спростити керівництво, якщо регулювання охоплює все | <ul style="list-style-type: none"> - владі важко їх контролювати, оскільки менеджери можуть від цього ухилятися; - державне підприємство може бути неефективним в роботі, тому що тривалі втрати не ведуть до банкрутства; - багато державних підприємств діють в монополістичному середовищі, що дозволяє їм перекладати вартість своєї неефективності на споживачів |

Для державного сектору характерне пряме забезпечення, тобто постачання товарів безпосередньо державними працівниками, які оплачуються з державної казни. Це стосується національної оборони, дипломатичних відносин, поліції, пожежної охорони, соціального забезпечення, освіти, керівництва державними землями, збереження парків і доріг, перепису населення, геологічної розвідки тощо.

Змішані засоби дозволяють владі змінювати рівень участі у формуванні рішення недержавних суб'єктів, однак залишають остаточне рішення за приватними інститутами. До таких інструментів належать: 1) інформація та агітація (переконавання, реклама, консультації) загального характеру, що сприяють обізнаності населення для того, щоби воно зробило свідомий вибір; 2) субсидії – перерахування коштів окремим особам, фірмам чи організаціям від влади чи інших осіб, фірм та організацій за вказівкою влади. Їхньою метою є фінансова винагорода за бажану діяльність, що впливає на оцінку суспільства вартості та прибутковості різних альтернатив. Видами субсидій можуть бути: гранти (витрати, зроблені для підтримки гідного результату, майже як форма визнання, нагороди чи заохочення, проте нечітко калібрована з огляду на вартість отримання цього результату); податкові пільги (звільнення від сплати податків у певній формі, як витрати майбутнього періоду, знижки, кредити, виключення чи привілейовані ставки, що залежать від певної дії); ваучери (папери з грошовою номінальною вартістю, що держава пропонує споживачам певних товарів і послуг, а ті передають їх постачальникам, яким надали перевагу, і які представляють ваучери владі на погашення); позики із процентною ставкою, що є нижчою за ринкову.

Серед засобів управління державним сектором варто відмітити також аукціон прав на власність, що проводиться владою для формування ринків у випадках, коли вони не існують. Ринок створюється встановленням фіксованої кількості переданих прав на споживання означених ресурсів, що має ефект створення штучної нестачі та запускає роботу механізмів ціноутворення (ресурси – вода чи повітря для промислових викидів, запаси риби). Також в числі регулятивної дії державного сектору не можна не назвати податки та збори з користувачів – встановлену обов'язкову плату особи чи фірми державі.

Як резюме зазначимо, що характеристикою добровільних засобів є те, що вони не викликають жодного залучення влади – завдання виконуються на добровільній основі (ці засоби є важливими для втілення політики в економічній та соціальній сферах); характеристикою примусових засобів є те, що вони дозволяють владі робити все, що вона обере для себе в межах широких конституційних прав, та залишати мало свободи конкретним особам, групам, організаціям; змішані інструменти дають змогу владі змінювати рівень участі у формуванні рішень недержавних діячів, однак залишають остаточне рішення за приватними особами.

1.3. Муніципальний сектор економіки: ресурсний потенціал та функціональне навантаження

В людській цивілізації як надскладній мегасистемі завжди протікають протилежні процеси – інтеграції та сепаратизації, глобалізації та національної ідентифікації, що взаємодоповнюють один одного, визначають умови її самозбереження та стабілізації розвитку. Суспільство функціонує й розвивається на основі поєднання загального та одиничного. З одного боку, формуються глобальні міждержавні об'єднання та союзи, з іншого – кожна людина належить до місцевого співтовариства, що відрізняється від інших складом населення, територією, специфічною соціальною взаємодією. У межах місцевого співтовариства люди провадять спільне та індивідуальне господарство для задоволення різноманітних, насамперед колективних потреб – як матеріальних, так і духовних.

Необхідність виокремлення муніципального сектору обумовлена наявністю та специфікою місцевого господарства і управління. Місцеве господарство є складовим елементом національної економіки, воно обслуговує співтовариство людей на певній території. Будь-який об'єкт базується на місцевості, тобто частині території зі спільністю певних ознак (природних, демографічних, історичних, етнічних тощо). Організація господарювання завжди більшою чи меншою мірою визначається місцевими умовами. Як показує історичний досвід розвитку економіки, промисловість та інші галузі, як правило, спочатку зароджувалися як місцеві, тобто для обслуговування місцевого населення, з використанням місцевої сировини. Згодом ринок певного товару розширювався аж до загальнонаціонального, але при цьому приналежність до конкретної місцевості не втрачалася. У муніципальному секторі розвинутих країн зайнято майже 25% економічно активного населення, на його частку припадає близько 5% інвестицій в основний капітал, 2,5% роздрібного товарообігу, 1% будівельно-монтажних робіт за договорами підряду. Соціальні зобов'язання місцевих бюджетів становлять 8% ВВП. У структурі витрат місцевих бюджетів майже 70% припадає на освіту, охорону здоров'я, культуру, житлово-комунальне господарство, що є основними галузями муніципальної економіки та муніципальної соціальної сфери [399; 353].

Від середини 1990-х рр. у нашій країні спостерігається підвищення інтересу до проблем ефективного управління функціонуванням та розвитку муніципальних утворень, що пов'язано зі здійсненням політичних та

соціально-економічних реформ, посиленням ролі муніципальних утворень у розвитку суспільства загалом. За кордоном ця проблематика виникла раніше, проте і там вона відносно нова: сучасні секторальні концепції муніципального соціального та економічного розвитку розповсюдились в різних країнах світу лише у 80-х роках минулого століття. Причинами цього послужили: загострення економічних та соціальних проблем в багатьох країнах світу; наростання специфічних міських проблем (динамізація урбанізації, соціальні трансформації, ускладнення міської інфраструктури, зміна просторової структури); ускладнення механізмів управління на місцевому рівні; глобалізація і, як наслідок, загострення міжтериторіальної та міжнародної конкуренції, в яку втягнуті міста як “фокуси” всіх соціально-економічних процесів [137, с. 270].

Теоретичні аспекти, пов'язані з функціонуванням муніципального сектору, розглянуті в роботах Л. Веліхова [30], М. Загряцкова, А. Вороніна [41], В. Лексіна [136], А. Швецова [358], Е. Аткінсона [6], Дж. Стігліца [316], Г. Ахінова, Е. Блавацького, Р. Мастрейнома, Д. Брюмерхофа, Л. Якобсона [367], А. О'Саллівана [183], А. Тібу [15]. Особливістю підходу вказаних авторів є певною мірою однобічний розгляд проблем функціонування муніципального сектору. Так, прихильники мікроекономічного підходу до муніципального сектору (Л. Веліхов, М. Загряцков, А. Воронін, В. Лексін, А. Швецов) розглядають його крізь призму господарської діяльності органів місцевого самоврядування. Інші досліджують муніципальний сектор як рівень державного сектору через категорію локальних вигод, що забезпечуються громадськими благами (Е. Аткінсон, Дж. Стігліц, Г. Ахінов, Р. Мастрейном, Д. Брюмерхоф, Л. Якобсон). У роботах А. О'Саллівана та А. Тібу відображені відносини муніципального сектору через проблеми споживчого вибору, що забезпечують якнайкращу комбінацію податків та муніципальних громадських благ. Однак використання зарубіжних розробок у сфері муніципальної економіки є проблемним [183; 378; 6; 316; 367; 15], адже специфіка місцевої економіки в розвинених зарубіжних країнах зумовлює відсутність концентрації уваги на дослідженні об'єктів муніципальної власності як складових муніципальної економіки, їх вивчення в контексті ринкового та суспільного секторів економіки.

Муніципальний сектор, внаслідок незавершеності процесу його формування та інституціоналізації, випав із поля досліджень науковців пострадянського простору, що зумовило відсутність чіткості й однозначності у його об'єктно-суб'єктному визначенні. Серед праць на

економічні теми практично нема спеціальних монографічних робіт, присвячених системному дослідженню муніципального сектору, його природи та перспектив розвитку в економіці цих країн. Певні аспекти секторального підходу до дослідження муніципальної економіки простежуються в працях О. Пікулькіна та В. Коробка [362], В. Зотова та З. Макашевої [306], В. Парахіної, Є. Галєєва та Л. Ганшиної [196], Ю. Філіпова та Т. Авдеєвої [344], А. Мельник та О. Длугопольського [157]. Проте, як правило, в таких дослідженнях лише зазначається, що в структурі національної економіки доцільно виокремити муніципальний сектор, або розглядаються окремі проблеми формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування, або акцентується увага на соціально-економічному змісті відносин муніципальної власності. В той же час залишається низка питань, майже не вивчених або таких, що є об'єктом гострих наукових дискусій. До них можна віднести питання муніципального підприємництва, що забезпечує впровадження ринкових механізмів у процес надання громадських благ. Певних зусиль вимагає вирішення завдання формування фінансових ресурсів муніципального сектору: практично неопрацьованою залишається проблема результативності використання його ресурсів, потребують уточнення теоретико-практичні основи дослідження соціальної та економічної ефективності його окремих функціонально-галузевих комплексів.

Муніципальний сектор зароджується в спільному господарюванні, управлінні справами громади на користь всіх її членів. Громада або місцеве співтовариство характеризується спільністю населення, територіальною єдністю, соціальною взаємодією, відчуттям причетності та відповідальності перед суспільством. Місцеве співтовариство – це продукт насамперед громадянського суспільства, діяльності та ініціативи людей, воно виникає знизу, природним чином, хоча і є водночас об'єктом державного регулювання. Спільне проживання породжує колективні потреби, інтереси, задоволення яких і є функцією місцевого співтовариства.

Основною формою місцевих співтовариств в сучасних умовах є муніципальні утворення – найменші адміністративно-територіальні одиниці кожної держави [158]. До основних ознак муніципальних утворень можна віднести: спільність території; наявність муніципальної власності та місцевого бюджету; наявність органів управління, що представлені насамперед органами місцевого самоврядування. Територія – це місце розташування суб'єктів господарювання, природно-економічних ресурсів, проживання

населення. Всі ці аспекти мають значення для організації господарської діяльності та управління. Територія муніципального утворення формується під впливом стану місцевої інфраструктури, необхідності підтримки громадського правопорядку, використання ресурсів, характеру розселення. Територіальна організація відображається в структурі управління.

Можна виокремити два основних підходи до розуміння муніципального сектору з урахуванням рівня об'єктного дослідження.

Якщо вести мову про муніципальний сектор як елемент національної економіки, то можемо стверджувати, що він – це сукупність муніципальних утворень, кожне з яких є формою територіальної організації та діяльності населення, поєднує виробничі, соціальні, управлінські функції на певній території з метою задоволення місцевих інтересів. За цим підходом муніципальний сектор включає комплекс підприємств, організацій та установ, які знаходяться на території муніципального утворення, незалежно від їхньої форми власності, та беруть участь у задоволенні потреб місцевого населення. Такий територіальний підхід відповідає ієрархічному секторальному підходу до національної економіки за її рівнями (національний, регіональний, муніципальний, мікрорівень). У цьому контексті муніципальний сектор має дві точки опори – територію муніципального утворення й інститут місцевого самоврядування. Він є об'єктом впливу місцевого самоврядування на території конкретного муніципального утворення, формою господарювання, спрямованою на ефективне використання соціально-економічного потенціалу території. В цих умовах підприємства різних форм власності об'єднують приналежність до спільного природного, соціально-демографічного, економічного середовища, економічної та соціальної інфраструктури, спрямованість діяльності з орієнтацією на місцевий ринок.

З точки зору муніципальної економіки муніципальний сектор є сукупністю суб'єктів господарювання, майно яких належить органам місцевого самоврядування на правах власника. Установи і підприємства муніципальної власності – це об'єкт прямого, безпосереднього управління з боку муніципальних органів. Їхні права відносно власних організацій нічим не відрізняються від прав інших власників. Регулювання діяльності підприємств інших форм власності на території муніципальних утворень регламентується законодавством, а також органами місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції. Такий

підхід до формування та функціонування муніципального сектору економіки має право на існування, оскільки визначається розглядом органів місцевого самоврядування як, насамперед, економічних інститутів, що є суб'єктами економічних відносин, особливим характером послуг, що надаються членам територіальної громади, необхідністю забезпечення раціонального використання місцевих ресурсів.

Узагальнюючи зазначені підходи, можемо стверджувати, що муніципальний сектор економіки – це обмежений рамками муніципального утворення сектор економічних відносин, зорієнтований на підтримку та розвиток тих сфер національної економіки, що належать до компетенції муніципальної влади.

Повсякденне життя людей більшою мірою залежить не від загальнодержавних подій, а місцевих, від результативності діяльності органів місцевого самоврядування, що спрямовують розвиток території через ефективне управління, за якого кожен член територіальної громади має змогу брати участь у прийнятті рішень, що визначають існування муніципального утворення. Центральним органам влади менш доступне або недоступне взагалі ґрунтовне та детальне знання локальної ситуації, відсутня їх безпосередня зацікавленість в успіху діяльності місцевих співтовариств. Це зумовлює вищу ефективність використання засобів, що спрямовуються на громадські потреби, через місцеві органи влади. Крім цього, в період радикальних змін або криз у місцевих співтовариствах яскравіше проявляється властивість захисту від негативних наслідків цих змін [175]. Зазначене не означає, що соціально-економічна ситуація в муніципальному утворенні цілком залежить від того, як місцева влада вирішує конкретні проблеми. Внаслідок об'єктивної та нормативної обмеженості повноважень і ресурсних можливостей місцева влада може вирішити не всі проблеми. Так, місцевому самоврядуванню не під силу вирішення такої, наприклад, проблеми, як поглиблення соціального розшарування суспільства, зовнішньоекономічне позиціонування країни в глобалізованому просторі. Тому протиставлення місцевої та центральної влади є науково непродуктивним, оскільки кожен із цих інститутів має відповідну сферу реалізації власної компетенції. Функціонування муніципальних утворень свідчить, що разом з інтересами особи і держави визнаються та гарантуються місцеві (муніципальні) інтереси, пов'язані з безпосереднім забезпеченням життєдіяльності населення кожної території. Інтереси цих

територіально відособлених складових національної економіки розглядаються як самостійні, однак такі, що мають державне значення.

Узагальнення теоретичних підходів до проблеми змісту категорії “муніципальний сектор” у різних економічних школах вказує на доцільність дослідження його з позиції системного підходу. Так, у класичній економічній теорії методологія дослідження муніципального сектору базується на процесах усупільнення окремих галузей виробництва, обумовлених суперечностями життєдіяльності в умовах урбанізації та використання матеріального середовища території. Основою цих процесів є колективні потреби населення міст, що формують напрями та суб’єкти господарської діяльності муніципального господарства, принципи господарювання, які відмінні від приватногосподарських. Методологічною основою дослідження змісту категорії “муніципальний сектор” у неокласичному напрямі виступають теорія попиту на суспільні блага, теорія державних фінансів і теорія федералізму. За цим напрямком відособлення ресурсів муніципального сектору в рамках державного приводить до зростання суспільного добробуту внаслідок надання громадських благ відповідно до інтересів населення конкретної території.

Наукову основу муніципального сектору становлять теорії та моделі побудови територіальної організації господарства і соціального життя, місцевих співтовариств та самоврядування, що агрегуються на основі співвідношення державних і громадських начал у територіальному господарюванні та управлінні. На основі цього можемо виокремити базові теорії місцевого господарства та управління, що покладені в основу побудови моделей практичного функціонування муніципального сектору. Так, згідно з громадивською теорією (У. Ф. Аренс, А. Майєр, О. Лабанд) право громади на самоврядування є звичайним невідчужуваним правом, як й інші природні права. Громада первинна стосовно держави і незалежна від державної влади, яка не встановлює, а визнає її. Право громади управляти своїми справами має природний та невідчужуваний характер, як права і свободи людини, оскільки громада історично виникає раніше держави, котра повинна поважати свободу громадського управління. Юридичним результатом цього стає автономність місцевого самоврядування, ознаки якої – легітимність, самостійність, наявність власних матеріальних і фінансових ресурсів, узаконених повноважень, відокремлення місцевого самоврядування від державної влади. За цією теорією місцеве самоврядування має свою

сферу господарювання, насамперед комунальне господарство, йому не властива політична діяльність. Органи самоврядування не є органами державної влади, між ними розподіляються функції і повноваження. Держава поступається органам місцевого самоврядування низкою урядових прав у повному обсязі. При цьому органам місцевого самоврядування гарантується певна незалежність та недоторканність. Якнайповніше громадівська теорія реалізована в англосакській моделі місцевого господарства й управління (США, Великобританія, Канада, Австралія, Нова Зеландія); її основні принципи: місцеве самоврядування є самостійним, не підпорядкованим центральній владі, незалежним у вирішенні багатьох питань місцевого значення, має право законодавчої ініціативи щодо розвитку муніципалітетів; працівники органів місцевого самоврядування, включаючи їх голову, – наймані особи [362, с. 14].

Громадівській теорії протистоїть державна концепція (Л. Штейн, А. Градовський, М. Свєшніков), яка робить акцент на визначальній ролі центральної влади. Місцеві органи розглядаються як інструмент центрального уряду для реалізації політичного та соціально-економічного курсу на місцях. Місцеве самоврядування є частиною загальнодержавного управління як децентралізоване державне управління. Компетенцію органів місцевого самоврядування створює і регулює держава – покладає на них частку своїх функцій, підкреслює їхню публічність, політичний характер, тобто виводить за рамки господарських функцій. Державна теорія стала науковою базою континентальної моделі муніципального сектору (Франція, Італія, Бельгія). У країнах, де використовують цю модель, державі належить вирішальна роль не лише в політичному житті, а й у вирішенні соціально-економічних, адміністративно-правових питань місцевого значення. Місцева юрисдикція фактично відсутня, зокрема права нормотворчості; урядовці певним чином опікають місцеве самоврядування. На місцевому рівні одночасно з місцевим самоврядуванням діють органи державної влади або посадові особи, що здійснюють пряме державне управління. Вони повинні забезпечувати нормальне функціонування муніципальних утворень і виконання державних функцій, що передаються на місцевий рівень, контролювати місцеве самоврядування.

Окрім базових, можна виокремити інші моделі: іберійську (Іспанія, Бразилія), гібридну або змішану (Німеччина, Австрія, Японія), радянську (Китай, Куба, КНДР). Проте на практиці вельми складно розмежувати повноваження і справи громадські й державні. Це вразливе місце всіх

теорій функціонування муніципального сектору.

Характерно, що, незважаючи на відмінності в принципах побудови моделей муніципального сектору, частка місцевих бюджетів у консолідованих бюджетах країн від них майже не залежить: Норвегія – 31,6%; Франція – 17,0%; Німеччина – 28,7%; Канада – 8%, США, Великобританія – 22%; Росія – 26,5%, Україна – 23,2% [399]. З цього випливає, що обсяг фінансування більше залежить від розмежування функцій між рівнями влади: у Канаді місцеве самоврядування має широку автономію, але незначний обсяг повноважень. У Франції самостійність місцевого самоврядування обмежена, але через нього фінансується більш вагомий обсяг функцій, що і вимагає більших засобів.

У будь-якій країні муніципальний сектор, місцеве господарство й управління розвиваються в тій формі та мірі, в якій це потрібно суспільству, державі. Людей не можна змусити самоуправлятися навіть суворим законом, цей процес можна лише певним чином мотивувати. Про характер обраної муніципальної організаційної моделі можна судити за положеннями конституції, інших регламентуючих законів та правових актів, які, в свою чергу, приймають з урахуванням вибору певних концепцій.

Об'єктивна необхідність муніципального сектору обумовлена передусім особливим характером продукції і послуг, які він виробляє, та способом їх надання населенню, а також можливістю раціональнішого використання місцевих ресурсів. Муніципальний сектор виробляє або надає громадські блага. Споживач не може їх обирати, привласнювати і зберігати індивідуально; відсутній зв'язок їх оплати з попитом та пропозицією, вони певною мірою не підпадають під дію ринкового механізму. Їх надання не може бути стихійним, ігнорувати принципи соціальної справедливості. В межах соціальних груп такі блага споживають практично рівною мірою, відлучати від їх споживання певні верстви соціально небезпечно, тому вони надаються за доступними цінами або безкоштовно, що можна забезпечити лише шляхом створення громадського спеціального фонду засобів. Навіть якщо ринок може надати певні види громадських благ, це не має залишатися поза увагою місцевої влади, яка зобов'язана проводити певну політику в сфері задоволення потреб у цих благах і методах їх забезпечення. Необхідно розрізняти суб'єкти виробництва благ та суб'єкти їх надання, а також централізоване і децентралізоване виробництво та надання громадських благ, кожне з яких має позитивні й негативні сторони (див. табл. 1.5).

Переваги централізації та децентралізації виробництва громадських благ

| Централізоване виробництво | Децентралізоване виробництво |
|--|--|
| <p>Економія на масштабі. Для деяких громадських благ збільшення чисельності їх споживачів призводить до зниження витрат виробництва з розрахунку на одного споживача.</p> <p>Регулювання зовнішніх ефектів (екстерналій). При наданні громадських благ на локальному рівні не враховуються обумовлені ними зовнішні ефекти (як позитивні, так і негативні), тобто не враховуються всі вигоди або витрати їх виробництва. Це призводить до надвиробництва або недовироблення громадських благ та неефективного розподілу ресурсів.</p> <p>Запобігання “експорту проблем” і “імпорту вигод”. Виробники громадських благ локального рівня можуть навмисно створювати умови, які поліпшують становище даного локального співтовариства за рахунок погіршення становища інших співтовариств (це перевага централізації відрізняється від попередньої саме навмисним характером дій місцевої влади).</p> <p>Стандартизація якості благ. На централізованому рівні легко встановлювати і втілювати в життя єдині стандарти якості громадських благ. Попередні аргументи на користь централізації були продиктовані міркуваннями ефективності, тоді як цей аргумент, пов'язаний із критерієм рівності, не беззаперечний. В той же час за наявності централізованих мінімальних стандартів якості послуг місцева влада може надавати їх самостійно.</p> | <p>Відмінності в смаках. Чим менше територіальна одиниця, тим більш однорідні в середньому потреби людей, котрі живуть на цій території. Місцева влада може запропонувати населенню громадські блага, що більшою мірою відповідають їх інтересам та смакам.</p> <p>Доступ до інформації. Інформація про локальні потреби в громадських благах доступніша місцевим органам влади, витрати на її отримання нижчі. Наприклад, потребу території в загальноосвітніх школах простіше визначити на локальному рівні.</p> <p>Стимулювання міжмуніципальної конкуренції. В разі незадоволення політикою місцевої влади, зокрема в сфері виробництва громадських благ, жителі даної території можуть вдатися до “голосування ногами”, проігнорувати вибори. Міграція населення з муніципального утворення може створити стимули для здійснення ефективнішої політики.</p> <p>Можливість експериментування в локальних масштабах. Деякі труднощі викликає визначення найкращого способу надання конкурентного громадського блага та підтвердження його існування взагалі. Наявність у місцевих органів влади права самостійно виробляти місцеву економічну та соціальну політику дозволяє перевірити різні підходи та порівняти їхні результати.</p> |

Теоретично будь-яке суспільно значиме благо можна надавати населенню централізовано. Проте громадські блага різною мірою придатні для централізації та децентралізації їх надання. Основним критерієм централізованого чи децентралізованого надання, на нашу думку, виступає ареал їх доступності споживачам на даній території та за її межами. При централізації багато потреб людей залишаються непоміченими, нереалізованими, тим паче, що вони швидко змінюються та відрізняються за окремими муніципальними утвореннями. На місцевому рівні можна раціональніше використовувати обмежені ресурси для реалізації потреб. Децентралізоване виробництво та надання громадських благ локалізуються в основному на даній території, їхнє фінансування здійснюється переважно теж децентралізовано, зокрема за рахунок тих, хто на ній проживає. Чим більший ареал споживачів може скористатися даним видом громадських благ, тим менше цей вид придатний для децентралізованого надання. І навпаки, предметами місцевого управління мають бути громадські блага, надання яких має просторові обмеження.

При задоволенні потреби в громадських благах місцеві органи влади беруть відповідальність за їх надання різними способами, тобто не обов'язково шляхом організації власного виробництва. Тому масштаби та роль муніципального сектору виходять далеко за межі виробництва матеріальних і нематеріальних благ. Виробництво і надання громадських благ муніципальним сектором зумовлюється законодавством про розмежування предметів відання та повноважень між центральними, регіональними та місцевими органами влади. Предмети відання та повноваження муніципальних органів окреслюються переліком питань місцевого значення.

Соціальний та економічний розвиток муніципального сектору вимагає різноманітних ресурсів. Їхня сукупність формує ресурсний потенціал кожного муніципального утворення. Ресурсний потенціал муніципального сектору – це інтегрована система ресурсів, використання яких спроможне забезпечити економічний і соціальний розвиток муніципальної системи (див. рис. 1.4). Виокремлення в складі ресурсного потенціалу муніципального сектору групи базових та соціально-обумовлених ресурсів зумовлене його двоякою соціально-економічною природою. Так, базові ресурси існують об'єктивно та визначають розвиток муніципального утворення як територіальної основи муніципального сектору, як природно-територіальної біологічної системи; формування соціально-обумовлених

ресурсів спричинене розвитком муніципального сектору як суспільної системи, що виникла для забезпечення економічних та соціально-культурних потреб населення певних громад. Слід вказати, що жоден із ресурсів зокрема не може забезпечити розвиток муніципального сектору, лише їх синергетичне сполучення є фактором, що уможливорює динаміку муніципальної соціально-економічної системи.

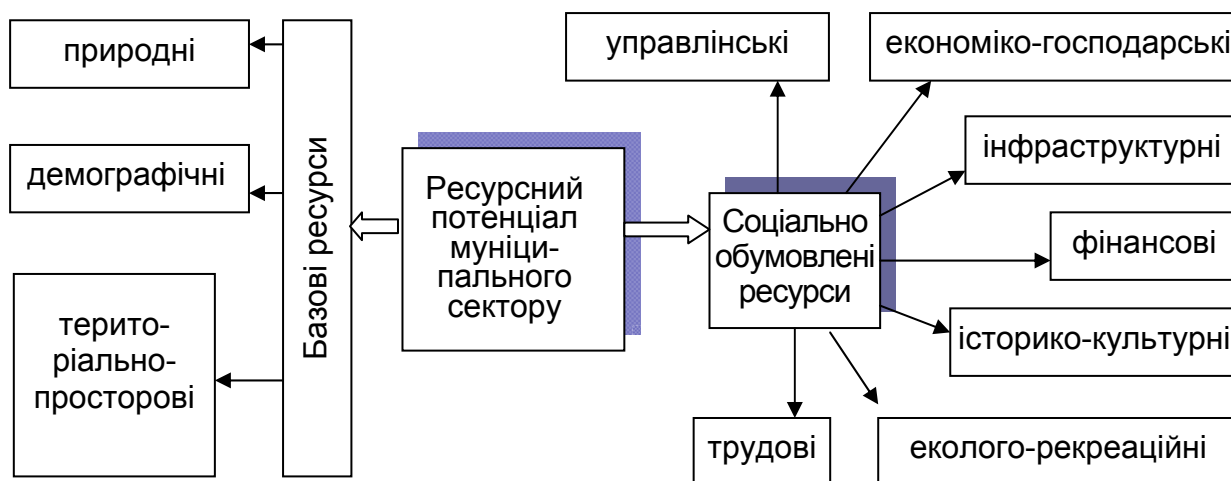


Рис 1.4. Ресурсний потенціал муніципального сектору

Обсяг ресурсів муніципального сектору обмежений територією муніципального утворення. За критерієм юрисдикції ресурси муніципального утворення можна поділити на загальнодержавні, регіональні та місцеві. На конкретній території можуть знаходитися, як ресурси, що використовуються центральними і регіональними органами влади для забезпечення загальнодержавних та регіональних інтересів, так і ресурси, що використовуються муніципальними утвореннями. Закріплення ресурсів за рівнями влади має враховувати принципи забезпечення їх достатності за обсягом для виконання повноважень, ефективності використання на певному рівні влади.

У контексті дослідження ресурсного потенціалу муніципального сектору необхідно з'ясувати, які ресурси формують його основу. Загальноприйнято виокремлювати такі типи основ муніципального сектору: правову (законодавчу) основу (вона включає повноваження, предмети відання та гарантії прав місцевого самоврядування); фінансову (включає комплекс фінансових ресурсів муніципального утворення); господарсько-економічну (включає ресурси, пов'язані з участю

муніципальних утворень у господарській діяльності, ключовим ресурсом тут є муніципальна власність); управлінську (включає структурно-організаційні, інформаційні та кадрові ресурси муніципального утворення). Стверджувати про ефективність ресурсного потенціалу муніципального сектору можна лише тоді, коли його ресурси відповідають обсягу завдань, що вирішують органи місцевого самоврядування муніципального утворення, закріплені за органами місцевого самоврядування ресурси забезпечують комплексне вирішення цих завдань.

Муніципальний сектор забезпечує обслуговування місцевого населення, використовуючи для цього потенціал підприємств та установ, розташованих на території муніципального утворення. В його рамках умовно можна виокремити економіко-господарський та соціальний блок. Сукупність організацій економіко-господарського блоку охоплює такі підрозділи: електричні та теплові мережі; водопостачання та водовідведення; ремонт та утримання доріг; транспортне обслуговування; вивезення та утилізацію сміття; житлове господарство (ремонт і техобслуговування); громадське харчування (зокрема обслуговування шкіл, лікарень, дитячих дошкільних установ); торговельну мережу (магазини, ринки); підприємства ритуальних послуг тощо. Муніципальні утворення, будучи засновниками муніципальних установ та унітарних підприємств, зацікавлені в тому, щоб ці підприємства, з одного боку, виконували певні функції, необхідні для населення, а з іншого – давали доходи до бюджету. До соціального блоку муніципального сектору належать такі сфери, як освіта, охорона здоров'я, культура, фізична культура та спорт. Основу його становлять об'єкти соціальної інфраструктури, що є матеріальною базою надання послуг, які здебільшого оплачуються не самим населенням, а місцевими бюджетами, тобто не дають доходів муніципальним утворенням. Соціальна інфраструктура потребує від органів місцевого самоврядування постійних та значних фінансових витрат, необхідних для функціонування цих об'єктів. При цьому висуваються принципово важливі обмеження, обумовлені конституційними гарантіями безкоштовності надання певних видів послуг та законодавчими нормами пільгового обслуговування певних категорій населення або працівників. Слід зазначити, що соціальні реформи передбачають збільшення платності соціальних послуг, розширення кола об'єктів соціальної інфраструктури, що працюють на самоокупності.

З урахуванням наявності ресурсів, функцій місцевого самоврядування, податкового потенціалу території, характеру

міжбюджетних відносин формуються певні моделі муніципального сектору. Вони відрізняються комбінаціями форм власності на майно, рівнем забезпеченості власними ресурсами та господарської самостійності, є об'єктом впливу загальноекономічних закономірностей і зберігають специфіку, обумовлену конкретними умовами. Економічна структура муніципального сектору великою мірою залежить від типу муніципальних утворень. Так, у селах, селищах та малих містах сформувалась, як правило, моногалузева структура господарства на основі одного поселенськоутворюючого підприємства. Як і в біологічних системах, монокультурність (монофункціональність) ослаблює муніципальну систему, робить її нестійкою до впливу зовнішнього середовища, що особливо проявляється в період кризи. До таких муніципальних утворень в Україні можна віднести міста Нетішин, Славутич, Енергодар, Южноукраїнськ, Шахтарськ, Харцизьк, Хоростків, Яремча, Алушта й ін. та переважну більшість сіл і селищ. У великих містах сформовані багатогалузеві господарські комплекси з помітною галузево розгалуженою часткою підприємств сфери послуг. До таких муніципальних утворень можна віднести всі великі та переважно всі середні міста (наприклад, Київ, Львів, Донецьк, Одеса, Харків, Луцьк, Ковель, Кам'янець-Подільський тощо).

За характером розвитку муніципального сектору та ефективністю його функціонування можна виокремити три типи муніципальних утворень:

- муніципальні утворення з генеруючими потенціалом – це містано-новобудови, розташовані в районах активного економічного розвитку, та найбільші міста, що активно модернізують свою економічну систему. У муніципальних утвореннях, розташованих на територіях з високими генеруючими можливостями, відбувається істотне зростання населення;

- муніципальні утворення з поглинаючими властивостями, що не змінюють своїх зовнішніх меж та структуру господарства, але, спираючись на наявний потенціал, приваблюють населення і стабільно розвиваються. До таких муніципальних утворень належать адміністративні центри субнаціонального рівня, промислові центри з галузями економіки, що стабільно розвиваються;

- муніципальні утворення з відштовхуючими властивостями, що переживають економічну чи системну кризу, на їхній території відбувається згортання господарської діяльності та спостерігається

істотний вплив населення. Муніципальні утворення цього типу розташовуються, як правило, в місцях видобутку вугілля, розміщення підприємств легкої промисловості, в сільській місцевості.

Як вже зазначалося, господарську та обслуговуючу діяльність на території муніципальних утворень здійснюють організації, підприємства та установи, домогосподарства, утворюючи єдиний в рамках муніципального утворення економічний, соціальний, культурний простір зі специфічною комбінацією чинників виробництва для забезпечення нормальної зайнятості населення та потреби в послугах. При цьому місцева влада використовує власні ресурси і важелі, щоб впливати на поведінку суб'єктів господарювання незалежно від форм власності в інтересах місцевого населення. В межах своїх повноважень місцеві органи влади на території, що їм підпорядкована, регулюють економічний розвиток, втручаються за необхідності в ринкові процеси. Територіальна автономія при цьому не призводить до економічної замкнутості, оскільки в рамках муніципального утворення не можна сформулювати, наприклад, повноцінний фондний кредитний або страховий ринки, що обумовлює необхідність міжмуніципальних та міжрегіональних економічних зв'язків.

В організації власної економічної діяльності кожне муніципальне утворення виходить зі специфіки умов своєї території і вирішує це завдання на основі проведення місцевої економічної політики, яка продовжує та конкретизує загальнодержавну й регіональну політику. Економічна політика в рамках муніципального сектору виражається системою локальних регулятивних заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування. Прямо чи опосередковано органи місцевого самоврядування впливають на економічне зростання, кон'юнктуру попиту та пропозиції, перерозподіл національного доходу з метою зменшення соціальної нерівності.

Узагальнення вітчизняної та зарубіжної наукової літератури [107; 136; 370; 375; 378; 383; 396] дає підстави стверджувати, що місцева економічна політика є системою прийнятих правових норм і заходів регулятивного характеру, що здійснюють органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, відображають специфічні умови господарювання та життєдіяльності муніципального утворення. У світовій практиці виділяють різні типи місцевої економічної політики, що мають відповідні цілі: розвиток

території, збільшення доходів муніципального бюджету, збільшення зайнятості та доходів населення [107, с. 27]. Вибір певного типу (або їхнє поєднання) залежить від рівня економічного розвитку (можливостей) та проблем території. Місцева економічна політика покликана забезпечувати на території умови життєдіяльності населення, розвитку господарської активності та зайнятості. Вона охоплює такі напрями: організацію, зміст та розвиток місцевого господарства; підтримку підприємств, особливо суб'єктів малого підприємництва; підтримку інвестиційних проектів, реалізація яких відповідає інтересам місцевого співтовариства.

Різноманіття типів муніципальних утворень дозволяє класифікувати місцеву економічну політику за об'єктами цілеспрямованої дії, а саме для:

- формування сприятливого економічного середовища малого підприємництва та з метою раціонального використання наявних місцевих ресурсів й інфраструктури. Визначаються пріоритетні галузі економіки муніципального утворення, розвиток яких підтримують органи місцевого самоврядування (об'єктом впливу є економічне середовище малого бізнесу);

- зниження напруги на місцевому ринку праці та мінімізації рівня безробіття. Місцева економічна політика має бути орієнтована на створення нових та збереження наявних робочих місць (об'єктом впливу є економічно активне населення);

- проведення активної політики зайнятості. Муніципальна влада може ініціювати відповідний інвестиційний проект або організувати фінансово-кредитну підтримку шляхом мобілізації місцевого капіталу та залучення зовнішніх інвестицій (тут об'єктом цілеспрямованого впливу стає капітал).

Місцева економічна політика формується на основі концепції розвитку муніципального утворення на 3–5 і більше років, що розробляється за результатами аналізу господарства, з урахуванням ресурсного потенціалу й інфраструктури, і передбачає виокремлення пріоритетних для муніципальної влади видів діяльності. Концепція місцевої економічної політики реалізується у формі програм (комплексних, цільових і локальних) із використанням фінансових та нефінансових інструментів.

Економічну основу муніципального сектору становить муніципальне господарство, що вимагає дослідження його змісту. Місцеве

самоврядування має ознаки як державного утворення, так і суб'єкта господарювання. Саме ця двоїстість природи місцевого самоврядування є джерелом тривалих наукових дискусій щодо визначення сутності поняття муніципальне господарство.

За одним із напрямків муніципальне господарство розглядається лише як сукупність підприємств та установ, що належать до комунальної (муніципальної) власності (комунальне господарство), і підходить до вирішення питання з позиції приналежності власності [306; 344; 137]. Цей підхід знімає з органів місцевого самоврядування турботу про створення умов для розвитку території муніципального утворення і значно знижує їхній інтерес до створення умов для інвестиційної та іншої діяльності, спрямованої на створення сприятливих умов для господарювання на даній території.

За іншим підходом до муніципального господарства відносять всю сукупність господарств, розташованих на території муніципального утворення, оскільки владні повноваження органів місцевого самоврядування поширюються на всі суб'єкти, що господарюють на підпорядкованій їм території [196; 362]. Зазначений підхід підносить органи місцевого самоврядування над іншими суб'єктами господарювання, оскільки передбачає, що вони володіють певними монопольними правами. Це надає цим органам переваги в конкуренції, насамперед із приватним сектором, на території муніципального утворення.

У зв'язку з цим відомий російський дослідник Л. Веліхов вказує на особливість муніципального господарства, яка полягає, перш за все, в його цілях. За визначенням Л. Веліхова, муніципальне господарство – це “діяльність міста в особі його міських публічних органів, спрямована на задоволення колективних потреб міського населення” [30, с. 217]. У даному формулюванні є той критерій, за яким ми можемо розмежувати дві попередні точки зору, визначивши, що в поняття “муніципальне господарство” включаються суб'єкти господарювання як муніципальної, так й інших форм власності, але лише ті, діяльність яких спрямована на задоволення колективних потреб населення муніципального утворення.

Таким чином, муніципальне господарство – це сукупність підприємств та установ, що здійснюють на території муніципального утворення господарську діяльність, спрямованих на задоволення колективних (громадських) потреб населення територіальної громади.

Муніципальне господарство, з погляду здійснення господарської діяльності, значною мірою має риси приватного господарства, оскільки виступає на ринку як самостійний та рівноправний суб'єкт господарської діяльності, тобто воно може самостійно розпоряджатися своєю власністю. Проте використовувати свої ресурси органи місцевого самоврядування повинні з метою виконання громадських функцій, що на них покладені. У зв'язку з цим громадськими за своєю природою є й форми розподілу результатів господарської діяльності. У цьому сенсі муніципальним господарством є “акціонерне товариство”, учасники якого – всі мешканці муніципального утворення. Проте виплату “дивідендів за акціями” проводять у вигляді суспільно значущих товарів та послуг. У цьому виявляється громадський характер муніципального господарства, оскільки жителі є одночасно і замовниками послуг, що надаються органами місцевого самоврядування за їх дорученням, і колективним власником муніципального майна.

Таким чином, муніципальне господарство відрізняється від державного доволі широкими правами в сфері господарської діяльності, насамперед щодо розпорядження власними ресурсами, а від приватного господарства – громадським характером використання результатів діяльності. Муніципальне господарство – це економічна категорія, що виражає економічні стосунки між органом місцевого самоврядування, що є органом влади та суб'єктом економічних відносин, і внаслідок цього має подвійну природу, та суб'єктами господарської діяльності з приводу використання місцевих ресурсів у колективних інтересах територіальної спільноти.

Для того, щоб розкрити зміст муніципального господарства як основи муніципального сектору економіки, необхідно розглянути питання про його структуру. Підхід, запропонований при визначенні поняття “муніципальне господарство” базується на таких твердженнях: муніципальне господарство – це сукупність підприємств та установ, що діють на території муніципального утворення; діяльність цих підприємств та установ спрямована на задоволення громадських інтересів; оскільки діють різнорідні за своєю природою суб'єкти, то необхідним є і суб'єкт, що координує їхню діяльність, яким виступають органи місцевого самоврядування. Виходячи з даного логічного аналізу, головною ознакою, за якою можемо класифікувати елементи муніципального господарства, є роль та місце певного елемента в реалізації громадських

потреб. Із цієї точки зору можна виділити такі елементи: муніципальні підприємства (оскільки їхня діяльність повністю підпорядкована інтересам населення муніципального утворення); інші підприємства та установи, чия діяльність частково пов'язана з реалізацією громадських інтересів населення муніципальних утворень; органи місцевого самоврядування. Роль кожного з вказаних елементів різна. Муніципальні підприємства, будучи за своєю природою явищем громадським, практично всі свої результати спрямовують на громадські потреби. Інші підприємства та установи вимушені брати участь у реалізації громадських інтересів через нормативний примус або добровільно – через громадський вплив. Органи місцевого самоврядування здійснюють особливу функцію – регулювання діяльності двох попередніх груп на користь населення муніципального утворення.

Залежно від того, яку роль у вирішенні питань місцевого значення відіграють певні елементи муніципального господарства, можна виокремити кілька його моделей: комунальну, комунально-рентну та муніципально-рентну.

Комунальна модель муніципального господарства характеризується тим, що основний тягар витрат на реалізацію громадських інтересів і потреб несуть самі жителі муніципального утворення, та основним ресурсом є податки на населення. Головним елементом у цій системі виступає орган місцевого самоврядування, який здійснює як нагромадження ресурсів, так і їх витрачання. Дана модель діє в тих країнах, де права органів місцевого самоврядування на здійснення господарської діяльності обмежені. Недостатність ресурсів для виконання завдань, покладених на місцеве самоврядування, доповнює держава.

Комунально-рентна модель муніципального господарства відрізняється тим, що передбачає участь органів місцевого самоврядування в сфері використання ресурсів території, її розвитку через надання обмежених прав у фінансово-кредитній діяльності та права ресурсної ренти. Тобто податки з населення і виробника продукції та послуг на території муніципального утворення доповнюються можливістю використання муніципальної власності для отримання рентних платежів. Іншими словами, допускається управління муніципальною власністю.

Муніципально-рентна модель муніципального господарства передбачає, що основний тягар із обслуговування інтересів населення щодо вирішення питань місцевого значення несуть органи місцевого

самоврядування, для чого їм надається можливість стати повноцінним суб'єктом господарювання на своїй території. Іншими словами, органи місцевого самоврядування використовують, як технології управління, так і технології господарювання.

Існування певної моделі муніципального господарства залежить від великої кількості чинників, головними з яких є: обсяг компетенції органів місцевого самоврядування, визначений законодавством; наявність та характер основних ресурсів території; наявність кваліфікованих кадрів в органах місцевого самоврядування та муніципальних підприємствах; податкостроможність населення. Залежно від комбінації цих чинників формується конкретний вид муніципального господарства.

Економічна діяльність муніципального сектору виявляється в таких функціях: алокаційній (розподіл ресурсів) та стабілізаційній. При реалізації функції розподілу ресурсів органи місцевого самоврядування здійснюють господарську діяльність у сферах, в яких ринок неефективний. Організація виробництва благ у муніципальному секторі є реакцією на наявність природної монополії, інформаційної асиметрії, зовнішніх ефектів. Стабілізаційна функція сприяє розширенню сукупного попиту та економічному зростанню. Вона виявляється у власній економічній політиці органів місцевого самоврядування, спрямованій на формування комунальної й соціальної інфраструктур та залучення бізнесу на територію муніципальних утворень. Економічна діяльність місцевого самоврядування здійснюється в рамках муніципального сектору економіки, який здійснює алокацію ресурсів (фінансових, матеріальних), з метою відтворення цього сектору та відповідно до інтересів населення муніципальних утворень.

На розвиток муніципального господарства впливає безліч чинників, які необхідно враховувати при розробці стратегії розвитку муніципального утворення. Серед них можна виокремити такі: територіальна спільність виробництва; єдність системи поселень; єдність системи соціальної інфраструктури; населення та режим його відтворення, щільність, питома вага працездатного населення, система розселення, рівень урбанізації, міграція, віково-статевий склад та інші параметри, що визначають потенціал трудових ресурсів, демографічне навантаження; комплексність екологічного та економіко-соціального розвитку; спільність природокористування та охорона навколишнього середовища. Вивчення цих чинників дає змогу визначити реальні можливості муніципальних утворень.

Центральним елементом муніципального господарства є муніципальна (комунальна) власність, до якої можуть належати: ресурси місцевого бюджету; муніципальні позабюджетні фонди; майно органів місцевого самоврядування; муніципальні унітарні підприємства та муніципальні організації, зокрема муніципальні установи (освіти, охорони здоров'я, культури, спорту); муніципальний житловий фонд; муніципальні нежитлові приміщення; муніципальні землі та інші природні ресурси, що перебувають у муніципальній власності; муніципальні банки, кредитні спілки та інші фінансово-кредитні установи; інше рухоме й нерухоме муніципальне майно. Суб'єктами муніципальної власності виступають територіальна громада та органи місцевого самоврядування. Територіальні громади свої права власності на умови виробництва муніципальних громадських благ реалізують через їхнє споживання та вплив на органи місцевого самоврядування, які адміністративними методами визначають масштаби цього привласнення.

Слушною є позиція А. Кобілева, який відзначає такі риси муніципальної власності. По-перше, це – недержавна форма власності. По-друге, виникнення муніципальної власності пов'язане, але опосередковано, із процесом приватизації державної власності. По-третє, муніципальна власність не є приватною власністю, оскільки не може бути орієнтована тільки на отримання доходу. Її розміри та склад мають бути достатніми для нормальної життєдіяльності населення відповідної території. Особливість відносин цієї форми власності визначається характеристиками муніципальних громадських благ, які об'єктивно обумовлюють усупільнення праці на рівні муніципального сектору і визначають загальний характер привласнення її об'єктів та суб'єкту структуру.

Як самостійна форма власності муніципальна власність виконує такі функції: забезпечення надходження доходів до місцевого бюджету, зокрема від реалізації майна, його використання, гнучкої податкової політики, фінансової допомоги органів влади вищого рівня, добровільних внесків; забезпечення розвитку інженерної інфраструктури муніципального утворення; забезпечення розвитку соціальної інфраструктури; забезпечення розвитку ринкової інфраструктури, що впливає на діяльність акціонерних товариств, підприємств та організацій, розташованих в муніципальному утворенні; стимулювання малого та середнього бізнесу; сприяння розвитку зовнішніх економічних зв'язків муніципального сектору.

Муніципальна власність з позицій інституційного підходу має бінарну природу і є формою суспільної власності, що представляє відносини між суб'єктами територіально-локалізованої економічної системи в рамках критеріїв прибутковості, ефективності та економічної стійкості. Якісна відмінність муніципальної форми власності від приватної з позиції інституційного підходу полягає в особливому характері її прояву, в тому, що ця форма містить у своїй структурі об'єкти, які дають доходи, та об'єкти, що є дотаційними. В процесі управління муніципальною власністю домінує орієнтація на забезпечення фінансування соціальної сфери, організацію діяльності підприємств та організацій соціальної інфраструктури, а також на підтримку на соціально прийнятному рівні зайнятості населення муніципального утворення, створення сприятливих умов для здійснення видів діяльності, що приносять дохід і населенню, й муніципальному утворенню загалом.

Роль муніципального сектору в економічному та соціальному розвитку країни важко виразити кількісними показниками. Це пов'язано з тим, що, на відміну від валового внутрішнього продукту (ВВП) та валового регіонального продукту (ВРП), статистичні органи не обчислюють валовий муніципальний продукт (ВМП), що дозволило б визначити місце муніципального сектору як елемента національної економіки. Дослідження ж муніципального сектору як елемента муніципальної економічної системи доцільно проводити з урахуванням таких критеріїв: значення у формуванні територіальної системи; фінансова роль (частка надходжень від сектору в доходах місцевого бюджету); соціальна роль (чисельність та перспективи створення нових робочих місць, наявність об'єктів соціальної інфраструктури, які обслуговуються за рахунок сектору); екологічний вплив (параметри дії об'єктів сектору на екологічну рівновагу в муніципальному утворенні); стратегічна спрямованість (місце сектору в реалізації стратегії муніципального утворення); кризовий критерій (об'єкт сектору як потенційне джерело виникнення кризи в муніципальному утворенні); іміджевий статус (роль у формуванні "обличчя" муніципального утворення); роль у формуванні конкурентоспроможності муніципального утворення на регіональному та національному ринках. Масштаби муніципального сектору можуть характеризуватися як розмірами муніципальної власності, так і обсягом доходів та витрат місцевих бюджетів. У першому випадку мова йде про запаси ресурсів, що належать муніципальному сектору, в другому – про потік засобів, що спрямовуються на фінансування виробництва муніципальних громадських благ.

Муніципальний сектор тісно пов'язаний зі соціальною, економічною та політичною системами суспільства, виконує суспільно необхідні функції, а суспільство витрачає на його розвиток засоби, зокрема з державного бюджету. Соціальні завдання включають створення нормальних умов життя в широкому сенсі (житло, комунальні послуги, транспорт, зв'язок, дошкільне виховання, охорона здоров'я, культурне обслуговування, торгівля, побут, благоустрій). Економічні завдання вирішуються з позицій забезпечення соціальної стабільності, ефективної зайнятості, розширення податкової бази. Вирішення ж політичних завдань має гарантувати народовладдя, дотримання демократичних процедур, підтримку балансу влади та бізнесу. Від того, як політичні функції виконуються на муніципальному рівні, великою мірою залежить авторитет інших рівнів та гілок влади в країні.

Таким чином, муніципальний сектор є складним економічним організмом з відповідним йому механізмом господарювання. В його рамках суб'єкти соціально-економічних відносин мають повну або переважну подібність за предметами діяльності (виробництво і надання громадських послуг), формами власності (муніципальна, державна, корпоративна) та управління (місцеве самоврядування). Характер та функціональне навантаження муніципального сектору відповідають умовам функціонування національної економіки, яка трансформується в процесі свого безперервного розвитку.

1.4. Суспільно-добровільний сектор економіки як ознака демократичного суспільства

Однією з основних умов утвердження демократичних політико-економічних відносин у країні є розвиток громадянського суспільства, який сприяє зміцненню засад ринкової соціально-орієнтованої економіки та виступає одним із магістральних напрямків трансформації українського суспільства на шляху наближення його до відповідних європейських стандартів.

У сучасному науково-теоретичному та практично-правовому дискурсі до інституційних форм громадянського суспільства зазвичай відносять добровільні громадські організації та громадські рухи, незалежні ЗМІ, деякою мірою – вибори та референдуми, а також залежні від громадськості елементи судової та правоохоронної системи

(наприклад, судів присяжних, народних міліцейських загонів тощо). Сфера та специфіка діяльності цих інституційних форм (забезпечується за рахунок дій і добровільних об'єднань коштів громадян або громадських організацій) зумовила об'єктивну необхідність виникнення та подальшого розвитку окремого сектору економіки, який отримав назву "суспільно-добровільний" (оскільки, як і публічний, слугує виразом і механізмом забезпечення потреб та інтересів суспільства).

На даний час функціонування суспільно-добровільного сектору економіки обумовлене необхідністю виконання низки завдань, зокрема: цілеспрямовано та послідовно розвивати інститути, які належать до нього; розширювати обсяги і якість продукції (робіт, послуг), що виробляються (виконуються, надаються) цими інститутами; скорочувати витрати, пов'язані з виробництвом продукції (виконанням робіт, наданням послуг); проводити поділ продукції (робіт, послуг) на безкоштовні й платні та диференціювати оплату за продукцію (роботи, послуги) відповідно до того, кому вони відпускаються (виконуються, надаються); вишукувати матеріальні та фінансові ресурси для розширення обсягів та поліпшення якості продукції (робіт, послуг), що надаються цим сектором; залучати до роботи у ньому людей, які готові працювати безкоштовно або за невелику плату; раціонально використовувати кошти, отримані сектором від виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг).

Як зазначалося, на відміну від публічного сектору економіки, який бере на себе зобов'язання забезпечити суспільство об'єктивно-необхідними суспільними продуктами (товарами, роботами чи послугами), суспільно-добровільний сектор надає громадянам суб'єктивно-добровільні суспільні продукти (товари, роботи чи послуги), що дозволяє представити модель його функціонування таким чином (див. рис. 1.5).

Суб'єктивно-добровільні суспільні продукти – це товари, роботи та послуги, пропозицію яких формує як державний, так і приватний сектори (наприклад, послуги освіти, охорони здоров'я, будівництво шляхової інфраструктури тощо). Але оскільки пропозиція цих продуктів приватним сектором економіки є частковою, а отже недостатньою для повного задоволення суспільних потреб у них, то держава забезпечує додаткову або й основну їх пропозицію (в тому числі через державні закупівлі, тобто організацію державою закупівель у приватного і змішаного секторів економіки з подальшою пропозицією суспільству), необхідну для

нормального функціонування і розвитку суспільства. Деякі автори називають такий тип продуктів “квазісуспільними” [119, с. 185]. В умовах скорочення участі держави у цьому “виробництві”, відсутності (або недостатності) інтересу приватного сектору утворюється вакуум, який і доповнюється суспільно-добровільним сектором. У сучасній ринковій економіці кількість об’єктивно-необхідних суспільних товарів постійно скорочується до певних мінімальних обсягів та переліку, а суб’єктивно-добровільних – навпаки, збільшується.

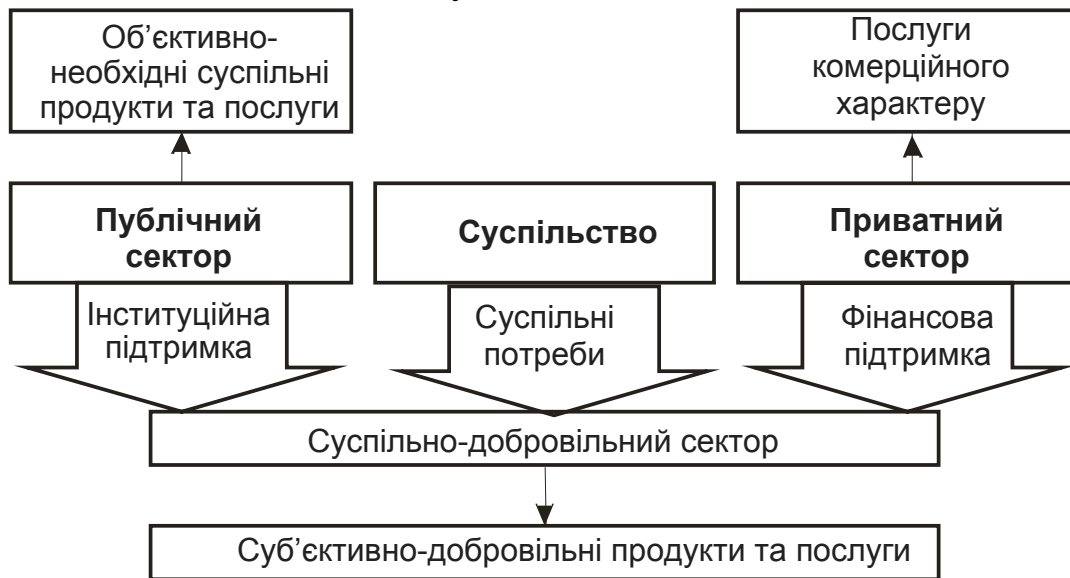


Рис. 1.5. Модель функціонування суспільно-добровільного сектору економіки

Для з’ясування причин виникнення суспільно-добровільного сектору в економіці України слід зазначити, що в радянські часи домінував державний сектор, приватний практично не існував, а громадські організації (як одна із інституційних форм суспільно-добровільного сектору) дбали виключно про інтереси держави. Лише зі здобуттям незалежності та утвердженням ринкових форм господарювання в Україні стало зрозуміло, що державний і приватний сектори окремо один від одного не в змозі надавати населенню суспільно-необхідні продукти (товари, роботи чи послуги). За цих умов, активні громадяни, за відповідного сприяння державного та приватного секторів, ініціювали створення суспільно-добровільного сектору, який би працював для задоволення багатьох матеріальних і духовних потреб населення країни, здебільшого за неринковими принципами.

Сучасний розвиток українського суспільно-добровільного сектору свідчить про відходження суспільства від тоталітарних настанов. Українські

неурядові організації виявляють значну активність: надають такі соціальні послуги, як допомога бідним, інвалідам, дітям, репрезентують інтереси суспільства перед владою і надають змогу представникам суспільства брати участь у громадському та політичному житті.

Протягом свого недовгого існування суспільно-добровільний сектор в Україні стикався з низкою проблем, серед яких головною є слабкість і розпорошеність основних його інститутів, що не дає змоги належним чином реалізовувати їхній потенціал стосовно демократизації суспільного життя.

На даний час суспільно-добровільний сектор економіки функціонує у вигляді трьох інституційних форм:

1) некомерційні організації, створені для надання послуг, переважно їхнім членам (громадські організації, професійні спілки, політичні партії, релігійні організації, добровільні спортивні товариства, організації покупців тощо), а також ті, що фінансуються в основному за рахунок членських внесків;

2) благодійні товариства і фонди, що надають товари та послуги громадянам на неринковій основі, джерелом фінансових ресурсів для яких є пожертвування у грошовій та натуральній формах;

3) підрозділи (заклади) нефінансових і фінансових організацій, що надають соціально-культурні послуги, переважно своїм працівникам (наприклад, відомчі житла, лікарні, клуби, стадіони тощо).

Інститути суспільно-добровільного сектору можна класифікувати за різними критеріями. Відповідно до організаційно-правових властивостей розрізняють: масові інститути суспільно-добровільного сектору (політичні партії, творчі спілки, релігійні організації, добровільні товариства, професійні спілки тощо), органи громадської самодіяльності (народні дружини з охорони громадського порядку) та органи громадського самоврядування (ради і колективи мікрорайонів, домові та вуличні комітети).

Відповідно до масштабів діяльності інститути суспільно-добровільного сектору можна поділити на інституційні форми, які діють у масштабах всієї держави, масштабах окремих адміністративно-територіальних одиниць та їхніх частин, а також інституційні форми, діяльність яких має міжнародний характер і поширюється не лише на територію однієї України, а й на територію інших держав. При цьому варто зауважити, що політичні партії функціонують тільки в державному

масштабі, а діяльність органів громадської самодіяльності та органів громадського самоврядування обмежується кордонами конкретних адміністративно-територіальних одиниць.

Найчисельнішою інституційною формою суспільно-добровільного сектору вважаються політичні партії – добровільні об'єднання людей, котрі прагнуть домогтися реалізації ідей, які вони поділяють, і задовольнити спільні інтереси. Природа політичних партій полягає в тому, що вони об'єднують громадян певних соціальних верств і груп у відповідну структуру, завдяки якій партія бере участь у процесах здобуття й утримання впливу на державну владу. З іншого боку, політичні партії як організована частина певної соціальної спільноти відображають її політичну ідеологію у прагненні змінити або зберегти існуючі в суспільстві відносини, а також роль, характер і реалізацію державної влади.

Громадські організації виступають невід'ємним елементом будь-якого демократичного суспільства. Їх соціально-політичне значення і роль полягають у тому, що вони допомагають людям у повсякденному житті, звільняють громадян від необхідності постійно вирішувати безліч проблем, відкривають широкі можливості для суспільної ініціативи народу та здійснення ним самоврядування. Саме тому громадські організації та рухи – це добровільні масові об'єднання громадян, що виникають в результаті їхнього вільного волевиявлення на основі спільних інтересів і завдань.

Варто наголосити на відносній відокремленості громадських організацій від політики, яка зумовлена тим, що держава безпосередньо не втручається в їхню діяльність, а лише регулює її відповідно до чинного законодавства. Суттєва відмінність громадських організацій від політичних партій полягає в тому, що вони не мають владних повноважень і не ставлять за мету оволодіння державною владою. Громадські організації відрізняються від усіх інших суспільних угруповань насамперед особливостями свого функціонування (виникненням за ініціативою знизу, фактичною єдністю, забезпеченням інтересів своїх членів та прихильників) та принципами діяльності (добровільністю, поєднанням особистих і суспільних інтересів, самоврядуванням, рівноправністю, законністю, гласністю). Отже, за своєю природою і характером діяльності громадські організації не є політичними

організаціями, але сама по собі їхня діяльність часто набуває політичного характеру, оскільки вони, об'єднують людей, котрі належать до політичних сил (патріотичні сили, національно зорієнтовані групи, прихильники реформування суспільства), і становлять потенційну базу для виникнення на їхній основі нових політичних партій.

Закріплене в Конституції України право громадян на відправлення релігійних культів і ритуальних обрядів, проведення релігійної діяльності обумовлює виникнення та функціонування різного роду релігійних організацій, зокрема товариств, управлінь, центрів, монастирів, релігійних братств, духовних навчальних закладів, що являють собою стійкі організаційні системи зі специфічними цілями та конкретними способами їх досягнення. Діяльність такого роду організацій пов'язана із задоволенням релігійних потреб громадян, і правом на участь у суспільному житті.

Крім політичних партій, громадських і релігійних організацій, існує ще багато різноманітних інституційних форм суспільно-добровільного сектору, серед яких варто відзначити:

- рухи – це суспільно-громадська діяльність, яка має на меті певні завдання й цілі. Розрізняють масові рухи та рухи, що сповідують політичні цілі. На даний час Міністерством юстиції України зареєстровано один рух, який має на меті політичні цілі (“Народний рух України”), та два масових рухи (Український республіканський рух “Педагоги за мир і взаєморозуміння” та “Українська Рада Миру”);

- громадські об'єднання культурних зв'язків з іноземними державами. На території України функціонує близько 20 таких об'єднань, серед яких “Україна-Туреччина”, “Україна-США”, “Україна-Індія” тощо;

- спілки – об'єднання громадян для реалізації яких-небудь спільних цілей, наприклад, спілки адвокатів, юристів, вчителів, музикантів, ветеранів Афганістану тощо;

- фонди – це найпоширеніший вид громадських об'єднань, який відрізняється від рухів тим, що має більш конкретні цілі та завдання. На даний час в Україні функціонують фонди культурно-освітнього напрямку (Слов'янський фонд України та Український фонд культури), благодійного характеру (Український національний фонд допомоги інвалідам Чорнобиля) та міжнародного спрямування (“Відродження”);

- асоціації – це об'єднання громадян або членів трудових колективів одного роду діяльності. В Україні зареєстровано асоціації наукового, історичного, спортивного, правового та інших напрямків;

– інші інституційні форми суспільно-добровільного сектору, серед яких товариства, академії, комітети, клуби, федерації, ліги тощо.

З утвердженням демократичних відносин в Україні почала активно створюватися і розвиватися така інституційна форма суспільно-добровільного сектору, як неурядові аналітичні центри, які результатами своєї діяльності створили доволі позитивний власний імідж. У зарубіжних країнах розвинутої демократії неурядові аналітичні центри виконують важливу функцію “інтелектуального моста” між суспільством і владою [365], вивчаючи громадські потреби і пропонуючи державним інституціям нові ідеї та варіанти дій.

За даними програми “Аналітичні центри та громадянські суспільства”, яку реалізує Науково-дослідний інститут зовнішньої політики (США), у світі налічується понад 4500 аналітичних центрів (think tanks), з яких більше третини працюють у США. Аналітичний центр – це дослідницька організація, створена з метою аналізу суспільно важливих проблем та вироблення шляхів їх вирішення. Такі організації суттєво відрізняються як за масштабами та напрямками досліджень, так і за приналежністю (партійні, урядові, квазіурядові, незалежні (неурядові), афільовані з університетами тощо).

Неурядовий аналітичний центр – це громадська, незалежна (позапартійна), неприбуткова (непідприємницька, некомерційна) організація, діяльність якої зосереджена переважно на соціально-політичних проблемах національного рівня, і є суспільно-корисною, тобто такою, що впливає із загальносуспільних інтересів та орієнтується на них. Останнє дозволяє сформулювати основну функцію неурядових аналітичних центрів – громадське лобювання, здійснення впливу на владу з метою підвищення якості державної політики шляхом пропозиції обґрунтованих рішень. Ця функція може бути конкретизована таким чином: неурядові аналітичні центри є посередниками між владою та суспільством; виявляють больові точки і проблеми розвитку й пропонують шляхи їх усунення; трансформують ідеї і постановку проблемних питань у реальну політику; виступають добре підготовленим і водночас незалежним учасником у дебатах із вироблення політики; забезпечують можливості для обміну новими ідеями та інформацією між ключовими гравцями політичного процесу [365]. З огляду на ці функції стає зрозуміло, чому аналітичні центри часто створюють на перехідних етапах розвитку країни

або коли виникають проблеми загальнонаціонального значення, для вирішення яких потрібен “інтелектуальний штурм”.

Серед інституційних форм суспільно-добровільного сектору економіки, що сприяють утвердженню локальної демократії та розвитку місцевого самоврядування, варто виокремити органи самоорганізації населення, які відіграють важливу роль у створенні умов для залучення найширших кіл громадян до безпосередньої участі у прийнятті та реалізації рішень з питань соціально-економічного, культурного розвитку територій та інших місцевих програм.

Закон України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 р. встановлює, що дані представницькі органи створюють за дозволом сільських, селищних, міських рад відповідно до ініціативи жителів, які на законних підставах проживають на території відповідного населеного пункту або його частини, з метою залучення населення до участі у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування. Територія, в межах якої діє орган самоорганізації населення, визначається рішенням ради, що дала дозвіл на його створення [261].

Згідно з відповідним законом до органів самоорганізації населення належать будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські та селищні комітети. Основні завдання їхньої діяльності полягають у: створенні умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволенні соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участі в реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Практично всі інституційні форми суспільно-добровільного сектору економіки мають низку особливостей, до яких належать: малоприбутковість (збитковість і неприбутковість) багатьох інститутів через їх некомерційний характер; обмежені фінансові можливості та суттєва залежність від бюджетного фінансування, благодійних внесків і допомоги фізичних та юридичних осіб за територіальним принципом місця перебування об'єктів даного сектору; надання частини послуг цим сектором безкоштовно або за плату, яка не повністю відшкодовує здійснені витрати; пряма залежність обсягу і якості послуг цим сектором від нагальних потреб суспільства й трудових, матеріальних та фінансових

можливостей державного і приватного секторів, громадян країни, а також від їх статево-вікового, національно-етнічного, освітньо-професійного, релігійно-конфесійного й іншого складу; можливість визначення кількості об'єктів сектору, насамперед на рівні сіл, селищ та міст, виходячи з потреб їхніх жителів і фінансово-матеріального забезпечення.

Як і інші складові суспільного сектору, суспільно-добровільний сектор може ефективно позиціонувати себе лише при наявності якісної нормативно-правової бази. Незважаючи на недостатню розвинутість суспільно-добровільного сектору в нашій країні, його діяльність регулює велика кількість законодавчих і нормативно-правових актів, зокрема: Конституція України [126], Цивільний Кодекс України [352], Закони України “Про об'єднання громадян” [257], “Про благодійництво та благодійні організації” [212], “Про політичні партії в Україні” [263], “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” [268], “Про професійних творчих працівників та творчі спілки” [267], “Про молодіжні та дитячі організації” [256], “Про свободу совісті та релігійні організації” [271], “Про органи самоорганізації населення” [261], “Про концесії” [254] тощо (Додаток А). Крім перерахованих вище нормативно-правових актів, окремі аспекти функціонування суспільно-добровільно сектору регулюють Закони України “Про звернення громадян” [250], “Про інформацію” [251], “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” [264], “Про соціальні послуги” [272], а також низкою Указів Президента України [225; 230; 231] та постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України [72; 270; 274].

Детальний аналіз вищезгаданих законодавчих і нормативно-правових актів дає підстави стверджувати, що на даний час вони не відповідають потребам ефективної діяльності громадянського суспільства. Зокрема, їм притаманний ряд недоліків, які суттєво стримують розвиток суспільно-добровільного сектору економіки України. Серед них слід виокремити: неузгодженість законодавчих і нормативно-правових актів один із одним; заборона створення об'єднань спільно з фізичними та юридичними особами; заборона громадським об'єднанням діяти в регіонах, в яких вони не зареєстровані; заборона захищати права громадян, які не є членами цих організацій; існування подвійної реєстрації громадських організацій; тривалий період реєстрації громадських організацій та подвійна плата за цю реєстрацію; закритість інформації про державні реєстри громадських та

благодійних організацій; заборона організаціям громадянського суспільства займатися комерційною діяльністю.

В контексті євроінтеграційних прагнень України подальший розвиток інститутів суспільно-добровільного сектору повинен стимулюватися насамперед вдосконаленням чинної нормативно-правової бази шляхом приведення її у відповідність до європейських стандартів.

Діяльність суспільно-добровільного сектору тісно пов'язана із публічним і приватним секторами. Співпраця його інститутів з державними структурами є важливим чинником, який відбивається на їхній спроможності представляти та захищати інтереси клієнтів і впливати на формування демократичного суспільства. Для багатьох інститутів суспільно-добровільного сектору продуктивна співпраця з місцевою владою – це можливість отримати фінансування з місцевих джерел для надання соціальних послуг, залучити представників державних структур до діяльності організації та зацікавити їх в успіхах організації через особисту участь у діяльності неурядових організацій. Тому ефективно впливати на політику громади і досягати стабільної життєздатності на місцевому рівні неурядові організації можуть лише за умови залучення державного сектору до діяльності та вирішення питань суспільно-добровільного сектору.

У зв'язку з тим, що діяльність суспільно-добровільного сектору охоплює практично всі сфери суспільного життя, сучасні вчені розглядають характер взаємодії інститутів суспільно-добровільного сектору (громадянського суспільства) та держави через призму різних наук. Так, з позиції юридичної науки громадянське суспільство як складова держави є такою моделлю суспільного розвитку, яка пропонує збалансований взаємоконтроль і взаємообмеження державних органів і недержавних утворень (інститутів громадянського суспільства) для того, щоб діяльність державних органів завжди перебувала в полі зору недержавних структур, які, в свою чергу, мають співвідносити власні дії із законами та враховувати об'єктивні потреби держави [166, с. 109]. З позицій соціології громадянське суспільство – це особливий тип індивіда, якому притаманні, з одного боку, високий рівень автономії від соціуму взагалі й від держави зокрема, а з іншого – здатність конструктивно спілкуватися з іншими особистостями заради суспільного миру [36, с. 41]. З позиції політології розрізняють три моделі взаємодії держави і громадянського суспільства: конфронтаційну, патерналістську та консенсусну [185]. Очевидно, таку залежність треба розглядати і з позицій економіки. На наш погляд, суспільно-добровільний сектор слід розглядати як такий, що

доповнює пропозицію товарів, послуг і робіт з боку приватного, державного і муніципального секторів, а його інституції виконують такі дві важливі функції, як надання послуг суспільству в царині його самоорганізації, управління (що не забезпечуються або неякісно забезпечуються державним і місцевим урядуваннями) та регулювання економічного і соціального розвитку у вигляді громадського регулювання.

Окремі науковці встановили залежність між формою державного устрою та характером взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства [206, с. 345]. Зміст даної теорії полягає в тому, що залежно від форми державного устрою уряд може відігравати як домінуючу роль у визначенні основних сфер життєдіяльності, так і більш обмежену, надаючи можливість іншим учасникам процесу – представникам неурядового сектору – впливати на розробку та формування стратегічних напрямів державної політики. В напрямку продовження цієї думки сформувалося п'ять типологічних моделей взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства: державна модель добробуту, децентралізована модель партнерства (делегування повноважень), модель благодійництва, модель “асоціативної демократії” та модель ринкового устрою системи соціального захисту [206, с. 345–347].

Сутність державної моделі добробуту полягає у домінуючій та першочерговій ролі держави в забезпеченні соціального захисту громадян. При цьому участь громадських організацій у наданні соціальних послуг не заперечується, але здійснюється виключно у визначених державою рамках. Децентралізована модель партнерства передбачає делегування повноважень та відповідальності від центральних органів управління структурам регіонального та місцевого рівнів. Інституційна модель благодійництва не залежить від держави – соціальна допомога надходить від осередків громадянського суспільства (сім'я, церква) та приватних суб'єктів переважно пасивним громадянам, які обмежені у прийнятті самостійних рішень. Сучасною модифікацією благодійницької моделі є явище волонтерства у громадських організаціях. Модель “асоціативної демократії” передбачає перехід контролю та відповідальності за втілення у життя соціально корисних заходів від централізованих державних організацій до самоврядних добровільних асоціацій. Останні мають відповідати за ефективність надання населенню соціальних послуг та звітувати перед державними органами щодо фінансових витрат. Сутність моделі ринкового устрою

системи соціального захисту, яка набуває дедалі більшої популярності в сучасному світі, зводиться до зниження впливу уряду на процес планування і керівництва у відповідній сфері та утвердження атмосфери партнерства у відносинах між державою, неурядовими організаціями та бізнесом. Саме про таку модель треба говорити, приміряючи її до дослідження суспільно-добровільного сектору як складової економічної системи, а його інституцій – як суб'єктів економічних відносин.

На даний час рівень співпраці інститутів суспільно-добровільного сектору та держави в різних країнах відрізняється. В Україні він не є високим. Розвиток такої співпраці гальмується через те, що важливі концептуальні положення, визначені виконавчою владою, не знаходять практичної реалізації. Передусім це стосується Постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 15 жовтня 2004 р. [72] та Указу Президента України “Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 31 липня 2004 р. [230], які регламентують діяльність громадських організацій, зокрема рад при органах влади. Нині такі громадські ради існують при більшості міністерств та державних комітетів, їм відведено роль одного з основних інститутів взаємодії громадськості з органами влади. Але ці консультативно-дорадчі органи ще не є цілком сформованими або не функціонують з інших причин, мають номінальний характер, їхній вплив на вироблення та прийняття рішень органами влади, формування та реалізацію державної політики є мінімальним або взагалі відсутній.

На даний час серед причин недостатньої співпраці між громадськими організаціями та державними структурами на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, що фіксують вчені різних країн, слід виокремити такі: нерозуміння корисності такої співпраці з боку владних структур та неурядових організацій, недостатня поінформованість владних структур про діяльність неурядових організацій, небажання співпрацювати з боку владних структур та неурядових організацій, недостатній професіоналізм цих організацій. Оцінка рівня такої співпраці за означеними показниками, проведена Творчим центром “Каунтерпарт” (див. рис. 1.6) свідчить, що домінуючою перепорою співпраці суспільно-добровільного сектору з державними структурами є нерозуміння корисності такої співпраці з боку останніх.

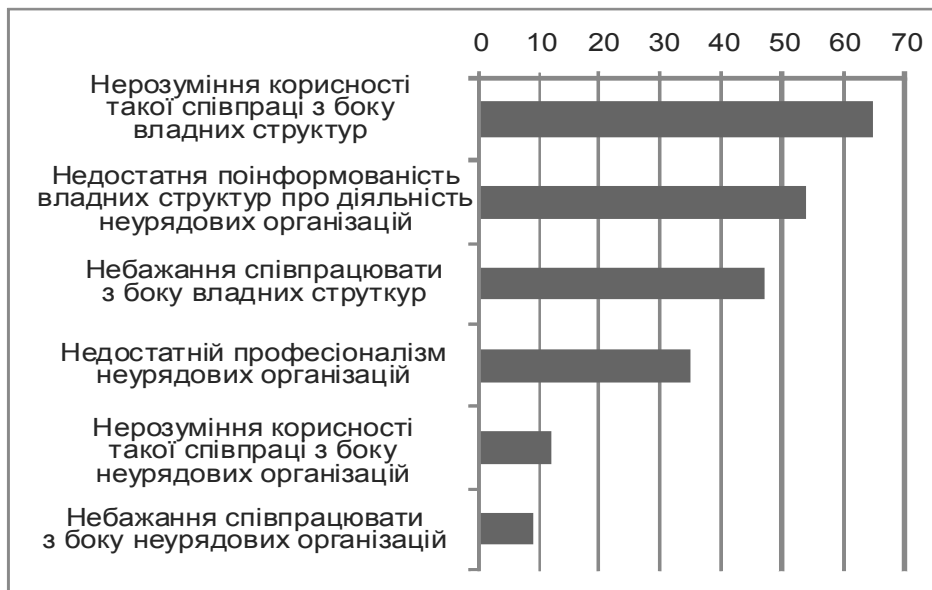


Рис. 1.6. Причини недостатньої співпраці між неурядовими організаціями та державними структурами на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях ¹

¹ Наведено за [313, с. 46].

З метою підвищення рівня співпраці між інститутами суспільно-добровільного сектору та державою в контексті демократичного розвитку в будь-якій країні, що стали на цей шлях, мають завершитися два паралельних процеси: інститути суспільно-добровільного сектору повинні довести свою необхідність для влади (розробляти такого рівня аналітичні матеріали та надавати такі послуги, які державні інституції зробити не можуть), і влада повинна визнати потребу в діяльності інститутів суспільно-добровільного сектору як ефективного засобу розширення потенціалу здійснення державної політики.

Співпраця з приватним сектором є важливим показником здатності інститутів суспільно-добровільного сектору не просто співіснувати поруч із ним, а й залучати місцеві бізнес-структури до фінансування діяльності суспільно-добровільного сектору і встановлювати взаємовигідні ділові стосунки.

Аналіз співпраці інститутів суспільно-добровільного сектору з приватним сектором є ще цікавішим з огляду на значний відсоток у бюджеті організацій коштів, що надходять із бізнесових джерел. Світовий досвід свідчить, що організації суспільно-добровільного сектору систематично і цілеспрямовано шукають діалог і співпрацюють з бізнес-структурами, залучаючи їхні кошти до розв'язання завдань даного сектору. Натомість, згідно з дослідженням, проведеним Творчим центром Каунтерпарт "Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2006 роки",

близько третини неурядових організацій (34%) у нашій країні не співпрацюють із бізнес-структурами. Дане дослідження свідчить, що 22% неурядових організацій співпрацюють з 1–2 бізнес-структурами, 22% неурядових організацій – із 3–5. Близько чверті (21%) респондентів зазначили, що вони співпрацюють з більш ніж 5 бізнес-структурами [313].

До основних причин, які стимулюють інститути суспільно-добровільного сектору до співпраці з бізнес-структурами, належать: бажання залучити фінансування в грошовій чи негрошовій формах, забезпечення партнерства у певній діяльності та використання досвіду бізнес-структур з метою поліпшення суспільних програм та/або послуг. Причинами недостатньої співпраці виступають: небажання співпрацювати з боку приватного сектору, незнання бізнес-структур про діяльність неурядових організацій, недостатній професіоналізм останніх тощо. Ступінь впливу цих чинників у будь-якій країні залежить від розвинутості структурних компонентів суспільно-добровільного сектору, є індикатором рівня демократизації суспільства. Зокрема, інститути суспільно-добровільного сектору України на даний час є передусім споживачами у відносинах з бізнес-структурами. У низькому рівні співпраці з ними представники неурядових організацій звинувачують насамперед бізнес-структури, визначивши головними причинами недостатньої співпраці небажання співпрацювати з боку бізнесу, незнання бізнес-структур про діяльність неурядових організацій, їх недостатній професіоналізм і труднощі, що виникають у процесі співпраці (рис. 1.7).

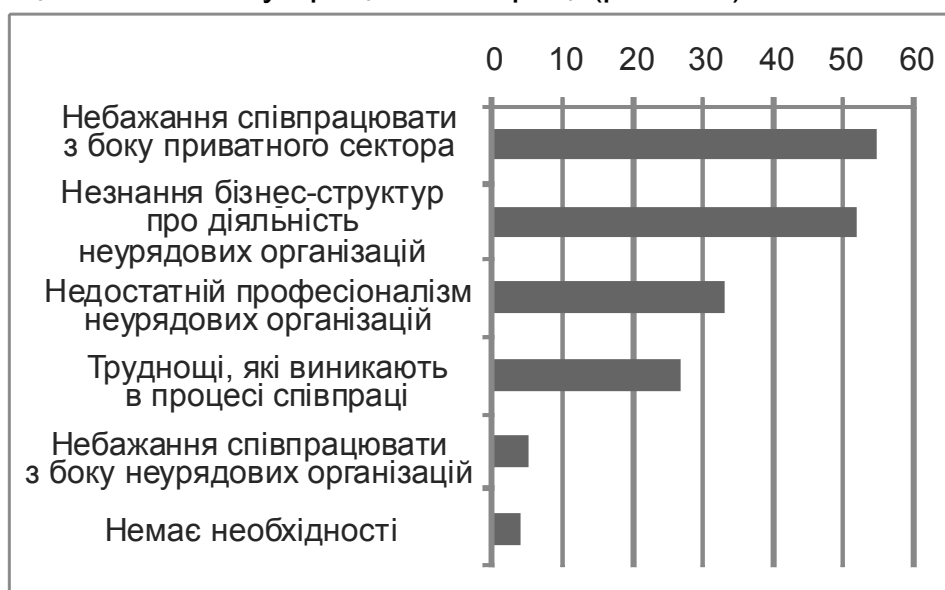


Рис. 1.7. Причини недостатньої співпраці між неурядовими організаціями та приватним сектором¹

¹ Наведено за [313, с. 52].

Досвід демократичних країн свідчить, що взаємодія суспільно-добровільного сектору з державним та приватним досягає ефекту, якщо вона організовується на засадах принципів корпоративного управління, зокрема налагодження міжсекторного партнерства, яке лежить в основі конструктивної взаємодії організацій трьох секторів суспільства для вирішення нагальних суспільних проблем, і яке є вигідним кожній зі сторін. У рамках механізму міжсекторного партнерства виділяють три сектори:

1) сектор, до якого належать державні органи усіх трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої, судової;

2) сектор, до якого належать державні та недержавні комерційні структури, головна мета яких – отримання прибутку шляхом виробництва товарів та надання послуг;

3) сектор, до якого належать різного роду недержавні, некомерційні організації та суспільно-добровільні, які не мають на меті отримання прибутку, зокрема громадські організації, асоціації, спілки, благодійні фонди, органи самоорганізації населення, політичні партії, профспілки.

Процеси глобалізації, регіоналізації, що притаманні розвитку глобального простору, а також процеси децентралізації, характерні для економічного, соціального та інституційного розвитку окремих країн, з одного боку, обумовлюють появу єдиних методологічних і нормативно-правових підходів щодо пояснення і регламентування розвитку суспільно-добровільного сектору, з іншого – дають приклади унікальних або самобутніх форм його прояву.

Так, у липні 2002 р. учасники багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи у Страсбурзі, прийняли “Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі” [348], де вперше систематизовано основні європейські стандарти у цій сфері суспільного життя. Однак найбільш повний зміст загально визнаних європейськими державами стандартів щодо розвитку громадянського суспільства на даний час міститься у “Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM / Res (2007) 14”. Цей документ прийняв Комітет Міністрів Ради Європи 10 жовтня 2007 р. на 1006-му засіданні заступників Міністрів. Він визначає рекомендовані нормативно-правові параметри для функціонування неурядових організацій як одного із найважливіших інститутів громадянського суспільства, зокрема: неурядові організації охоплюють об’єднання або організації, створені як окремими особами (фізичними або

юридичними), так і групами таких осіб. Вони можуть мати або не мати членів; неурядові організації можуть бути як неформальними об'єднаннями або організаціями, так і об'єднаннями або організаціями, які мають правосуб'єктність; неурядові організації можуть бути національними й міжнародними і за складом, і за сферою діяльності; неурядові організації повинні мати право на свободу висловлення поглядів та будь-які інші права і свободи; неурядові організації не підлягають управлінню з боку органів державної влади; неурядові організації, які мають правосуб'єктність, повинні мати такі ж права, що зазвичай належать іншим юридичним особам, і на них повинні поширюватися такі ж обов'язки і санкції; законодавчі та податкові норми, що застосовуються до неурядових організацій, повинні заохочувати їх утворення і тривалу діяльність; неурядові організації не повинні розподіляти будь-який прибуток, що може виникнути в результаті їхньої діяльності, між своїми членами або засновниками, але можуть використовувати цей прибуток для реалізації своїх завдань; дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень, що впливають на неурядові організації, повинні надаватися до адміністративного оскарження та вільного оскарження з боку неурядових організацій в незалежному та неупередженому суді з належною юрисдикцією.

Таким чином, європейська спільнота чітко визначила статус і умови функціонування інституцій суспільно-добровільного сектору, які можуть бути взяті за основу для інших країн, що орієнтуються на європейські цінності суспільного розвитку.

Важливим чинником, який створює реальні умови реалізації статусу суспільно-добровільного сектору, є наявність прав на доступ до інформації. У більшості країн конституцією визначено право громадян (а отже і їх добровільних утворень) на отримання інформації в органах державної влади та місцевого самоврядування, вільного збору, зберігання, використання та поширення інформації, за винятком тієї, що становить державну таємницю і захищена. Незадовільний доступ до урядової інформації зазвичай блокує взаємодію суспільно-добровільного сектору з державним та муніципальним, породжує непрозорість та невідкритість в управлінні суспільством.

Особливу роль відіграє суспільно-добровільний сектор у сільській місцевості. В умовах незначного представництва або відсутності державного сектору на селі, недостатньої розвинутості інституту місцевого самоврядування він фактично компенсує економічну та

інституційну нерозвинутість сільської територіальної громади. Якщо в міській місцевості значного поширення набули об'єднання мешканців багатоквартирних будинків, агенції міського розвитку, асоціації споживачів, то в сільській – визначальними інституціями суспільно-добровільного сектору є релігійні конфесії, сільські комунальні підприємства і такі органи самоорганізації населення, як сільські комітети, тимчасові асоційовані утворення для вирішення спільних проблем розбудови інфраструктури тощо.

Використання органів самоорганізації населення для інституційного розвитку села закладено в “баварській концепції міського розвитку “знизу”. Вона базується на таких принципах: урахування місцевих ініціатив, дії громад, співфінансування, партнерство, акцент на місцеві умови. Ю. Губені, який досліджує дану проблематику, зазначає, що такими органами можуть бути різного роду сільські комітети – сільський староста (одноособовий сільський комітет), сільський комітет без статусу юридичної особи, сільський комітет зі статусом юридичної особи [58].

Юридичне закріплення права органам місцевого самоврядування надавати дозвіл цим ініціативним структурам, наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна дозволяє створити умови для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг, участі у реалізації соціально-культурного розвитку відповідної території.

Таким чином, суспільно-добровільний сектор економіки структурується як багатофункціональна складова суспільного сектору, яка сприяє утвердженню демократії та розвитку громадянського суспільства, що, в свою чергу, зумовлює зміцнення засад соціально-орієнтованої ринкової економіки та сприяє інтеграції нашої держави до європейських і світових інституцій.

РОЗДІЛ 2. МАСШТАБИ СУСПІЛЬНОГО СЕКТОРУ В РОЗВИНУТИХ І ПЕРЕХІДНИХ ЕКОНОМІКАХ

2.1. Суспільний сектор у країнах із розвинутою економікою

Необхідність дослідження особливостей суспільного сектору в країнах із розвинутою економікою обумовлюється тим, що в процесі становлення та розвитку його національної моделі корисним є досвід саме цих країн як орієнтир для її модернізації. До того ж, необхідно враховувати, що “значення суспільного сектору в процесі вирішення глобальних проблем зростає, а його функції змінюються в міру становлення постіндустріального суспільства” [161].

Дослідження суспільного сектору в країнах із розвинутою економікою показало, що його межі, масштаби та функціональне навантаження не є консервативними, а перебувають у процесі перманентної трансформації під впливом як внутрішньонаціональних, так і глобальних економічних, соціальних та політичних чинників. На початку XXI століття щонайменше чотири групи проблем висувують нові вимоги до державного сектору порівняно з 70–80-ми роками минулого століття, зокрема інтернаціоналізація виробництва, ускладнення технолого-економічного розвитку, зміни в міжнародному оточенні, конкуруючі політики модернізації в нових індустріальних країнах. Трансформація суспільного сектору в умовах глобалізації світової економіки є нагальним завданням саме в промислово розвинутих країнах, які під впливом глобалізації та науково-технічної революції прагнуть поліпшити умови функціонування економіки з метою підвищення міжнародної конкурентоспроможності. Вирішення цього завдання передбачає розв’язання низки складних питань, зокрема перегляду завдань, що належать до компетенції держави та муніципалітетів, з огляду ефективності їх реалізації та якості послуг, що надаються суспільним сектором; оптимізації існуючої структури суспільного сектору; удосконалення умов праці зайнятих у суспільному секторі. Напрямки вирішення цих проблем знаходиться в контексті інтенсивної дискусії, зокрема між прихильниками класичного вчення про державу та нової наукової течії, що в літературі отримала назву “new public management” [161].

Серед наукових праць, в яких досліджуються теоретичні та прикладні проблеми суспільного сектору (public sector) у країнах з розвинутою економікою, його ролі в умовах глобалізації світового господарства необхідно виокремити роботи таких зарубіжних вчених, як П. Гуревича, П. Катценштайна, Д. Камерона, Р. Роговскі, Дж. Гаррета, П. Велфенса, Т. Бернауера, А. Веніга, Ф. Селлу, О. Ландмана, М. Пфлюгера, С. Зегера, К. Хюбнера та Ш. Бланкара. З окремих питань зазначеної проблематики опубліковано низку науково-теоретичних досліджень українських вчених-економістів: В. С. Будкіна, В. Г. Бодрова, І. В. Бураковського, В. В. Волошина, М. А. Дудченка, Г. Н. Климка, А. І. Кредісова, А. П. Румянцева, О. І. Рогача, А. С. Філіпенка, О. І. Шниркова.

Узагальнення результатів дослідження особливостей суспільного сектору в країнах із розвинутою економікою з огляду на його структуру дозволяє обґрунтувати таку логіку їх представлення: особливості трансформаційних процесів у державному секторі як передумова його сучасного вигляду; масштаби державного сектору в національних економіках; впровадження нових форм функціонування державного сектору на основі модернізаційної парадигми; особливості муніципальної складової суспільного сектору в цих країнах.

У розвинутих країнах державний сектор представлений, перш за все, у виробництві суспільних благ. Державний сектор нині, як безпосередній постачальник товарів і послуг, представлений такими галузями інфраструктури, як освіта, охорона здоров'я, культура, транспорт і зв'язок, енергетика, комунальне господарство, включаючи водо-, електро- і газопостачання, прибирання сміття та переробка відходів, благоустрій територій.

Проте так було не завжди. Відразу після закінчення Другої світової війни, в 1950–1970-х рр. в усіх розвинених капіталістичних країнах утворився доволі значний сектор, в якому держава здійснювала прямий контроль – володіючи власністю (державні та змішані підприємства) або регламентуючи стратегічні параметри цін, тарифів, умов доступу до галузі тощо. Як правило, державні підприємства створювалися в галузях із високою капіталоємністю і великим періодом окупності – в енергетиці, транспорті, зв'язку, в сфері комунального обслуговування. Крім цього, після війни в європейських країнах було націоналізовано багато

збиткових галузей (добувна промисловість, металургія, суднобудування). Часто держава виступала ініціатором створення високотехнологічних підприємств, наприклад, атомної енергетики.

Одержавлення стало способом швидкого вирішення економічних та соціально-політичних проблем за рахунок державного бюджету. У деяких європейських країнах до початку масштабної приватизації 1980-х рр. державі належало багато підприємств обробної промисловості: сталеливарної – в Австрії, Італії, Франції, Швеції, автомобільної – у Великобританії та Франції, суднобудівної – у Великобританії, Італії, Іспанії, Швеції. В цих країнах істотна частка державних витрат спрямовувалася на підтримку, субсидування і розвиток націоналізованих галузей. Частка прямих державних капіталовкладень сягала 10–20 % всіх інвестицій [187].

На перших порах державні підприємства володіли необхідними перевагами. Мотив прибутку для таких підприємств не завжди був головним. Тому уряд міг у певних межах маневрувати відпускними цінами, постачаючи приватним підприємствам порівняно дешевшу сировину, електроенергію, транспорт та надаючи їм безкоштовно (або за низькими цінами) результати наукових досліджень (які здійснювалися за державний рахунок) тощо. З часом державне підприємництво почало виявляти низку негативних властивостей, які спочатку виступали як його переваги. Монопольне становище державних підприємств і їхній прямий зв'язок із бюджетом породжували патерналістські настрої, знижували стимули до інновацій. Бюрократичні форми управління, переважно галузева організація державних підприємств, перешкоджали диверсифікації виробництва та створенню великих міжгалузевих об'єднань. Державні підприємства опинилися поза новими ринками капіталу та новими формами фінансування (зокрема міжнародними). З посиленням глобалізаційних та інтеграційних процесів, створенням єдиного ринкового простору в Європі вони вже не могли бути конкурентоспроможними. Саме ці причини, з одного боку, і потреби уряду поповнити бюджетні доходи – з іншого, призвели в 1980-х роках до широкої приватизації державних підприємств майже в усіх індустріально розвинених країнах: державний сектор значно скоротився, особливо у сфері промислового виробництва.

Новим стимулом до подальшої приватизації в Європі став Маастрихтський договір, підписаний в 1992 р., і створення Європейського

Союзу. Умови цього договору вимагали розширити поле вільної конкуренції, що виключає підтримку державою “своїх підприємств”. Наприкінці ХХ ст. в усіх країнах ЄС держава практично приватизувала всі підприємства обробної промисловості. Якщо на початку 1980-х років частка працівників, зайнятих на державних підприємствах цієї галузі, в загальній чисельності робочої сили становила 13%, то нині вона не перевищує 1,7%. Знизилася зайнятість й у фінансовому секторі, що раніше був державним, до кінця 2005 р. вона становила 9% загальної чисельності працюючих [187].

У процесі трансформації державного сектору країни з ринковою економікою використовували переважно механізми приватизації та корпоратизації. Так, у Великобританії впродовж тривалого періоду частка держави в економіці була доволі вагомою і справляла суттєвий вплив на розвиток національної економіки. Такі галузі, як енергетика, транспорт, зв'язок, металургія майже повністю перебували у державній власності. Майнова частина державного сектору Великобританії формувалася з окремих державних корпорацій або цілих націоналізованих галузей, що створювалися шляхом: націоналізації всіх компаній в певній галузі; надання державній установі статусу державної корпорації (наприклад, Британський поштовий зв'язок); переходу до власності держави банкрутуючих приватних компаній; купівлі акцій прибуткової приватної компанії; створення нового державного підприємства [285, с. 12]. Від 80-х рр. ХХ ст. Великобританія взяла курс на мінімізацію розмірів державного сектору шляхом його повної або часткової приватизації. За більш ніж 25 років незмінного курсу на роздержавлення економіки власність держави у Великобританії доведено до мінімуму. Розпочата наприкінці 1990-х рр. у Японії трансформація державного сектору була спрямована на “очищення” функцій державного сектору від непотрібних нашарувань, зміщення ролі центру щодо управління підприємствами державного сектору та підвищення ефективності державних інвестицій [14, с. 105].

Масштаби державного сектору в економіках розвинутих країн різняться (табл. 2.1). Про це можна судити за часткою зайнятих у ньому в загальній чисельності зайнятості: на 1 січня 2007 р. ця частка становила: у Швеції – 31%, Франції – 25%, Великобританії – 14%, США – 13%, Японії – лише 6% [12].

Таблиця 2.1

**Відносні масштаби державного сектору в економіці
європейських країн за станом на 1 січня 2007 р.**

| Країна | Частка в чисельності зайнятих | Частка у ВВП |
|----------------|----------------------------------|--------------|
| Франція | 25,3 | 19,0 |
| ФРН | 8,8 | 10,2 |
| Італія | 15,8 | 19,0 |
| Великобританія | 6,0 | 7,0 |
| Іспанія | 7,5 | 10,0 |
| Португалія | 14,5 | 21,7 |
| Бельгія | 9,8 | 9,0 |
| Нідерланди | 6,0 | 11,2 |
| Греція | 15,0 | 19,5 |
| Данія | 8,5 | 8,8 |
| Ірландія | 10,7 | 13,5 |
| Люксембург | 4,7 | 4,0 |

¹Примітка. Складено на основі даних [401].

Функціональне навантаження державного сектору певним чином характеризується структурою державних видатків (див. табл. 2.2). Зокрема, в більшості країн із розвинутою економікою витрати на охорону здоров'я сягають 6% ВВП, освіту – 4% ВВП, соціальний захист – 7% ВВП. Переважна більшість цих витрат спрямовується на фінансування програм, що реалізуються суб'єктами суспільного сектору економіки.

Таблиця 2.2

**Структура державних видатків провідних країн світу в 2006 р.,
% від ВВП¹**

| Країна | Видатки на охорону здоров'я | Видатки на освіту | Видатки на оборону | Видатки на пенсійне забезпечення | Обслуговування державного боргу |
|--------------------|--------------------------------------|-------------------------|--------------------------|--|---------------------------------------|
| Канада | 6,9 | 5,2 | 1,2 | 5,4 | 2,5 |
| Франція | 7,7 | 5,6 | 2,5 | 13,4 | 0,2 |
| Німеччина | 8,7 | 4,8 | 1,4 | 12,1 | 2,7 |
| Італія | 6,3 | 4,7 | 1,9 | 17,6 | 5,3 |
| Японія | 6,4 | 3,6 | 1,0 | 6,9 | 1,5 |
| Велика Британія | 6,9 | 5,3 | 2,6 | 10,3 | 1,5 |
| США | 6,8 | 5,7 | 4,0 | 7,5 | 1,8 |

¹Складено з використанням [295, С. 26–27; 400].

Як правило, державний сектор домінує в певних базових галузях, хоча ступінь державної участі в них може варіюватися. Наприклад, в Італії найбільші державні компанії контролюють переважно чорну металургію, електротехнічну і суднобудівну промисловість. В Іспанії держава встановила суворий контроль в сфері виробництва електроенергії. У Великобританії державний сектор домінує у вугільній промисловості і ядерній енергетиці. У Франції його роль найбільш значима в електроенергетиці, аерокосмічній, електронній, хімічній промисловості, металургії, автомобілебудуванні.

Істотна характеристика державного сектору в країнах з розвинутою економікою – його опора на великі господарські структури. Так, всі АЕС Великобританії підпорядковані компанії “Нуклеар електрик”, де держава є єдиним акціонером. Значну роль великі державні промислові групи відіграють в економіці Франції. У списку – 30 найбільших в світі за розмірами активів компаній, що перебувають у державній власності, французькі групи “Томсон” (аерокосмічна промисловість і оборона), “Аероспасьяль” (аерокосмічна промисловість), “Газ Франції” і “Електрісіте де Франс” (енергетика) займають помітне місце. Група “Томсон” є, по суті, державним холдингом (держава володіє 75% активів). Вона знаходиться на першому місці в Європі й третьому місці в світі за виробництвом електронної продукції військового призначення та четвертому – за виробництвом побутової електроніки. Групі “Аероспасьяль” належить перше місце у Франції і третє в Європі серед виробників аерокосмічного устаткування. Держава володіє тут 62,2% капіталу безпосередньо і 20% через іншу компанію зі стовідсотковою державною участю. На частку державної компанії “Електрісіте де Франс” припадає 90% виробництва електроенергії і 95% електропостачання. Вона є монополістом не лише у виробництві та розподілі електроенергії, а й у її імпорті та експорті. Монопольне становище компанії зберігається насамперед для того, щоб забезпечити в перспективі довгострокове планування атомної енергетики [63, с. 33]. Наявність великих державних компаній підвищує керованість національної економіки. У Франції, наприклад, держава, формуючи розгалужену структуру державного сектору в промисловості, встановлює контроль передусім над великими компаніями, що займають провідні позиції в новітніх наукоємних високорентабельних галузях. В результаті вона дістає можливість визначати напрями та контролювати розвиток стратегічно важливих галузей виробництва на користь всього суспільства.

Кожна країна з розвинутою економікою має свої особливості побудови та функціонування державного сектору економіки.

Так, у Франції основну складову державного сектору становлять державні підприємства та підприємства з державною участю. Під підприємствами державного сектору розуміються будь-які державні підприємства, в яких держава, державні органи чи установи, інші державні підприємства прямо чи опосередковано є власниками більшої частини капіталу або володіють не основною частиною капіталу, але мають реальну владу над підприємством (право золоті акції, встановлення спеціального статусу підприємства) [51, с. 3; 285, с. 10]. При цьому підприємство не вважається державним, якщо участь держави не є мажоритарною ні в капіталі, ні в правлінні. Державні підприємства, які є основною складовою державного сектору Франції, умовно можна поділити на три групи, кожній з яких притаманні власні функції: адміністративні установи, державні підприємства зі статусом компаній, національні акціонерні товариства або товариства зі змішаним державно-приватним капіталом. До адміністративних установ відносять організації, що не належать безпосередньо до державних органів, діють у межах державного права та управляються в звичайному адміністративному порядку. В першу чергу, це підприємства, які виконують суспільні завдання: “Електрикте де Франс”, Національне товариство залізниць, а також установи пошти та зв'язку, поліграфічні підприємства, лікарні, музеї, школи, депозитні каси. Найбільші підприємства володіють властивостями монополістів. Держава опікає їх, беручи на себе зобов'язання із забезпечення заробітної плати для їхніх працівників, соціальної захищеності, інвестицій та модернізації. Засоби на розвиток цих підприємств передбачені особливими статтями бюджету [285, с. 13].

До державних підприємств зі статусом компаній відносять промислові підприємства конкурентного сектору та великі банки. Такі підприємства здебільшого є акціонерними компаніями з державним капіталом, що функціонують за ринковими правилами, в діяльності керуються приватним правом та в загальному відображають пріоритетні напрямки розвитку економіки. Такими компаніями виступають окремі підприємства, що виконують функції суспільних служб, а також організації-монополісти у своїх галузях: “Газ де Франс”, “Ер Франс”, компанії з управління аеропортами Парижа, морськими портами, національне управління лісами. В національних акціонерних товариствах (товариствах

зі змішаним державно-приватним капіталом) держава є найбільшим власником акцій. Ці компанії функціонують у звичайному ринковому середовищі. Статус державних підприємств мають й ті підприємства, в яких держава не має більшості в капіталі, але має більшість голосів в правлінні, що дозволяє їй здійснювати контроль управління.

На противагу Франції, незначним є державний сектор у Великобританії. В державному секторі країни діють лише окремі державні корпорації (Банк Англії, Британська телерадіомовна корпорація, Агентство з розвитку Шотландії та Уельсу) та державні акціонерні компанії, стосовно яких проводиться політика максимального наближення умов та цілей їх функціонування до приватного сектору, тобто підвищення ефективності використання капіталу, максимізація прибутку. В монопольному статусі державний сектор Великобританії залишився у вугільній промисловості та ядерній енергетиці. Функціонування компаній в цих галузях контролює комісія з монополій та відносин в економіці. Державні корпорації зобов'язані виконувати урядові завдання стосовно напрямків розвитку та планів економічного приросту, враховувати напрямки і принципи інвестиційної та цінової політики (встановлення державних тарифів), уникати чи обмежувати зовнішнє фінансування. Основним джерелом фінансування капіталовкладень державних корпорацій та галузей є державні позики. Фінансова допомога, переважно у формі довгострокових кредитів, надається центральним урядом з Національного фонду позик державним корпораціям. Державні акціонерні компанії мають право випуску власних позик, їм відкрито доступ до короткострокових банківських кредитів та кредитів на міжнародному ринку позичкового капіталу.

В Німеччині основна частка державної власності – в хімічній, машинобудівній, транспортній та електротехнічній галузях. Державний сектор Німеччини сформовано з публічно-правових та приватно-правових державних підприємств. Діяльність перших спрямовується на задоволення населення в окремих послугах щодо перевезень, зв'язку. До цього виду підприємств належать Федеральна залізниця та Федеральна пошта. Приватно-правові підприємства перебувають у федеральній, земельній та комунальній власності. Федеральна власність охоплює банківську, поштову, гірничу галузі, транспорт, аеропорти та кораблебудівні заводи, виробництво сталі, будматеріалів, хімічну та електротехнічну промисловість, судно-, авто-, верстатобудування, деревообробку тощо.

Діяльність практично всіх федеральних державних підприємств, включаючи змішані (крім пошти і залізниці), регулюється нормами приватного права [17].

США мають незначний, порівняно з європейськими країнами, державний сектор, до якого належать державні монополії в сфері зв'язку та енергетики, Федеральний резервний банк США, окремі об'єкти інфраструктури (канали, шляхи, системи каналізації та водопостачання, автодорожнє та портове господарство), окремі заклади освіти, науки, охорони здоров'я та оборони. При цьому в практиці регулювання державного сектору широко використовується система державних замовлень (атомна, аерокосмічна, електротехнічна промисловість). Характерною особливістю американської моделі державного сектору є передача в управління та експлуатацію приватними корпораціями підприємств, що були створені за державні кошти. До особливостей державного сектору США можна віднести також володіння державою значною частиною природно-ресурсної складової національного багатства країни [51, с. 6].

Відмінність у структурі державного сектору в Японії спричинена специфічністю японської економічної моделі, яка визнає державу найголовнішою складовою економічної системи. Максимальна присутність держави в економіці ґрунтується на широкому спектрі функцій, що забезпечує державний сектор. До останнього в Японії відносять підприємства й установи з участю державного капіталу та державні фінанси [138, с. 105]. При цьому майнова частина державного сектору складається з двох груп: державних підприємств, що прямо регулюються урядом, та санкціонованих юридичних осіб – підприємств зі змішаним капіталом. За функціональною структурою державний сектор японської економіки сформовано із: адміністративних підприємств (національна лісова служба, державна поліграфічна служба, монетний двір, поштова служба); державних підприємств – особливі юридичні особи, які непрямо регулюються урядом; державних корпорацій; суспільних корпорацій, які виконують функції створення та підтримання умов суспільного відтворення, здійснюють контроль над цінами найважливіших товарів, проводять стабілізацію життєвого рівня населення, стимулювання зовнішньої торгівлі; спеціальних банків; виконавчих корпорацій (підприємства змішаного типу); підприємницьких корпорацій та кооперативних банків; суспільних підприємств типу компаній (акціонерні компанії з повністю державним або змішаним капіталом) [51, с. 6].

Дослідження особливостей модернізації державного сектору в країнах із розвинутою економікою [80; 345] дозволяє виокремити три стратегії забезпечення та поліпшення його конкурентоспроможності: англосаксонську з радикальною орієнтацією на ринкові концепції раціоналізації, типові для приватного сектору (США, Великобританія, Нова Зеландія); японську стабілізаційну модель “стрункої держави” на основі збільшення внутрішнього споживання; шведську модель реструктуризації соціальної держави з використанням концепцій “планових ринків” та “суспільної конкуренції”.

В контексті впровадження нових форм функціонування державного сектору в країнах із розвинутою економікою необхідно констатувати тенденцію до посилення стратегічного партнерства державного та приватного секторів у реалізації “insourcing” проектів, яке полягає в тому, що державний сектор (або його частки) сам виступає на ринку як приватне підприємство і ставить себе перед викликами ринку, тобто орієнтується на отримання прибутку. Переваги для державного сектору в цьому випадку полягають у можливості отримання часткової незалежності від параметрів бюджету. Це може бути досягнуто в разі, якщо державний сектор використовує свої ресурси в комерційних цілях, зокрема з огляду на те, що в деяких галузях він посідає монопольне становище. Разом з економічними інструментами, спрямованими на внутрішню оптимізацію для збільшення ефективності державного сектору та “insourcing” проектів, що мають принести нові джерела прибутків, в країнах з ринковою економікою використовується можливість співробітництва державного та приватного секторів для використання досвіду та здатності останнього в процесі трансформації діяльності держави. Під стратегічним партнерством розуміється спрямоване на довгострокову перспективу співробітництво, що ґрунтується на рамкових домовленостях та договорах. Згідно з такими домовленостями створюється приватне агентство для забезпечення розробки, придбання та експлуатації обладнання, яке перебирає частку завдань державного сектору, що не належать до його принципової компетенції і більш ефективно реалізуються приватним сектором. В загальному йдеться про виокремлення (outsourcing) надання послуг, що потребують високої концентрації персоналу та капіталу.

Принциповим напрямком у розвитку взаємовідносин між державою і підприємствами державного сектору, зокрема у Франції, є постійне

розширення контрактних відносин. Визнаючи господарську автономію акціонерних підприємств з часткою державного капіталу, держава зберігає за собою основну роль у визначенні довгострокової стратегії їхнього розвитку. Основним механізмом реалізації цього вектора регулювання є укладання цільових контрактів чи контракт-планів. Підприємство відповідно до стратегії уряду розробляє свій план розвитку на перспективу 3–5 років. Пройшовши обговорення і затвердження у відповідних міністерствах, контракт-плани стають основою діяльності державних підприємств. Зобов'язання при цьому перекладаються на керівництво підприємства, а останнє отримує повну незалежність у виборі засобів їх досягнення. Механізм маніпулювання з акціонерним капіталом держави дозволяє останнім через фінансову підтримку окремих підприємств проводити збалансовану макроекономічну політику, підтримуючи стратегічні напрямки розвитку, гарантуючи економічну безпеку на власних ринках в умовах європейської інтеграції.

Орієнтація на конкуренцію зумовила ширше розповсюдження таких форм взаємодії держави з приватним сектором, які означають свого роду приватизацію (або “квазіприватизацію”) певних господарських функцій державної влади, особливо на регіональному або муніципальному рівнях, пов'язаних із задоволенням колективних потреб. Мова йде про широке впровадження (на контрактних засадах) підприємств приватного сектору в ті сфери діяльності, які раніше належали переважно державі. Спектр таких нових взаємин держави та приватних фірм, особливо на муніципальному рівні, величезний – це і підтримка дорожнього господарства, прибирання сміття, надання рекреаційних послуг, утримання дошкільних установ тощо.

Галузі інфраструктури в країнах із розвинутою економікою, як і раніше, залишаються під контролем держави, але і в них відбуваються дуже важливі реформи. Ці галузі, будучи природними монополіями, мають низку недоліків монополістичного панування. Державний контроль за ними не завжди здатний досягти цілей, що відповідають суспільним інтересам. Тому в багатьох країнах почалася ґрунтовна реконструкція цих монополістичних структур. У них виділяється так званий мережевий компонент, який, власне, і утворює монополію (до мережевих компонентів, наприклад, в електроенергетиці належать лінії електропередачі, в залізничному транспорті – залізничні колії). Він

залишається під контролем держави, а всі інші елементи – підприємства, фірми, що безпосередньо виробляють та надають послуги і спроможні функціонувати в конкурентному середовищі – передаються в приватні руки [63, с. 35]. Розширюються партнерські взаємини між державним та приватним секторами в реалізації великих спільних програм і проектів. Основою такого партнерства є бюджетні асигнування, що надаються урядом (субсидії, гранти), і різні преференції, зокрема податкові пільги. Особливо широко їх використовують на місцевому рівні, як правило, для перебудови проблемних міських районів, в муніципальному житловому будівництві і при модернізації комунальних структур.

Узагальнюючи досвід функціонування державного сектору в країнах з розвинутою економікою, можемо стверджувати, що Україні в процесі розробки політики з реформування державного сектору корисними є зарубіжні підходи стосовно принципів його формування. Так, у країнах із розвинутою економікою наявність держпідприємств вважається виправданою у випадках, коли:

- в рамках приватного сектору не можуть бути досягнуті умови макроекономічної стабільності (насамперед у випадках природних монополій), а також коли мова йде про необхідність утримувати низькорентабельні або капіталомісткі, але потрібні для суспільства виробництва та підприємства, куди приватний сектор йти не хоче (інфраструктура, екологічні підприємства, деякі види наукомістких виробництв тощо);

- держава прагне контролювати ті галузі, які вона вважає важливими для економіки або оборони країни, особливо якщо виникає загроза переходу відповідних фірм під повний контроль ТНК;

- держава хоче мати в своєму розпорядженні інструменти регулювання господарської, зокрема інвестиційної, діяльності або модернізації економіки через відповідні програми в сфері НДДКР;

- необхідно забезпечити міжгалузевий перерозподіл ресурсів, якщо приватні господарюючі суб'єкти не в змозі це зробити;

- потрібним є проведення цілеспрямованої регіональної політики, пов'язаної з освоєнням нових територій і розвитком відсталих районів, створенням там нових виробництв, об'єктів інфраструктури і додаткових робочих місць.

Світовий досвід свідчить, що за будь-якого політичного режиму державний сектор є ключовою економічною опорою країни і

найважливішою сферою державного управління. Його масштаби і структура в окремих країнах залежать від стану національного господарства, історичних та соціальних умов і традицій. Питання про те, в яких галузях участь держави є найдоцільнішою, вирішується в рамках конкретної моделі, що передбачає певні галузеві пріоритети та “національний” погляд на роль державного сектору.

Починаючи з 1950-х років не лише державний, а й муніципальний сектори у Європі зазнали низки змін з урахуванням реалізації концепції становлення держави загального добробуту. Пізніше виникла потреба у додатковій трансформації як реакції на глобалізаційні та інтеграційні тенденції, особливо у зв'язку з поглибленням співпраці в рамках Європейського Союзу. Оцінка змісту та спрямованості цих реформ дозволяє нам виокремити чотири етапи реформування муніципального сектору в країнах Західної Європи: коригування кількості адміністративно-територіальних одиниць, організаційні реформи, фінансові реформи та функціонально-процедурні реформи.

Під час першої хвилі реформ шляхом об'єднання була скорочена чисельність муніципалітетів на основі припущення, що ефективне й результативне надання послуг на місцях вимагає більших територіальних утворень, аби уникнути надлишковості та одержати економію, обумовлену зростанням масштабів виробництва. Найбільшого поширення ці процеси набули у скандинавських країнах та Великобританії. Власне в результаті консолідації виникли нові територіальні форми муніципального сектору: округи з надання послуг, ради мікрорайонів і спеціалізовані округи.

Організаційні реформи передбачали зміну внутрішньої структури муніципальних утворень, здебільшого під значним впливом центральної влади. Вони включали: посилення ролі мерів та рад; надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру; розширення участі громадськості у прийнятті рішень; запровадження обов'язкових “раціональних” методів планування розвитку муніципального сектору; зміна у складі місцевого персоналу і місцевих правил організації управління муніципальним сектором.

Фінансові реформи включали збільшення обсягів ресурсів, які центр надає органам місцевої влади, зокрема для реалізації державних соціальних програм. Це пояснювалося бажанням центральної влади залучити органи місцевого самоврядування, а відповідно й муніципальний

сектор, до участі у загальнодержавних системах. Були зроблені спроби зміцнити здатність місцевої влади збирати податки чи забезпечити себе альтернативними засобами фінансування (запровадження плати за послуги, створення муніципальних підприємств, надання послуг на ринкових засадах).

Функціонально-процедурні реформи включали комплекс різнопланових змін із метою децентралізації муніципального сектору та впровадження ефективних технологій управління його розвитком на принципах менеджменту. Наприклад, у Великій Британії надання соціальних послуг було децентралізовано з метою наближення їх до конкретного споживача. В Італії відбулася аналогічна децентралізація багатьох державних функцій. Окрім того, було запроваджено систему планування діяльності з метою посилення контролю центру над ефективністю й результативністю послуг, що надаються муніципалітетами. Системи планування у межах окремих програм та звітності були запроваджені у Німеччині, Франції, Данії та ін.

Муніципальний сектор у країнах із розвинутою економікою характеризується значним рівнем корпоратизації, як внутрішньо-муніципальної, так і міжмуніципальної. Так, у країнах Західної Європи та США більшість муніципалітетів мають статус корпорацій, що функціонують як повноправні суб'єкти ринкової економіки з метою отримання економічного ефекту для територіальної громади. Показовим у контексті міжмуніципальної корпоратизації є досвід США щодо формування спеціальних та шкільних округів. У 1997 р. в США було 14721 шкільний та 29532 спеціальних округи. Вони утворюються, як правило, за ініціативою громад для підвищення ефективності надання населенню громадських послуг. Об'єднання на функціональних засадах може здійснюватись як на постійній, так і тимчасовій (цільовій) основі. Існують спеціальні округи для надання послуг освіти, водопостачання, пожежного захисту, каналізації, дренажних та іригаційних систем, житлового будівництва, вивезення сміття, транспортних послуг, збереження природних ресурсів, охорони пам'яток архітектури [169, с. 54–55].

Дослідження функціонування муніципального сектору в процесі забезпечення надання муніципальних послуг дало змогу виокремити організаційні форми надання послуг та методи організації їх надання на муніципальному рівні. Так, організаційна форма надання послуг може бути

представлена чотирма типами: децентралізації, коли функції надання послуг, регулювання і контролю надаються місцевим урядовим відомствам; делегування, коли функції надання послуг надаються напівдержавним чи квазіурядовим структурам (акціонерним або суспільним підприємствам); передачі влади, коли права надаються державним або місцевим політичним органам для добровільного або примусового надання послуг; типом приватизації, коли функції і відповідальність за надання послуг зосереджуються в рамках приватних осіб або організацій [376]. В результаті за юридичним статусом серед суб'єктів, що забезпечують надання послуг в рамках муніципального сектору, можна виокремити: індивідуальні підприємства, близькі за статутом до фізичних осіб; товариства, що мають статус юридичної особи; асоціації, які не мають на меті прибуткову діяльність; місцеві адміністрації (муніципалітети, місцеві ради); державні установи адміністративного або комерційного характеру. В організації надання муніципальних послуг місцеві адміністрації (муніципалітети, місцеві ради) займають особливе місце, оскільки вони: а) надають послуги територіальному співтовариству; б) їхня діяльність має, як правило, некомерційний характер; в) у їхній діяльності присутній соціальний вимір. Ці особливості визначають специфіку мети, прийняття рішень та оцінки результатів в процесі управління. Оскільки завдання діяльності місцевих адміністрацій (муніципалітетів, місцевих рад) пов'язані з інтересами громадян, то вони враховують не лише економічні, а й політичні та соціальні аспекти при наданні послуг. При прийнятті рішень враховуються соціальні наслідки, що стосуються територіальної громади загалом, так званий зовнішній ефект. У сфері приватної організації надання послуг і приватного управління рішення, як правило, ґрунтуються на принципі оптимального асигнування ресурсів (збалансування прибутків і граничної вартості, пов'язаних зі здійсненням вибору). Державні (муніципальні, комунальні) підприємства – це ринкові структури, акціонером в яких є держава або територіальне об'єднання (муніципалітет). Маючи свою частку в складі державного (муніципального, комунального) підприємства, держава чи муніципалітет виступають не тільки як акціонер, а й як регулятор і гарант економічної та соціальної політики [155, с. 44–45].

Значний вплив на формування структури та функціонального навантаження муніципального сектору в країнах з розвинутою

економікою мають процеси в системі муніципального управління, що обумовлює доцільність їх дослідження.

Вихідним принципом побудови системи муніципального управління в розвинутих країнах є принцип субсидіарності. У вільній інтерпретації він стверджує, що будь-яке завдання громадського характеру має виконуватися на найнижчому рівні влади, який в змозі його виконати. Спочатку цей принцип стосувався взаємин приватної та суспільної сфер і стверджував, що втручання держави необхідне тільки в тому випадку, якщо вирішити певне завдання неможливо приватно. У цьому сенсі він виконував протекціоністську функцію щодо індивідуальної свободи. Пізніше принцип субсидіарності був перенесений на систему державного устрою. Так, В. Біккель застосував його до місцевих органів влади, які “повинні отримати в свою компетенцію всі завдання, які вони в змозі виконати” [371, с. 736]. Нове звучання цей принцип отримав у 1992 р. в Маастрихтському договорі. Принцип субсидіарності став одним із основоположних для Європейського Союзу. Необхідно підкреслити, що цей принцип розглядається як один із найважливіших принципів організації муніципального сектору. Він базується на невтручанні інститутів державного сектору у вирішення питань місцевого значення, віднесених до відання територіальної громади та її органів.

Функціонування та розвиток муніципального управління в країнах Європи орієнтується на реалізацію положень Європейської Хартії місцевого самоврядування (ЄХМС). У цьому документі зазначено, що об'єктом муніципального управління має виступати частина публічних (державних) справ, що становлять питання місцевого значення, тобто ті, котрі мають локально-територіальний характер і виникають у процесі функціонування територіальної громади, задоволення потреб її членів. Ці питання мають комплексний характер, оскільки пов'язані з реалізацією інтересів членів територіальної громади в усіх сферах місцевого життя – економіці, освіті, культурі, громадському порядку тощо. В той же час чітко визначити коло питань місцевого значення, відмежувати їх від питань загальнодержавного чи регіонального значення надзвичайно важко. ЄХМС не містить конкретних критеріїв такого розмежування, надаючи тим самим повну свободу в цьому питанні національному законодавству.

Кожна країна самостійно обирає власну модель розмежування повноважень центральної та місцевої влади. У практиці Європейських

країн використовуються різні моделі взаємодії органів місцевого самоврядування та центральних органів влади, що зумовлюється різним ступенем самостійності місцевих органів влади [155, с. 38–41]. В основному, вони визначаються устроєм держави (федеративний чи унітарний). Найпоширенішим є підхід, за яким виокремлюють такі моделі:

а) відносної автономії, типовими характеристиками якої є незалежність місцевого самоврядування, свобода дій у встановлених законодавством межах, обмежений контроль місцевої влади з боку центральних органів, висока роль місцевих податків у формуванні місцевих бюджетів. За цієї моделі має місце нерівність у вартості, продуктивності і якості надання послуг у різних муніципальних утвореннях. Модель найбільш яскраво простежується в країнах Скандинавії, особливо в Швеції.

Швеція є типовим прикладом “моделі відносної автономії” в розподілі повноважень із надання послуг між центром і місцевою владою. Обов’язки з надання послуг розподілені на всіх рівнях врядування (див. табл. 2. 3).

Таблиця 2.3

Розподіл повноважень між центром та місцевою владою в Швеції¹

| Муніципалітет | Округ | Країна |
|---|---|---|
| Соціальний добробут; обов’язкове навчання; житлове будівництво; ліквідація відходів; пожежна охорона; відпочинок, спорт; охорона здоров’я і навколишнього середовища; мистецтво; вулиці й парки; цивільна оборона; забезпечення водою та електрикою; планування будівництва; місцеві та регіональні комунікації | Медична допомога; служба охорони здоров’я; позастаціонарне медичне обслуговування; державні лікарні; приватні клініки; охорона здоров’я; стоматологія; психіатричні лікарні; піклування про розумово відсталих; місцеві та регіональні комунікації; поновлення в професійних правах | Державна безпека; оподаткування; вища освіта; дорожньо-транспортний контроль; енергетичне забезпечення; надання соціальних пільг; соціальне страхування |

¹ Сформовано за [200; 147].

В організації обслуговування населення в Швеції застосовують принципи: локальності, який передбачає чітку взаємодію місцевого керівництва і населення, що користується його послугами; рівноправності, що підтверджує рівність громадян в отриманні послуг; неприбутковості, який вимагає відповідності цін на послуги їхньої

собівартості; відсутності спекуляції, тобто недопущення участі органів місцевого самоврядування в примітивному бізнесі. Характерними рисами шведської моделі є подвійне управління розвитком територіальних спільнот з боку державних і окружних рад, які мають одну географічну зону дії, але різні функції, широка участь кооперативного сектору у виробництві й наданні послуг. Найбільш відчутною вона є у ринку житлово-будівельних послуг, комунальному обслуговуванні муніципального житлового фонду, ритуальних послугах [147]. Як суб'єкт ринку послуг кооперативи формують асоційовані форми підприємництва (об'єднання, спілки), які визначають умови створення демократичної моделі організаційно-економічного механізму ринку, через механізм угод із муніципалітетами дозволяють останнім забезпечити надання соціально значимих видів послуг (догляд за перестарілими та інвалідами), послуг пралень, гаражів з ремонту автомобілів;

б) модель представництв. За цієї моделі місцева влада є продовженням або органом центральної влади, функції місцевої влади детально регламентовані в законодавстві, характерним є високий ступінь контролю діяльності на місцях, існує невисока відповідальність за прийняття рішень на місцях, домінуюча роль центру у фінансуванні місцевих видатків. Має місце більший рівень витрат на надання послуг, вища ефективність і справедливість у забезпеченні послугами, можуть використовуватись неурядові організації для надання послуг під контролем центральних органів. До моделі представництв тяжіє система місцевого самоврядування Великобританії, Люксембургу, Ісландії.

Пошуки економії у наданні послуг спонукали уряд М. Тетчер розглядати різні варіанти вирішення цієї проблеми. Уряд був великою мірою орієнтований на ринок і запропонував засоби, за якими би послуги надавалися через приватний сектор. Так, зокрема, Законом про місцеве самоврядування (1988 р.) було рекомендовано місцевим органам влади укласти контракти або запропонувати приватним компаніям забезпечити такі служби, як збирання відходів, прибирання приміщень, обслуговування шкіл, землекористування та засоби перевезення (транспорту). З 1991 р. до цих послуг додали керівництво спорудами для спорту та відпочинку [155, с. 40].

Модель, при якій органи місцевого самоврядування використовують приватний сектор для надання послуг, залишаючи за собою лише пропонування послуг і контроль за їх наданням, дозволила органам місцевого самоврядування бути представниками центрального

уряду (звідси “модель представництва”). Слід зазначити, що модель представництв покладається на належний розвиток організаційної бази приватного сектору для надання послуг. Якщо ця база не розвинута, то застосовувати модель представництв і підтримувати відповідний рівень послуг складно;

в) модель взаємодії. Їй властиві: не формальний, а реальний розподіл влади на центральну і місцеву, підтверджений чітким розподілом фінансових та юридичних повноважень; спільна відповідальність обох рівнів влади у прийнятті рішень; поєднання місцевих джерел податків із дотаціями центрального уряду. Має місце використання урядових та неурядових організацій для надання послуг. Ця модель переважає в країнах Західної Європи та Японії [9, с. 45]. Так, японські органи місцевого самоврядування виконують як власні, так і делеговані з центрального уряду обов'язки з надання послуг. Місцеві органи самоврядування виконують такі функції: забезпечення громадської законності і порядку (місцеві суди, поліція); забезпечення охорони здоров'я та добробуту, заходів із поліпшення побутових умов, функціонування приватних клінік, санаторіїв, виправних установ, організація надання ритуальних послуг, охорона навколишнього середовища; забезпечення інфраструктурних функцій (дороги, мости, водні шляхи, транспорт, портові басейни, дамби та причали), землекористування, водних і каналізаційних можливостей; забезпечення газом і електрикою; утримання парків і площ; забезпечення надання освітніх послуг та послуг закладів культури (школи, лабораторії, дослідницькі заклади, бібліотеки, гімназії, театри, музеї, галереї мистецтв).

У Німеччині, наприклад, общини вирішують такі основні питання: загальна безпека муніципального утворення; питання громадянства, організація прописки (реєстрації), паспортні справи; запис актів цивільного стану; промисел (місцева промисловість); будівництво, зокрема спорудження, упорядження та утримання місцевих доріг, парків, скверів, кладовищ, шкіл, лікарень, будинків перестарілих, спортивних та інших соціальних установ; охорона здоров'я та санітарія; регулювання вуличного руху; реєстрація автотранспортних засобів та справляння податку на автотранспортні засоби; водне право та культура землеробства; проведення виборів у бундестаг і ландстаги; соціальна робота з молоддю; охорона історичних пам'яток; статистика; лісове, рибне господарство; постачання водою, електроенергією, газом, теплом; каналізація, очищення стічних вод, вивезення сміття, пожежна охорона,

місцевий пасажирський транспорт; планування розвитку території з виокремленням житлових, промислових і інших зон [362, с. 104–105]. Питання діяльності общини поділяються на власні та делеговані державою, при цьому вичерпного переліку власних питань в законі нема. Община вирішує всі місцеві громадські завдання на свій розсуд, дотримуючись в обов'язковому порядку лише законодавчих приписів, спосіб виконання обов'язків община вибирає на свій розсуд. Якщо ресурсів виявляється недостатньо, то ці функції виконує район. Таким чином, застосовується принцип не жорсткого розподілу повноважень, а субсидіарності. В Німеччині сформувалася певна практика розподілу повноважень місцевого самоврядування на власні та делеговані (див. табл. 2.4). Цікаво, що в рамках власних повноважень виокремлюють повноваження обов'язкові та добровільні. Перелік обов'язкових повноважень встановлюється органами земель, вони виконуються на рахунок засобів місцевого самоврядування. Добровільну компетенцію визначає рада комуни. Наприклад, гарантоване постачання громадян водою, енергією – обов'язкова функція, визначена законодавством.

Таблиця 2.4

Повноваження общини в Німеччині ¹

| Власні повноваження | Делеговані повноваження |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> – муніципальне управління; – школи й освіта; – культура; – соціальний захист (будинки перестарілих, молодіжні гуртожитки); – охорона здоров'я; спорт і туризм; – ветеринарна служба; – електро-, газо-, водопостачання, каналізація, утилізація відходів; – планування, міське будівництво, управління нерухомістю; – промисловість; – транспорт; – охорона навколишнього середовища | <ul style="list-style-type: none"> – правопорядок, громадська безпека; – будівельний нагляд; – охорона пам'яток; – промислове право; – контроль за цінами; – реалізація соціальних законів (сприяння житловому будівництву, матеріальна допомога); – страхування; – цивільна оборона, зокрема захист від стихійних лих, катастроф; – охорона здоров'я (транспортування хворих, рятувальні служби). |

¹ Наведено за [362, С. 105].

Вказані моделі муніципального управління виникають у ході процесів децентралізації, практичним проявом якої є субсидіарність, і відповідають певним її стадіям (рис. 2.1).

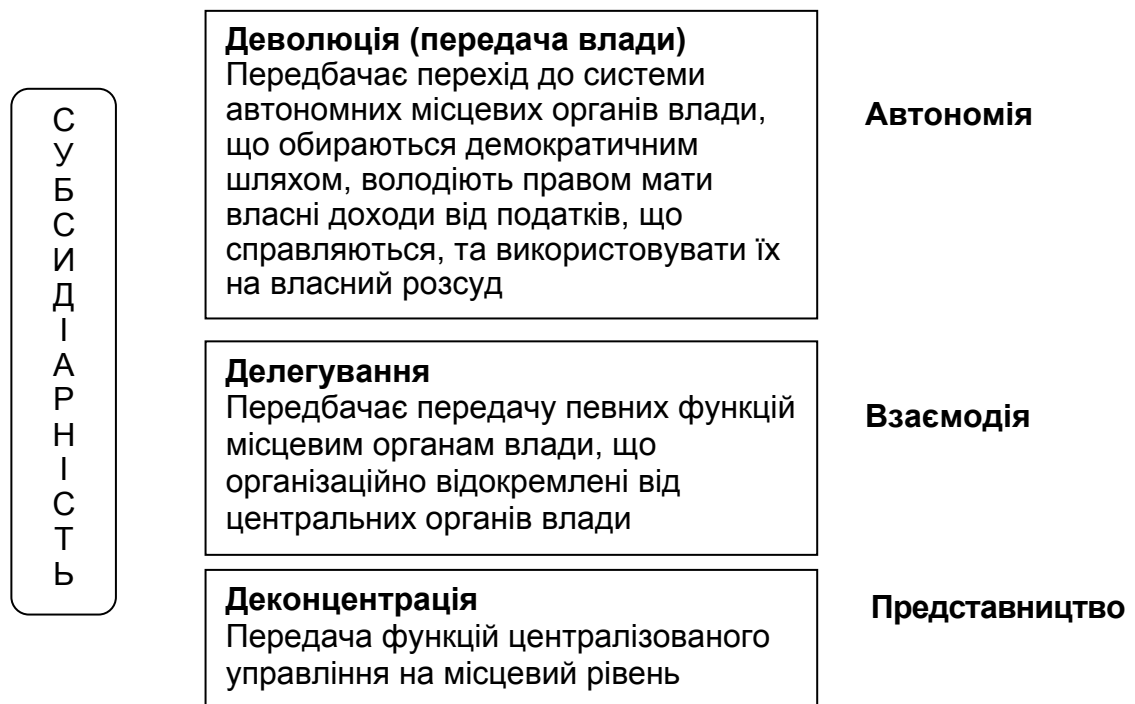


Рис. 2.1. Стадії процесу децентралізації влади

Слід зазначити, що ЄХМС не обмежується правом місцевої влади самостійно приймати рішення по питаннях місцевого значення, в ній акцентується увага на реальній здатності це робити. Поняття здатності є важливим в тому сенсі, що право управляти місцевими справами обов'язково повинне супроводжуватися реальними засобами, які мають в своєму розпорядженні органи місцевої влади. Такий підхід надзвичайно важливий – він дозволяє з'ясувати, коли місцеве самоврядування реально функціонує, а коли воно залишається декларативним – його концептуальна модель не втілюється на практиці. Проведений авторами аналіз показав, що існує критичний обсяг функцій, які органи місцевого самоврядування можуть виконувати, в тому числі добровільних. Цей обсяг обмежується наявністю матеріальних, фінансових та інших ресурсів. Його перевищення призводить до того, що частина суспільно необхідних заходів виконуватися не буде, порушується баланс інтересів. Щоб уникнути цього конфлікту, органи місцевого самоврядування повинні на достатньо високому рівні виконувати стандартні функції: створення сприятливих умов життєдіяльності, організацію і надання необхідних громадських послуг, управління муніципальною власністю, фінансами, забезпечення правопорядку та безпеки.

Умовами, що забезпечують реальну дієздатність місцевої влади, є:

– політична автономія, тобто обрання через прямі загальні вибори представницьких органів місцевого співтовариства, незалежних від

державних структур. Формування виконавчих органів за власним вибором, яким може бути забезпечене право виконувати свої функції незалежно від центральних органів управління;

- правова автономія – право самостійно здійснювати свої повноваження, законодавчо закріплені та делеговані їм іншими рівнями влади, так, як вони вважають за потрібне;

- адміністративна автономія, тобто свобода від ієрархічного підпорядкування з боку рівнів влади (відмова від принципу демократичного централізму – підпорядкування органів нижчого рівня органам влади вищого рівня);

- фінансово-економічна автономія – наявність матеріальних та фінансових ресурсів і можливості використовувати та управляти їхнім рухом (розміщувати, розподіляти) за призначенням у рамках питань, що належать до предмета місцевого відання.

Узагальнення досвіду функціонування муніципального сектору в розвинутих країнах дозволяє стверджувати, що коло функцій, які може брати на себе місцева влада, доволі широке і має відмінності за країнами. Проте їх можна об'єднати в три основні групи: контроль за дотриманням законності та порядку в місцевому співтоваристві; надання послуг населенню; представлення інтересів місцевого співтовариства. Перша функція пов'язана з діяльністю правоохоронних органів (поліції, судів, прокуратури). У ній місцева влада виступає як частина загальної державної системи. Друга і третя функції пов'язані безпосередньо з діяльністю в інтересах місцевого співтовариства.

Як зазначалося, важливим елементом муніципального сектору є його фінансова складова. Оцінка муніципального управління в країнах Європи за індикатором моделі реалізацій його функцій показує, що чим менша частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, тим вищий рівень залежності органів місцевого самоврядування від загальнодержавних податків і зборів та державних трансфертів. Це свідчить про більш високий рівень державного патерналізму в сфері муніципального управління. Згідно з Європейською Хартією місцевого самоврядування місцеві податки й збори повинні становити принаймні частину (бажано, переважну) доходів місцевих бюджетів. Як бачимо з табл. 2.5, найвищий рівень державного патерналізму відповідає низькій фіскальній самостійності місцевих бюджетів, і характерний для України, Великобританії, Болгарії, Латвії.

Частка місцевих податків і зборів в доходах бюджетів первинних суб'єктів місцевого самоврядування зарубіжних країн¹

| Країна | Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, % | Країна | Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, % |
|---------------|---|----------------|---|
| Австрія | 34 | Швейцарія | 70 |
| Бельгія | 37 | Люксембург | 60 |
| Україна | 3 | Норвегія | 58 |
| Чехія | 28 | Польща | 28 |
| Данія | 73 | Португалія | 39 |
| Фінляндія | 45 | Словаччина | 19 |
| Франція | 38 | Іспанія | 47 |
| Німеччина | 35 | Швеція | 69 |
| Італія | 29 | Великобританія | 17 |
| Болгарія | 11 | Латвія | 7 |

¹Складено з використанням [353; 118].

Саме місцеві податки й збори є тим фіскальним об'єктом, якісні й кількісні характеристики якого самостійно визначають органи місцевого самоврядування, що збільшує їхню зацікавленість у процесі підвищення ефективності збирання цих платежів, дає змогу їм коригувати податкові ставки для надання пільг суб'єктам підприємницької діяльності з метою залучення їх до виконання заходів, передбачених програмами соціально-економічного розвитку територій. Нараховують більше 100 різновидностей місцевих податків і зборів. Хоча повний перелік податків, що встановлюються і стягуються місцевою владою в світі, доволі великий, зовсім небагато місцевих податкових зборів поширені у більшості країн. Виділяють три основних типи місцевих податків: майнові податки, місцеві та регіональні податки на прибутки, місцеві податки на компанії [155, с. 392–408]. Власне місцеві податки і збори в країнах із розвинутою економікою є основою місцевих фінансів як складової муніципального сектору економіки.

Кожна країна має свої особливості місцевого оподаткування та фінансової взаємодії з органами влади регіональних та загальнодержавного рівнів. Фінансові ресурси територіальних спільнот низового рівня, основу яких становлять місцеві бюджети, є головним фактором забезпечення стабільності муніципального сектору. Так,

комунальні реформи у Швеції (1991–1992 рр.) значно зміцнили фінансову автономію комун, засади якої були закладені ще в 1862 р. Основні джерела доходів комун такі: місцеві податки; розподілені загальнодержавні податки; загальні та цільові державні субсидії; платежі за надані послуги; муніципальні позики. Особливістю шведської моделі місцевого самоврядування є значна частка місцевих податків в структурі доходів комун, яка може сягати 60% доходів місцевих бюджетів [40]. На даний час місцеві податки в Швеції стягуються лише у формі прибуткового податку, який справляється населенням комун, тобто податковою базою цього податку є зарплата та пенсійні доходи громадян. Значна частка (близько 55%) прибуткового податку з громадян у структурі податкових надходжень комун розглядається в Швеції як важлива гарантія фінансової автономії первинних територіальних утворень і компенсується високим рівнем соціальних гарантій громадян, надання яких значною мірою визначило назву шведської моделі соціально-економічної системи – шведський соціалізм. Державні субсидії в Швеції спрямовуються на фінансове вирівнювання комун різної податкоспроможності. Фінансові аспекти функціонування місцевого самоврядування були основними в ході проведення комунальних реформ, що дало змогу виробити ефективний механізм фінансування надання населенню громадських послуг високої якості. Зростання рівня фінансового забезпечення місцевого самоврядування сприяло збільшенню масштабів муніципального сектору в рамках суспільного сектору економіки.

Таким чином, можемо стверджувати, що функціональне навантаження та масштаби муніципального сектору в країнах з розвинутою економікою не є незмінними, а перебувають у процесі постійних змін з урахуванням впливу як внутрішньомуніципальних, так і зовнішніх чинників розвитку регіональних, національних та глобальної економічних систем.

Кожна країна шукає свої рецепти формування суспільного сектору та визначення його меж, однак спільним є те, що цей пошук враховує необхідність забезпечення суспільними інститутами (державою, муніципалітетами, громадськими організаціями) якісного продукування суспільних благ, покликаних задовольнити потреби як цих інститутів, так і людини як основного суб'єкта суспільного сектору економіки.

2.2. Еволюція місця суспільного сектору в економіках постсоціалістичних країн

З огляду на подібність вихідних соціально-економічних умов особливий інтерес для України становить дослідження специфіки еволюції місця суспільного сектору в економіках постсоціалістичних країн, яке доцільно проводити в розрізі трьох його підсекторів: державного, муніципального та суспільно-добровільного.

Всі постсоціалістичні країни значний період часу існували в умовах домінування та диктату державного сектору як основи командно-адміністративної економіки. Після розпаду Радянського Союзу вони почали активно формувати і розвивати на своїх територіях ринкову економіку, що зумовило потребу трансформації місця та ролі державного сектору в напрямку становлення його як адекватного складового елемента змішаної економіки. Ключовою передумовою такої трансформації стала приватизація. Завдяки їй питома вага державного сектору поступово зменшувалася, але не за рахунок простого зменшення його масштабів, а за рахунок випереджаючого розвитку приватного сектору та підвищення його ефективності.

Світовий банк виділяє такі способи приватизації в постсоціалістичних країнах: прямий продаж активів, масова приватизація по ваучерних схемах, викуп контрольного пакета акцій менеджментом і/або працівниками, публічна пропозиція, ліквідація, безоплатна передача муніципальним органам, акціонування, акціонерне державне підприємництво за участю іноземного капіталу [193]. Оцінюючи результативність перерахованих методів, варто мати на увазі, що, по-перше, в усіх країнах використовувалися ті чи інші їх комбінації, по-друге, невелика купівельна спроможність громадян у порівнянні з потенційною ціною державних активів змушувала в ході реформи власності змінювати пріоритети у виборі методів приватизації.

Масова приватизація шляхом видачі приватизаційних ваучерів відбувалася в Чехії, Словаччині, Росії, Монголії, Казахстані та Албанії. Вона дозволила порівняно швидкими темпами розподілити значні державні активи серед великого числа громадян. Разом із цим, отримані таким шляхом власницькі права не могли кваліфікуватися як повноцінне право приватної власності, і виступили лише стартовою умовою для здійснення подальших реформ.

Ваучерні схеми виявилися не найкращим шляхом для формування ринків капіталів. Із країн, що проводили швидку масову приватизацію, лише в Чехії, Словаччині та Словенії фінансові ринки мали достатню стійкість для становлення приватного сектору економіки. Цьому значною мірою послужила часткова реструктуризація і передприватизаційна робота на підприємствах, цінні папери яких готувалися до виходу на ринок. У Росії, Казахстані, Монголії й особливо в Албанії фінансові ринки перебували в недостатньо надійному стані, хоча постійно зростали. У більшості ж випадків зміни в правах власності, особливо на великих підприємствах, не супроводжувалися заходами для їхньої ринкової реструктуризації.

Метод прямих продаж активів, цінних паперів, майнових комплексів заздалегідь підготовленому інвестору або на грошових конкурсах, аукціонах, тендерах був домінуючим методом приватизації в Угорщині, Хорватії, Естонії та частково у Польщі, тобто застосовувався в тих країнах, де ще в період командно-адміністративної економіки були створені умови для розвитку приватної власності. Іноземний капітал оцінив цю вигоду стартових умов приватизації, хоча реальні інвестиції усе ж були менші за очікувані – і за обсягами, і за ефективністю ринкової реструктуризації економіки.

Передача або пільговий продаж державних активів працівникам приватизованих компаній одержали поширення в ряді постсоціалістичних країн (Польща, Латвія, Литва), причому навіть там, де початкова концепція приватизації його не передбачала (наприклад, в Угорщині). Особливий розмах цей метод одержав у Росії, де він використовувався в загальній схемі масової ваучерної приватизації і сприяв первинній передачі у власність трудових колективів 3/4 приватизованих компаній. Проте найбільш істотними негативними наслідками даного методу є дефіцит або навіть повна відсутність зовнішніх інвесторів на початку приватизації, а також труднощі в налагодженні нормального корпоративного управління.

Реприватизація (у формі реституції і компенсації) як метод приватизації використовувалася в колишній Чехословаччині (потім у Чехії), Угорщині, Болгарії, Словенії, Хорватії та Естонії. Досвід цих країн показав, що найбільш сприятливо реприватизація протікає в тих випадках, коли вона передує основним акціям по приватизації.

Запізнення з проведенням реприватизації, особливо у формі реституції, може призвести до конфліктів між інвесторами, які вже вклали свої капітали, і особами, що пред'являють права власності як колишні власники майна.

Процес приватизації державного майна в Україні розпочався в 1992 р. після затвердження Верховною Радою України першої державної програми приватизації.

Як слушно зазначають деякі вітчизняні економісти, в основу української моделі приватизації державних підприємств не можна було закладати моделі приватизації розвинутих країн, оскільки: приватизація в розвинутих країнах відбувалася в умовах розвиненої ринкової економіки і не в період її кризи, коли регулюючі функції держави посилюються; співвідношення між державним і недержавним секторами в розвинутих країнах є стабільним вже упродовж багатьох років; в Україні перед початком реформ у власності держави перебували 5533 підприємства із загальної їх кількості 6478, що становило 85,4% [199, с. 91]. Для порівняння, темпи приватизації у Великобританії, програма приватизації якої є взірцем для багатьох країн, лише дещо перевищували 10% за десятиріччя.

Форми та методи приватизації в Україні постійно змінювалися під впливом політичної боротьби. У 1992–1994 рр. приватизація здійснювалася шляхом відкриття приватизаційних рахунків в Ощадному банку. Вони були іменними, існували тільки у вигляді депозитних рахунків, а отже, не мали вільного обігу, що стримувало процес приватизації. У 1994 р. в обіг було випущено компенсаційні сертифікати як засіб платежу за об'єкти приватизації, за допомогою яких уряд мав намір, з одного боку, компенсувати населенню втрати знецінених інфляцією грошей на рахунках Ощадбанку, а з іншого – прискорити приватизацію. Однак такі методи приватизації не утворили прошарку справжніх власників, як того очікували ідеологи обраного варіанту приватизації. Несприятливе інституційне середовище в Україні породило ряд недоліків у приватизації державного майна, а також не дало можливості вирішити таке важливе завдання, як поповнення дохідної частини бюджету країни. Саме тому досвід української моделі приватизації засвідчує помилковість обраної політики, яка спрямовувалася на зменшення державного регулювання цього процесу.

Дослідження еволюції муніципального сектору в економіках постсоціалістичних країн крізь призму економічної діяльності органів муніципального управління показало, що впродовж останніх двох десятиліть спостерігається розширення активності місцевих органів влади в сфері економічної та господарської діяльності. У цьому виявилася принципова зміна у ставленні до місцевого економічного розвитку як до другорядної проблеми, що знаходиться в тіні головного завдання – забезпечення економічного зростання в масштабах всієї країни, яке досягається виключно за допомогою інструментів макроекономічної політики, що перебувають у віданні центрального уряду. Дія глобальних економічних змін спричинила появу нових підходів до забезпечення економічної життєздатності територій за рахунок місцевого економічного саморозвитку.

В основу становлення муніципального сектору було покладено зміцнення його ресурсно-територіальної основи, що було здійснено в процесі адміністративно-територіальних реформ. Завдяки реформам механізму адміністративно-територіального управління, що проводилися в постсоціалістичних країнах, місцева влада отримала ширші можливості для стимулювання підприємництва, впливу на структуру економіки, залучення капіталів, розвитку передових виробництв [358, с. 218]. У постсоціалістичних країнах Східної Європи метою адміністративно-територіальних реформ було визначено не формування територіальної громади за критерієм величини та чисельності населення, а можливість становлення повноцінного муніципального сектору економіки, здатного реалізовувати функції, що покладаються на органи місцевого самоврядування.

Так, у Польщі процес проведення адміністративно-територіальної реформи відзначався поступовістю й програмованістю трансформаційних кроків центральної влади. В 1990 р. самоврядування було поновлено на його низовому рівні, що отримав назву гміна. Цей рівень є територіальним утворенням, громадою людей, яка мешкає на певній території й спроможна вирішувати свої місцеві проблеми на основі потенціалу муніципального сектору економіки. Гміна є інтегрованою територіальною громадою, об'єднуючи громади сіл, містечок та міст, і відповідає європейському комунальному стандарту низового рівня місцевого самоврядування, що формується територіальною спільнотою кількох населених пунктів. Протягом 1990–1998 рр. відбувався процес правового наповнення

функціонування та розвитку ґміни, зокрема було ухвалено устами “Про самоврядування ґмін” та “Про доходи ґмін та засади їх субвенціювання”. Успіхи у формуванні юридично та фінансово-економічно дієздатної територіально спільноти – ґміни – дозволили Польщі в 1999 р. провести комплексну адміністративну реформу, що дала змогу впровадити трирівневу систему місцевого самоврядування, утворити територіальні утворення регіонального типу, що відповідають поняттю “регіон” у Європейському Союзі, чітко розмежувати повноваження рівнів місцевого самоврядування, звести роль органів державного управління в управлінні територіями лише до виконання контрольних-наглядових функцій.

Одночасно в Республіці Польща здійснювався пошук ефективної моделі фінансування ґмін. Аналіз їхніх доходів показує, що вже в 1999 р. місцеві податки і збори в дохідній базі місцевого бюджету становили 33,5%. Основна їхня частка припадала на місцевий податок на нерухомість, що обумовлюється його стабільністю та можливістю прогнозування надходжень на довгостроковий період. 24,7% доходів місцевих бюджетів становили відрахування від загальнодержавних податків і зборів. 25,4% – загальна субвенція та 14,3% – спеціальні державні субвенції [169]. Загальна субвенція складається з чотирьох компонентів: субвенції на виконання власних повноважень у сфері освіти, інвестиційної субвенції, субвенції на фінансове вирівнювання, субвенції на поточні видатки. Цільові субвенції – це субвенції на фінансування завдань ґміни згідно законодавства, на фінансування власних програм ґміни та на виконання делегованих державою повноважень. Всі субвенції визначаються за чітко встановленим параметричним формульним механізмом (наприклад, освітня субвенція розраховується за формулою, що враховує 21 чинник) [169]. Позитивною рисою цієї системи міжбюджетних відносин є її стабільність та неможливість для центрального уряду змінювати основні параметри в законах про бюджет. Ще однією відмінною від України характеристикою системи фінансових ресурсів ґмін є те, що державні субсидії спрямовуються з центрального бюджету до бюджету ґмін, минаючи рівень воєводства і повіту, що дає змогу уникнути суб’єктивності та протекціонізму при розподілі державних коштів. Гнучкість фінансової системи цієї держави дозволяє здійснювати оптимальний і оперативний перерозподіл фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи, що дає змогу забезпечити надійну фінансову підтримку виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих державою функцій і повноважень.

У грудні 1997 р. було прийнято конституційний Закон Чехії про створення 14 вищих територіальних одиниць самоврядування. На даний час у Чехії діє трирівнева ієрархічна система територіального поділу з двома рівнями самоврядування: центральне державне управління (уряд і міністерства) і парламент (Палата депутатів, Сенат); районна адміністрація; місцеве управління і муніципальна рада представників. У Чехії практикується змішана система місцевого управління, тобто місцевий елемент у ланці місцевого самоврядування одночасно виконує функції державного управління. Муніципалітет у Чехії завжди розглядався як основний елемент самоврядування, яке в свою чергу є частиною вищих територіальних структур з більш-менш обмеженим самоврядуванням. Муніципалітети виконують роль органів державного управління на місцевому рівні на основі делегованих їм повноважень (доволі-таки обмежених). Кожен муніципалітет є юридичною особою, володіє власним майном та фінансами, а також незалежно розпоряджається цим майном згідно з принципами самоврядування, і частково – згідно з власними повноваженнями, делегованими йому державною адміністрацією в межах чинного законодавства. Муніципалітети здійснюють свої функції незалежно і відповідають лише перед законом. Можливі втручання держави у сферу самоврядування обмежені й визначені законом. Муніципалітети забезпечують реалізацію своїх інтересів незалежно (у рамках незалежної сфери самоврядування) або здійснюють державне управління в обсязі, що визначається спеціальними законодавчими актами (делеговані повноваження). До сфер незалежної діяльності муніципалітетів, яку вони здійснюють у певних територіальних рамках, належать розвиток економіки, соціальне забезпечення та культурна діяльність, захист навколишнього середовища, а також види діяльності, передбачені спеціальними законодавчими актами іншим органам у межах системи державного управління.

В Латвії єдиним законодавчим актом, який регулює питання реформування адміністративно-територіального устрою країни, є Закон про адміністративно-територіальну реформу (1998 р.). Він регламентує поетапне проведення адміністративно-територіальної реформи органів місцевого самоврядування, питання координації адміністративно-територіальної реформи і терміни виконання конкретних заходів за кожним із напрямів. Від 2001 р. в Латвії проведено укрупнення

територіальних спільнот базового рівня. Нова модель адміністративно-територіального устрою передбачає економію фінансових ресурсів, оскільки зменшується кількість адміністративно-територіальних одиниць та надання більших прав органам місцевого самоврядування.

Республіка Естонія поділяється на повіти (15 одиниць), міста і сільські муніципалітети – волості. Місцеве самоврядування здійснюється в містах та волостях. У 1993 р. набув чинності Закон про повітові адміністрації, згідно з яким повітові органи влади втратили свій статус органів місцевого самоврядування. Повітові управи перетворено на адміністрації губернаторів повітів, які представляють уряд на регіональному рівні. Місцеве самоврядування здійснюється виключно на муніципальному рівні. Зараз у країні є 254 одиниці місцевого самоврядування, серед яких представлені як сільські – волосні, так і міські муніципалітети. Понад дві третини адміністративно-територіальних одиниць місцевого самоврядування мають населення до 3000 жителів. Органи влади місцевого самоврядування складаються з таких структур: 1) рада або збори, які є представницьким органом населення адміністративно-територіальної одиниці. На зборах обирають голову, який організовує роботу зборів і представляє муніципалітет в органах державної влади; 2) управа, яка є виконавчим органом місцевого самоврядування і створюється зборами. Її очолює мер, котрий не має права суміщати свою посаду з посадою голови зборів. На регіональному рівні старійшина повіту (губернатор) представляє центральний уряд країни. Він здійснює координацію адміністративних функцій центрального уряду в повіті, управління державною власністю та укладення від імені уряду держави адміністративних угод з муніципалітетами на виконання державних замовлень. У відносинах із місцевим органом самоврядування він здійснює наглядові та дорадчі функції. Чіткий розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади регулює спеціальний закон.

У результаті децентралізації влади, проведення адміністративно-територіальних реформ у країнах колишнього соціалістичного табору послідовно відбувалися процеси становлення, розширення масштабів та функціонального навантаження муніципального сектору на принципах децентралізації, підвищення економічної активності місцевого самоврядування, корпоратизації та врахування досвіду функціонування муніципального сектору в країнах розвинутої ринкової економіки. Якщо

за оцінкою експертів, за обсягами створення ВВП постсоціалістичних країн муніципальний сектор економіки в 1993 р. становив 3%, то вже в 2007 р. його внесок у формування цього показника зріс до 10–12%, обсяг зайнятих в його функціонуванні збільшився в 2,5 разу [299].

Отже, узагальнюючи результати аналізу становлення муніципального сектору в постсоціалістичних країнах, можемо стверджувати, що, незважаючи на відмінності, кожна країна в організації управління функціонуванням та розвитком цього сектору повинна вирішити низку спільних проблем, які стосуються: визначення функціонального навантаження муніципального сектору; врегулювання взаємовідносин органів державної виконавчої влади і самоврядних утворень на місцевому рівні; формування матеріальної та фінансової бази муніципального сектору, в т. ч. вирівнювання фінансових можливостей територій, яка б дозволила реалізувати повноваження, закладені в моделях організації влади; вироблення загальнодержавної стратегії розвитку муніципальних утворень у рамках національної муніципальної політики, визначення можливостей їх інтеграції; пошуку засобів підвищення якості надання муніципальних послуг населенню органами місцевого самоврядування.

Масштаби суспільно-добровільного сектору в постсоціалістичних країнах, зокрема пострадянських, значно нижчі, ніж у високорозвинутих державах Америки та Європи. Незважаючи на це, суспільно-добровільний сектор в цих країнах активно й швидко розвивається.

У Росії масштаби суспільно-добровільного сектору представлені кількома тисячами неурядових організацій (ННО) (одна ННО на 2300–3000 громадян), які розподілені територією федерації вкрай нерівномірно. У Москві офіційно зареєстровано понад 15 тисяч ННО, Новосибірську (де знаходиться Сибірський Центр підтримки громадянських ініціатив) – 1200 громадських організацій, Алтайському краї – близько 170, Іркутській області – 180, Новокузнецьку – 90, Красноярському краї – 750, Омській області – 175, Республіці Алтай – 50, Республіці Бурятія – 70, Томській області – 180, Тюменській – 40, Читинській – 90 [190]. Оцінюючи ці дані, можна зробити висновок про нерівномірність розвитку суспільно-добровільного сектору в Російській Федерації. Закономірно, що найбільші успіхи в цій сфері спостерігаються у столиці, оскільки на її території на 450–500 громадян припадає одна інституційна одиниця цього сектору.

В Росії інституції суспільно-добровільного сектору виконують широке коло завдань, зокрема видають газети, журнали, бюлетені, довідники (банки даних про ННО, донорські організації, тренерів-консультантів ННО), зокрема найпомітнішими російськими періодичними виданнями такої тематики є щомісячний журнал “Плепа” (м. Санкт-Петербург), “Третій сектор” (м. Новосибірськ) та видання ННО в м. Москва.

У Білорусі також функціонує широка мережа інституційних форм суспільно-добровільного сектору економіки, зокрема зареєстровано 1115 громадських організацій, які розташовані здебільшого у великих містах: Мінську (62% всіх ННО), Вітебську (11%), Бресті (10%), Могильові (8%), Гомелі (6%) та Гродно (3%) [191]. Виходячи з того, що населення Білорусі становить близько 10 млн. осіб, одна ННО припадає на 9000 жителів цієї країни. У порівнянні з розвинутими країнами Заходу це дуже низький показник. Проте й порівняно з Росією суспільно-добровільний сектор Білорусі розвинутий значно гірше, що може бути наслідком недемократичного керівництва державою. При цьому нерівномірний характер розподілу ННО територією країни зберігається, що характерно для початкового етапу розвитку суспільно-добровільного сектору економіки.

Аналіз розподілу білоруських ННО за сферами діяльності свідчить, що найбільше організацій функціонує в галузі науки й культури, найменше – військовиків, за інтересами та у сфері держави, самоуправління й права [191].

У 1989–1995 рр. показовим стало виникнення і розвиток новітніх громадських дослідницьких організацій – “мозкових центрів” (think tanks) у сусідніх постсоціалістичних країнах та країнах народної демократії Європи. Наприклад, у Албанії в кінці ХХ століття працювало 6 таких центрів, у Болгарії та Угорщині – близько 20, Польщі – понад 15, Румунії – 8, Словаччині – 12. Think tanks США, Польщі, Чехії та інших країн Європи мають багато спільного, але водночас відрізняються тематикою своїх досліджень: у країнах Центральної Європи вона головним чином торкається актуальних проблем розвитку демократії та економічних реформ.

У Польщі працюють близько 10 відомих недержавних “мозкових центрів”. Це інститут досліджень основ демократії, Інститут польської

політики, Інститут приватного підприємництва та демократії, Міжнародний центр розвитку демократії, Фонд підтримки місцевої демократії, Гданський інститут ринкової економіки, Дослідницький центр ім. Адама Сміта, Фонд CASE – Центр соціальних та економічних досліджень, Інститут сталого розвитку й ін. Усі ці організації, крім Гданського інституту, розташовані у Варшаві.

На даний час в Україні також сформована широка мережа інститутів суспільно-добровільного сектору, які розташовані на всій території країни. Кількість зареєстрованих громадських об'єднань постійно зростає. Так, у 2007 р., порівняно з 2005 р., в Україні втричі зменшилася кількість відмов у реєстрації політичних партій та громадських організацій. За даними Міністерства юстиції, якщо протягом 2005 р. було відмовлено у реєстрації 21 політичній партії, 91 громадській та 29 благодійним організаціям, то протягом 2006 р. було відмовлено у реєстрації лише 4 політичним партіям, 85 громадським та 9 благодійним організаціям. У 2007 р. було відмовлено у реєстрації 3 політичним партіям, 26 громадським та 3 благодійним організаціям. Ці показники свідчать про сприяння з боку держави розвитку суспільно-добровільного сектору.

За даними Державного комітету статистики України, за станом на 1 січня 2008 р. в Україні зареєстровано 275728 об'єднань громадян, з яких: 211723 політичних партій, 64005 громадських організацій, 802 спілки об'єднань громадян, 11317 благодійних організацій і 68873 профспілкових організацій [57] (табл. 2.6). Попри те, що більшість із них існує лише формально, чималу частку становлять і реально функціонуючі об'єднання (за різними підрахунками – від 14% до 40%).

Громадські організації є однією із найчисельніших інституційних форм суспільно-добровільного сектору. Вони переважають всі інші інститути за масовістю залучення громадян до своєї діяльності, яка охоплює практично всі сфери суспільного життя.

Крім дефініції “громадська організація”, в Україні широко вживають й інші синонімічні терміни: “неурядова організація (НУО)”, “неприбуткова організація (НПО)”, “недержавна організація (НДО)” та “організація третього сектору”.

Таблиця 2.6

Загальна кількість зареєстрованих інституційних форм суспільно-добровільного сектору економіки за станом на 1 січня 2008 р. ¹

| | Всього | Із загальної кількості постійно діючий центральний орган має місцевий статус | Осередки громадських організацій та політичних партій усіх рівнів |
|--|---------------|---|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Об'єднання громадян, всього | 275728 | 40613 | 232296 |
| Політичні партії | 211723 | | 211582 |
| Громадські організації | 64005 | 40613 | 20714 |
| – громадські рухи | 485 | 257 | 218 |
| – об'єднання національних та дружніх зв'язків | 2293 | 1571 | 558 |
| – молодіжні об'єднання | 6597 | 3985 | 2426 |
| у тому числі студентські | 412 | 314 | 82 |
| – дитячі організації | 1674 | 1294 | 366 |
| – жіночі організації | 2182 | 1037 | 1099 |
| – об'єднання ветеранів та інвалідів | 5617 | 2480 | 3057 |
| у тому числі об'єднання ветеранів та інвалідів війни | 2031 | 680 | 1339 |
| – об'єднання професійної спрямованості | 6866 | 4159 | 2181 |
| – об'єднання (товариства) охорони природи (екологічні) | 1539 | 924 | 553 |
| – об'єднання (товариства) охорони пам'яток історії та культури | 408 | 277 | 127 |
| – оздоровчі та фізкультурно-спортивні об'єднання | 10366 | 7799 | 2237 |
| – об'єднання із захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС | 888 | 396 | 482 |
| – науково-технічні товариства, творчі об'єднання | 1140 | 688 | 298 |
| – освітні, культурно-виховні об'єднання | 3512 | 2384 | 920 |
| – інші громадські організації | 20438 | 13389 | 6192 |
| Спілки об'єднань громадян | 802 | 453 | 234 |
| Благодійні організації об'єднань громадян | 11371 | 8696 | 1734 |
| Профспілкові організації | 68873 | 7171 | 61575 |

¹ Наведено за [57].

Творчий центр Каунтерпарт при проведенні дослідження “Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2006 роки” [313] застосував класифікацію, згідно з якою всі неурядові організації розподіляються за секторами діяльності (18 позицій), причому респонденти могли обрати до 3-х основних секторів, у яких працює їхня організація.

Майже половина респондентів зазначила сектор “діти і молодь” (45%) як один із трьох основних секторів своєї діяльності. Наступними за вагомістю є сектори “вирішення соціальних питань” (38%) та “права людини” (31%). У галузі “громадянська освіта” працюють 28% опитаних організацій. За іншими позиціями учасники дослідження висловилися таким чином: “розвиток сектору неурядових організацій” – 19%, “культура, мистецтво, література” – 15%, “політика, законодавство, держава” – 15%, “жінки” – 11%, “розвиток бізнесу” – 9%, “екологія, захист навколишнього середовища” – 8%, “засоби масової інформації” – 8%, “ВІЛ/СНІД” – 7%, “права споживачів” – 3%, “професійні асоціації” – 3%, “релігійні асоціації” – 3%, “інше” – 10% (рис. 2.2).



Рис. 2.2. Основні види діяльності неурядових організацій в Україні ¹

¹ Наведено за [313, с. 22].

Найбільш активно в Україні створюються громадські організації професійного спрямування – об'єднання лікарів, вчителів-правників тощо, яких у 2007 р. в Україні легалізовано понад 400 (за 2006 р. – 236). Наступними у рейтингу громадської активності є громадські організації оздоровчого та фізкультурно-спортивного спрямування: за 2007 р. таких організацій в областях України зареєстровано понад 300 (за 2006 рік – 335). Серед найпоширеніших громадських організацій також можна назвати молодіжні (180 зареєстровано у 2007 р., 192 – за 2006 р.), ветеранів та інвалідів (115 – у 2007 р., 114 – за 2006 р.), освітні (114 – у 2007 р., 108 – за 2006 р.), національних та дружніх зв'язків (72 – у 2007 р., 60 – за 2006 р.) [211].

Особливістю інститутів суспільно-добровільного сектору України є чітко виражена національна приналежність. Про це свідчить те, що переважна більшість із них, тобто 85%, функціонують на місцевому та обласному рівнях, 10% – на загальнодержавному і лише 5% мають міжнародний характер. Цей факт вказує на високу зацікавленість передусім у місцевих справах, в облаштуванні найближчого життєвого простору, що відкриває широкі перспективи для співпраці громадського сектору та органів місцевого самоврядування.

Аналіз суспільних проблем, вирішенням яких займаються неурядові організації, засвідчує, що представництво та захист прав належить до найпоширеніших видів діяльності, а 88% із них так чи інакше займаються адвокатуванням (представництвом та захистом прав та інтересів громадян і суспільних інтересів) [182, с. 28]. Згідно з дослідженням, проведеним Творчим центром Каунтерпарт у березні 2007 р., “Неурядові організації та протидія корупції: роль, стан, перспективи. Звіт про результати дослідження” [182], за важливістю суспільних проблем, для вирішення яких неурядові організації готові провести адвокатські кампанії (діяльність спрямовану на досягнення конкретних результатів у вирішенні суспільно значимих проблем шляхом впливу на органи державної влади, посадових осіб, інших суб'єктів, з метою прийняття ними позитивних рішень, із захисту прав і законних інтересів громадян), названо захист прав громадян, моніторинг діяльності виконавчої влади та запровадження етичних і адміністративних стандартів, соціальна незахищеність населення.

Регіональний аналіз пріоритетних суспільних проблем свідчить, що захист прав громадян є найбільш актуальною проблемою для всієї

України, тоді як питання безробіття більш актуальне на Заході порівняно з іншими регіонами. Якщо проблемами екології більше переймаються організації Сходу, то соціальною незахищеністю населення – громадські організації Південного регіону. Надання адміністративних послуг населенню, моніторинг діяльності виконавчої влади, стандарти та корупція у системі вищої освіти також є більш пріоритетними на Заході, ніж в інших регіонах України. Реформування судової системи – найбільш актуальне для громадських організацій Центрального регіону [182, с. 38].

Значному посиленню взаємодії держави та інститутів суспільно-добровільного сектору сприяли започатковані з грудня 2003 року річні звіти діяльності уряду за участю громадських організацій та обговорення разом із ними проекту Постанови Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадян у процесі формування та реалізації державної політики центральними та місцевими органами виконавчої влади”, яке закінчилося прийняттям Кабінетом Міністрів України 21 листопада 2007 р. відповідної Концепції [274].

Слід зазначити, що хоча в країні спостерігається позитивна динаміка кількісного зростання громадських організацій та зростання їх організаційної спроможності, показники довіри населення до цих інститутів залишаються на доволі низькому рівні. За даними соціологічного моніторингу “Українське суспільство (1992–2006 рр.)”, яке було проведене Інститутом соціології Національної Академії наук України, у 2004 році на запитання “Який рівень Вашої довіри благодійним фондам, громадським асоціаціям і об’єднанням?” 27,3% респондентів відповіли “Зовсім не довіряю”, 22,5% – “Переважно не довіряю”, 34,9% – “Важко сказати, довіряю чи ні” і 12,2% – “Переважно довіряю”, 3,0% – “Цілком довіряю”. У 2005 р. зовсім не довіряли зазначеним громадським інститутам 22,7% опитаних, переважно не довіряли – 25,7%, вагалися з відповіддю – 37,8%, переважно довіряли – 12,0%, цілком довіряли – лише 1,5%. Не зазнало суттєвих змін співвідношення довіра/недовіра до громадських об’єднань і в 2006 р., коли відповіді на те саме питання розподілилися так: “Зовсім не довіряю” – 23,2%, “Переважно не довіряю” – 26,8%, “Важко сказати, довіряю чи ні” – 37,8%, “Переважно довіряю” – 10,3%, “Цілком довіряю” – 1,9%. Таким чином, середній бал індексу довіри (за 5-бальною шкалою) до благодійних фондів, громадських асоціацій і об’єднань протягом останніх трьох років залишався незмінно низьким, тобто на рівні 2,4 бала [343, с. 30].

За даними національного репрезентативного соціологічного опитування, проведеного Українським інститутом соціальних досліджень ім. Олександра Яременка та Центром “Соціальний моніторинг” у 2007 р., на питання про довіру до громадських об’єднань сума відповідей “Повністю не довіряю” та “Швидше не довіряю, ніж довіряю” склала 43%, у той час, як сума відповідей “Повністю довіряю” та “Швидше довіряю, ніж не довіряю” становила лише 35% [206].

Основними причинами низького рівня довіри до громадських організацій та громадської пасивності є зайнятість населення повсякденними проблемами виживання, недостатня поінформованість про функціонування громадських організацій та ефективність їхньої діяльності, пасивність самих громадських організацій щодо інформування громадян та їх залучення до своєї діяльності.

Детальний аналіз функціонування окремих інституційних форм суспільно-добровільного сектору економіки України свідчить, що на даний час процес становлення громадських організацій в Україні досяг помірного рівня розвитку, що відповідає політичним та соціально-економічним реаліям. Участь неурядових організацій у кожній сфері суспільного буття постає дієвою складовою демократизації вітчизняного суспільства. Водночас суспільно-добровільному сектору України властивий ряд недоліків, зокрема: розпорошеність його основних інститутів; невелика кількість реально діючих інституційних форм та малоспроможність мобілізувати широку громадськість; низька активність співпраці та взаєморозуміння між суспільно-добровільним сектором, з одного боку, та державним і приватним секторами – з іншого; низький рівень поінформованості громадськості про діяльність інститутів суспільно-добровільного сектору; недостатня горизонтальна координація діяльності між його інститутами; недостатній рівень кваліфікації керівних кадрів; нерозвиненість системи навчання та підвищення кваліфікації керівників і працівників інститутів суспільно-добровільного сектору; недостатній рівень попиту на послуги суспільно-добровільного сектору з боку приватних осіб, установ та організацій; його недостатня економічна активність. Через ці причини більшість громадян вважає, що потенціал суспільно-добровільного сектору ще недостатній для того, щоб забезпечити їхню участь у вирішенні широкого спектра проблем суспільного життя.

Можна визначити кілька публічних цілей, які вимагають активізації суспільно-добровільного сектору в сфері економіки:

- раціональніше використання майна, що перебуває у спільній власності. Основною проблемою залишається утримання житлового фонду у багатоквартирних будинках за рахунок підвищення ефективності використання коштів, що для цього призначені. Не зважаючи на те, що понад 70% житлового фонду України знаходиться у приватній власності, обслуговування житлових будинків здійснюють у більшості житлово-експлуатаційні організації, житлово-експлуатаційні контори і незначна кількість приватних експлуатаційних організацій. Поширена у світовій практиці система кондомініумів не знайшла активної імплементації в Україні. На початок 2005 р. в Україні нараховувалося лише 1500 об'єднань співвласників. Нерозвиненість інституту співвласників багатоквартирних будинків, їх розпорошеність гальмує житлову реформу, заважає утвердженню в цій галузі нових ефективних методів господарювання;

- залучення приватних коштів у фінансування об'єктів соціальної сфери, інфраструктури. На даний час така практика застосовується щодо культових споруд. Натомість добровільні об'єднання зусиль громадян з метою спорудження водогонів, дитячих та спортивних майданчиків, облаштування кладовищ тощо, що особливо важливо для сільської місцевості, спостерігаються швидше як виняток;

- підвищення економічної активності регіону. Світова практика підтверджує пряму залежність активності неурядових добровільних організацій та економічної активності регіону. Особливо гострою ця проблема залишається для депресивних територій;

- контроль стану навколишнього середовища, розвиток екологічного добровільного моніторингу, сприяння екологічному підприємництву.

Підсумовуючи проведений аналіз, слід підкреслити, що на даний час у практиці функціонування суспільно-добровільного сектору в Україні існує низка нормативно-правових, фінансово-економічних та соціально-психологічних проблем, які перешкоджають повному використанню його наявного потенціалу.

Вітчизняні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність громадських організацій, не цілком відповідають потребам ефективної

діяльності громадянського суспільства, а також європейським стандартам у цій галузі. Серед найбільш суттєвих недоліків вітчизняного законодавства необхідно відзначити: відсутність у юридичних осіб права виступати засновниками громадських організацій та унеможливлення створення спільних об'єднань фізичними та юридичними особами; поділ громадських об'єднань за їх територіальним статусом на міжнародні, всеукраїнські та місцеві, що призводить до заборони їм провадити свою діяльність за межами території реєстрації та зумовлює додаткові складнощі у процесі реєстрації; дозвіл громадським об'єднанням захищати права тільки своїх членів, що, практично, рівнозначно забороні захисту прав інших громадян, і ставить під сумнів зацікавленість держави у розвитку правозахисного руху; нерівні умови реєстрації невідповідних та бізнесових структур.

Оцінюючи загальні тенденції розвитку суспільно-добровільного сектору економіки у постсоціалістичних країнах, слід зазначити, що можна говорити про активне його будівництво, але механізм цього будівництва формується переважно шляхом калькування вже існуючих на Заході прототипів. Хоча іноді можна спостерігати виникнення нових суто регіональних чи національних інституційних форм суспільно-добровільного сектору економіки. Темпи цього процесу настільки швидкі, що вони дозволяють прогнозувати утворення в ряді країн постсоціалістичного простору (крім, імовірно, Білорусі) повноцінного, збалансованого стійкого суспільно-добровільного сектору економіки в найближчих 5–7 років.

При розбудові вітчизняного суспільно-добровільного сектору необхідно врахувати окремі положення зарубіжного досвіду в цій сфері, зокрема:

- по-перше, слід констатувати, що недержавні неприбуткові організації є основою суспільно-добровільного сектору, й надалі саме вони вирішальним чином впливатимуть на архітектуру суспільства загалом і вектори цивілізаційного розвитку в XXI ст.;

- по-друге, суспільно-добровільний сектор високорозвинутих країн світу досяг значного рівня розвитку та відрізняється секторальною збалансованістю і відносною неполітизованістю, на противагу суспільно-добровільному сектору пострадянських країн, де ще триває процес його формування;

– по-третє, нині практично відсутня національна концепція побудови (формування) в Україні розвинутого громадського сектору, який би мав риси аналогів у високорозвинутих країнах світу і був гармонійно поєднаний із державним і муніципальним секторами економіки;

– по-четверте, процес зростання кількості недержавних неприбуткових організацій автоматично не переходить у якісну вищу форму – консолідований громадський рух. Це пояснюється тим, що філософська категорія “кількість” – це відношення якісно тотожних речей як дискретних одиниць певної множини, а різні НДО далеко не тотожні об’єкти. Аналіз можливих сценаріїв глобальних геополітичних, соціальних, національно-культурних змін в Україні у контексті ролі в цьому процесі суспільно-добровільного сектору показує неготовність останнього адекватно й незалежно реагувати на можливі виклики.

Досвід розвинутих країн світу показує, що особливо велика відповідальність у період формування суспільно-добровільного сектору лежить на структурах, які виконують регулятивні функції: правову, фінансову та організаційно-сервісну. Держава повинна створити законодавчу базу, що сприятиме виникненню й функціонуванню оптимального саморегулюючого суспільно-добровільного сектору із залученням до цього приватного сектору. Таким чином, тільки в активній взаємодії українських державного, комерційного та суспільно-добровільного секторів може сформуватися повноцінне демократичне українське суспільство. При цьому допомога донорських зарубіжних організацій у цьому процесі повинна відігравати суто допоміжну роль.

З метою зміцнення позицій суспільно-добровільного сектору в Україні доцільно переглянути чинну нормативно-правову базу його функціонування в напрямку її адаптації до відповідних стандартів, які діють в Європейському Союзі.

З огляду на рекомендовані Європейським Союзом параметри функціонування громадських організацій пріоритетними напрямками удосконалення їх нормативно-правового забезпечення діяльності мають стати: обрання більш раціональної моделі системи законодавства для організацій громадянського суспільства; прийняття у новій редакції Закону України “Про об’єднання громадян”; внесення відповідних змін у деякі законодавчі акти, зокрема Закони України “Про державну

реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців”, “Про благодійництво та благодійні організації”, “Про оподаткування прибутку підприємств”, “Про оподаткування доходів фізичних осіб”, “Про соціальні послуги” (див. табл. 2.7); зміцнення партнерських відносин між органами державної влади й організаціями громадянського суспільства у процесі реформування законодавства для “третього сектору” та реалізація органами виконавчої влади задекларованих можливостей активної участі громадськості у формуванні політичних рішень; проведення постійного моніторингу Міністерством юстиції України та громадськими організаціями нормативно-правових актів на їхню відповідність європейським стандартам та дотримання їх на практиці; розгорнення широкої інформаційно-освітньої роботи щодо пропагування європейських стандартів розвитку громадянського суспільства серед громадян, їхніх об’єднань та державних службовців.

Таблиця 2.7

Необхідні зміни у вітчизняному законодавстві щодо діяльності окремих інституційних форм суспільно-добровільного сектору¹

| Назва законодавчого акту | Зміст необхідних змін |
|---|--|
| Закон України “Про об’єднання громадян” | <ul style="list-style-type: none"> – привести статус громадських організацій у відповідність із нормами Цивільного кодексу та скасувати обов’язкові вимоги щодо їх територіального статусу; – спростити процедуру реєстрації громадських об’єднань, яка не буде створювати дискримінаційні умови їх реєстрації порівняно з підприємницькими структурами; – визнати право юридичних осіб бути засновниками громадських організацій; – змінити порядок ведення реєстру громадських організацій та доступу до нього; – визначити чіткі підстави та порядок проведення перевірок, перереєстрації та припинення діяльності громадських організацій органами влади; – визнати права громадських організацій захищати інтереси не тільки своїх членів |
| Закон України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” | <ul style="list-style-type: none"> – закріпити функції державних реєстраторів непідприємницьких організацій за Міністерством юстиції України; – встановити єдиний реєстраційний збір |

| | |
|--|---|
| Закон України “Про благодійництво та благодійні організації” | – зменшити термін їх реєстрації |
| Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств” | <ul style="list-style-type: none"> – передбачити порядок надання громадським організаціям статусу неприбутковості та встановити чіткі критерії відповідності видів основної діяльності неприємницьких організацій статусу неприбутковості; – встановити, що у разі ліквідації неприбуткової організації її активи мають бути передані іншій неурядовій організації чи юридичній особі, цілі яких найбільше відповідають її цілям, або державі на здійснення відповідних цілей; – ліквідувати нижню межу суми пожертвувань, яку юридичні особи можуть включити до валових витрат; – скасувати обмеження суми пожертвувань та благодійних внесків розміром оподатковуваного прибутку попереднього звітного року |
| Закон України “Про оподаткування доходів фізичних осіб” | <ul style="list-style-type: none"> – ліквідувати нижню межу суми пожертвувань, яку юридичні особи можуть включити до валових витрат; – скасувати обмеження суми пожертвувань та благодійних внесків розміром річного загального оподатковуваного доходу |
| Закон України “Про соціальні послуги” | <ul style="list-style-type: none"> – визначити перелік соціальних послуг, які можуть бути делеговані недержавним суб’єктам; – встановити порядок здійснення соціальних послуг неприємницькими організаціями; – скасувати дискримінаційне положення для недержавних надавачів соціальних послуг щодо їх ліцензування |

¹ Складено на основі [212; 222; 257; 259; 260; 272].

Окрім вищезазначених рекомендацій щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування основних інститутів суспільно-добровільного сектору, доцільно здійснити ряд заходів, без яких неможливе досягнення системного та комплексного ефекту в реалізації названих напрямків, зокрема: розробити та запровадити спільно з організаціями громадянського суспільства державну стратегію розвитку громадянського суспільства України; сприяти розширенню та підвищенню якості роботи консультативно-дорадчих органів (громадських рад) при урядових органах, активізувати проведення

громадсько-урядових консультацій на постійній основі; створити дієві податкові стимули для бізнесу і громадян щодо надання коштів громадським організаціям; забезпечити рівні можливості для громадських і державних організацій надавати соціальні послуги населенню за рахунок державного та місцевого бюджетів; припинити практику прямого бюджетного фінансування громадських організацій і запровадити практику проведення конкурсу соціальних проектів для залучення неурядових організацій до надання соціальних послуг; сприяти поширенню інформації про діяльність та інші функціональні аспекти неурядових організацій серед широкого кола громадськості; сприяти формуванню професійної групи журналістів, які б систематично висвітлювали позитивну практику діяльності неурядових організацій, глибоко аналізувати суттєві складові їхніх успіхів чи невдач.

Таким чином, як резюме слід зазначити, що місце та роль суспільного сектору в економіці постсоціалістичних країн постійно зростає. Це зумовлено насамперед необхідністю становлення державного сектору як дієвого складового елемента ринкової економіки, підвищення ролі місцевого самоврядування, а отже й муніципального сектору, та народженням нової складової суспільного сектору – суспільно-добровільного, формування якого є результатом утвердження в нашій країні принципів демократії та громадянського суспільства.

РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ТА НАПРЯМКИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СУСПІЛЬНОГО СЕКТОРУ В УКРАЇНІ

3.1 Трансформаційні процеси в освіті й науці

Освіта, наука та культура належать до тих складових суспільного сектору, що забезпечують продукування й надання суспільних та квазісуспільних послуг. Значимість цієї діяльності в сучасних умовах суттєво зростає. Як уже зазначалось, однією з особливостей глобальних змін є поширення “економіки знань”. Це вимагає структурної корекції національної економіки на користь галузей, що продукують науковий продукт і забезпечують впровадження інноваційних розробок в усі сфери суспільного життя. Останнє актуалізує проблему підвищення якості освіти, реформування організаційних засад розвитку науки.

Професійний та загальнокультурний стан суспільства впливає на рівень соціальної стабільності. Загально визнано, що зміцнення суспільства й утримання конкурентних позицій країни в глобальному світі залежить не лише від економічного розвитку держави, а й від таких показників, як рівень початкової освіти, якість надання послуг вищої освіти, професійного вдосконалення тощо, тобто від стану освіти в країні.

Розглядаючи проблему трансформації освіти як складової суспільного сектору, варто виокремити декілька її зрізів:

- 1) зміна інституційного середовища розвитку освіти в рамках національної системи побудови освітньо-наукового простору;
- 2) трансформація системи фінансування загальноосвітніх закладів;
- 3) формування вітчизняної системи освітніх послуг;
- 4) трансформація вищої освіти в контексті документів світового, європейського та національного рівнів.

В основі зміни інституційного середовища розвитку освіти лежить кілька детермінант: зміна інституту власності, децентралізація повноважень у наданні освітніх послуг, формування ринку знань.

Першим і логічним кроком на цьому шляху стало передання загальноосвітніх шкіл у комунальну власність, що дає змогу розглядати їх як складову муніципального (комунального) сектору економіки. Це зумовило необхідність перегляду власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування першого і другого рівнів щодо надання послуг загальноосвітніх шкіл.

Можливості їх реалізації обумовлені низкою чинників: станом і розвитком мережі шкіл, динамікою контингенту учнів, характером фінансування витрат на освіту.

Кількість загальноосвітніх навчальних закладів на початок 2007/2008 н. р. становила 21214 одиниць і скоротилася порівняно з 2000/2001 н. р. на 996 шкіл (табл. 3.1). Незважаючи на приріст народжених у даному періоді, тенденцію до скорочення мала мережа дошкільних закладів. Якщо в 2000/2001 н. р. вона нараховувала 16300 одиниць, то в 2007/2008 н. р. – 15300 одиниць, що на 1000 одиниць менше. На таку ситуацію негативно вплинули кризові явища 1993–1998 рр., слабкість місцевих бюджетів, неготовність органів місцевого самоврядування до здійснення заходів у рамках бюджету розвитку.

Таблиця 3.1

Кількість навчальних закладів в Україні у 2000/2001–2007/2008 н. рр.¹

| | 2000/ 2001 | 2001/ 2002 | 2002/ 2003 | 2003/ 2004 | 2004/ 2005 | 2005/ 2006 | 2006/ 2007 | 2007/ 2008 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Загальноосвітні навчальні заклади (на початок навчального року) | 22210 | 22194 | 22094 | 21908 | 21722 | 21589 | 21417 | 21214 |
| Кількість дошкільних закладів, тис. | 16,3 | 15,0 | 15,3 | 15 | 14,9 | 15,1 | 15,1 | 15,3 |
| Вищі навчальні заклади I–II рівнів акредитації (на початок навчального року) | 664 | 665 | 667 | 670 | 619 | 606 | 570 | 553 |
| Вищі навчальні заклади III–IV рівнів акредитації (на початок навчального року) | 315 | 318 | 330 | 339 | 347 | 345 | 350 | 351 |

¹ Складено на основі [113].

Аналіз, проведений за результатами суцільного обстеження сільських населених пунктів у 1996, 2001, 2005 рр., свідчить, що матеріально-технічний стан більшості шкіл незадовільний, потребує реконструкції, зміцнення або заміни матеріально-технічної бази. Проблемним залишається питання наповнення шкіл учнями за чинними нормативами, внаслідок чого функціонування багатьох із них є

неефективним. Від 2000/2001 н. р. до 2007/2008 н. р. кількість осіб, які навчалися у загальноосвітніх навчальних закладах, скоротилася на 1907 тис. (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Кількість осіб, які навчалися у навчальних закладах України¹

| | 2000/ 2001 | 2002/ 2003 | 2003/ 2004 | 2004/ 2005 | 2005/ 2006 | 2006/ 2007 | 2007/ 2008 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Усього, тис., у т. ч.: | 9920 | 9122 | 8974 | 8813 | 8650 | 8381 | 8124 |
| у загальноосвітніх навчальних закладах, тис. осіб | 6764 | 6350 | 6044 | 5731 | 5399 | 5120 | 4857 |
| у професійно-технічних навчальних закладах, тис. осіб | 525 | 502 | 493 | 507 | 497 | 474 | 454 |
| у вищих навчальних закладах I–II рівнів акредитації, тис. осіб | 528 | 583 | 593 | 548 | 505 | 468 | 441 |
| у вищих навчальних закладах III–IV рівнів акредитації, тис. осіб | 528 | 583 | 593 | 548 | 505 | 468 | 441 |

¹ Складено на основі [339; 341].

Кошти, які вкладають у розвиток шкіл, розпорошуються й витрачаються на вирішення поточних питань, що не дозволяє вирішити проблему якості матеріально-технічної бази. Не розв'язали проблему заходи з реалізації програми “Шкільний автобус”, які зіштовхнулися з негативами, пов'язаними із незадовільним станом транспортної інфраструктури та зношеністю автомобільного парку. Наявність означених проблем призводить до погіршення якості освітніх послуг, перешкоджає впровадженню європейських стандартів у середній школі.

Вищевикладене акцентує увагу на необхідності побудови системи надання освітніх послуг у напрямку оптимізації мережі, фінансування й підвищення стандартів.

У контексті проблеми мережі варто врахувати досвід зарубіжних країн щодо функціонального об'єднання територіальних громад, формування спеціальних, зокрема шкільних, округів [158]. Можна погодитися з Б. В. Люткевичем, який вказує на необхідність адекватної методики досліджень проблеми створення освітніх округів в Україні на основі використання новітніх економічних ринкових теорій та підходів з

метою обґрунтування змін [140, с. 80]. Характерно, що вже нині створення локальних освітніх округів передбачають програми стратегічного розвитку в різних областях України. Зокрема, у Проекті стратегічного економічного і соціального розвитку Одеської області на період до 2015 р. передбачено, окрім переходу до профільного навчання у старшій школі, створення шкільних округів з мережею добре оснащених опірних шкіл [192]. Необхідність створення семи пілотних освітніх локальних округів було обґрунтована рішенням Львівської обласної ради “Про затвердження Основних напрямів розвитку освітньої галузі Львівської області на період 2006–2008 років” [111].

Ідея створення освітніх округів підтримана Міністерством освіти і науки України, і може розглядатись як один із кроків на шляху модернізації освіти.

Згідно з розподілом повноважень у сфері забезпечення розвитку освіти між центром і місцевістю, у сферу комунальної власності передана частина вищих навчальних закладів I–II рівнів акредитації, та деяких – III рівня акредитації.

Позиціювання вищих навчальних закладів у системі комунального (муніципального) сектору економіки закономірно розширило функціональну діяльність обласних управлінь освіти щодо координації діяльності навчальних закладів на території регіонів. Незважаючи на імплементацію даної функції, розвиток освітніх закладів у регіонах зазнав низки деформацій, що проявляються у невідповідності напрямків освітньо-професійної підготовки потребам регіонального та національного ринків праці, деформації структурних співвідношень між обсягами підготовки фахівців за різними рівнями акредитації.

У 2007/2008 н. р. порівняно з 2000/2001 н. р. кількість навчальних закладів I і II рівнів акредитації скоротилась на 111 одиниць. Натомість на 36 одиниць зросла кількість вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації (див. табл. 3.1, с. 148). На фоні негативних демографічних процесів кількість тих, хто навчається у навчальних закладах, знизилася на 1096 тис. осіб, зокрема в загальноосвітніх навчальних закладах – на 1907 тис. осіб, у професійно-технічних навчальних закладах – на 71 тис., у вищих навчальних закладах I–II рівнів акредитації – на 87 тис. Водночас чисельність тих, хто навчається у ВНЗ III–IV рівнів акредитації, зросла на 969 тис. осіб (див. табл. 3.2, с. 142).

Збільшуючи видатки з державного бюджету на освіту (рис. 3.1), держава не отримує належної їх віддачі з огляду на пріоритети розвитку національної економіки. У 2008 р. на розвиток закладів та установ освіти і науки системи МОН було передбачено 11 млрд. грн., на 2009 р. ця сума становить 13 млрд. грн., в тому числі на вищу освіту – 7 млрд. грн. [153].

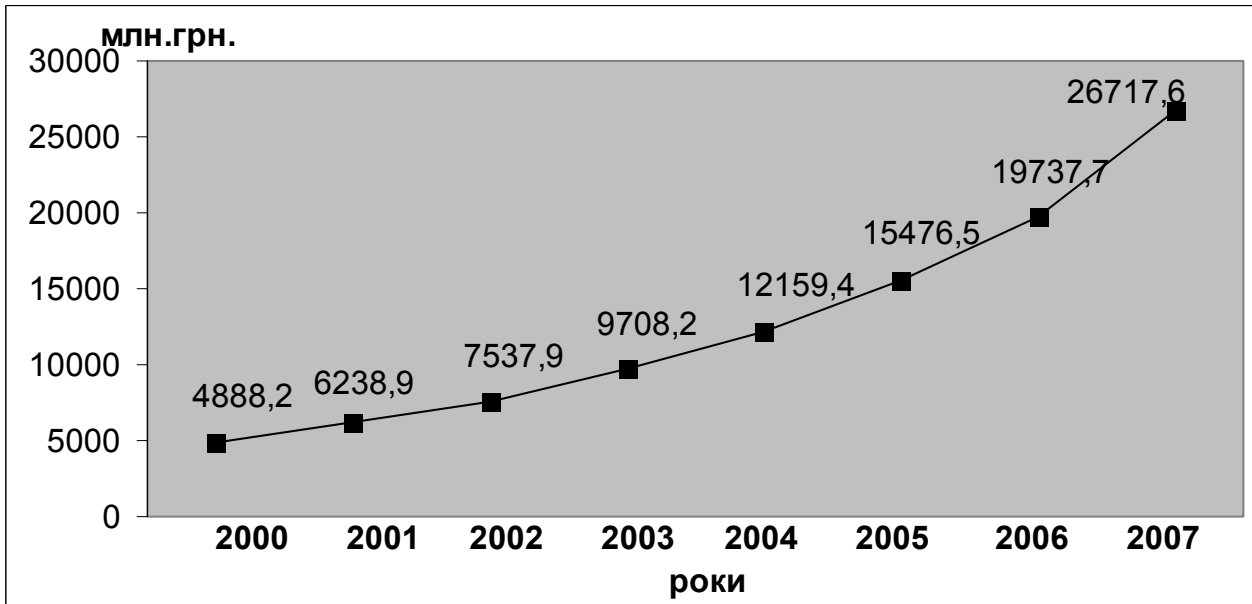


Рис. 3.1 Динаміка витрат з державного бюджету на освіту¹

¹ Складено на основі [339; 341].

Згідно з Державною національною програмою “Освіта: Україна XXI століття” визначені такі стратегічні напрями реформування вищої освіти:

- перехід до гнучкої, динамічної ступеневої системи підготовки фахівців, яка дасть змогу задовольнити потреби і можливості особистості у здобутті певного освітнього і кваліфікаційного рівнів за бажаним напрямком, відповідно до її здібностей;

- формування мережі вищих начальних закладів, яка за освітніми та кваліфікаційними рівнями, типами навчальних закладів, формами, термінами навчання, джерелами фінансування задовольнила б інтереси особи та потреби кожного регіону і держави загалом;

- підвищення освітнього і культурного рівня суспільства;

- піднесення вищої освіти України на рівень досягнень розвинутих країн світу та її інтеграція у міжнародне науково-освітнє співтовариство [188].

Поряд зі збільшенням витрат на освіту, професійну перепідготовку та розвиток культури, планується поступове зменшення бази оподаткування на величину витрат на розвиток людського капіталу, надання кредитів на освіту, збільшення державних витрат на дослідницькі проекти.

Відповідно до задекларованих напрямів постає питання про модернізацію вищої освіти України, що вимагає змін у системі її законодавчого і нормативно-правового регулювання, з урахуванням вимог європейської системи стандартів та сертифікації, які сприятимуть розвитку національних культурних цінностей, демократії і гуманізму як основних чинників функціонування громадянського суспільства.

Нині в Україні підготовку фахівців з вищою освітою здійснюють 904 вищих навчальних закладів усіх рівнів акредитації та форм власності. Вони підпорядковані 26 міністерствам і відомствам, 10 із яких мають у підпорядкуванні лише один заклад. Така практика не сприяє уніфікації стандартів підготовки фахівців та ускладнює управління системою освіти. В 2008 р. Міністерство освіти і науки України розробило “дорожню карту”, що передбачає проведення поетапної передачі у 2010–2011 рр. вищих навчальних закладів у підпорядкування Міністерства освіти і науки. Очевидною є, перш за все, необхідність формування національної системи кваліфікацій вищої освіти, яка гармонізуватиме зі системою кваліфікацій Європейського простору вищої освіти, сприятиме подальшій її сертифікації в європейських та світових структурах. По-друге, на державному рівні варто змінити зовнішні критерії оцінки якості діяльності вищого навчального закладу. По-третє, на порядку денному – запровадження трьохциклової системи освіти.

Визначальним чинником модернізації освіти стають глобальні зміни, які обумовили необхідність прийняття Всесвітньої декларації про вищу освіту для XXI ст. (1998 р.) [184]. У цьому документі зазначено, що на початку нового тисячоліття виник безпрецедентний попит населення на здобуття вищої освіти, що вимагає втілення концепції неперервної освіти.

Другий зріз модернізації освіти, викликаний процесами глобалізації, обумовлений зростанням ролі міжкультурного менеджменту. У Звіті ЮНЕСКО [184] зазначено, що найважливішою вимогою глобалізації стосовно розвитку освіти на рубежі століть є необхідність підготовки людей до діяльності в оточенні багатьох різноманітних культур.

Практичним кроком України щодо реалізації цього завдання є підписання Болонської декларації, серед завдань котрої – зміцнення автономії університетів, досягнення більшої порівнянності між національними системами вищої освіти, координація політики окремих держав щодо університетів, зростання їх міжнародної конкурентоспроможності, реструктуризація академічних занять, співпраця у галузі якості навчання і впровадження європейського виміру в освіті, сприяння студентській мобільності через систему кредитів.

Оцінюючи кроки України на цьому шляху, варто врахувати інституціональні зрушення щодо забезпечення розвитку освіти на рубежі XXI ст. на світовому, європейському і національному рівнях. У період 1988–2002 рр. прийнято низку документів щодо нової місії університетів в освітньому та науковому просторах, зокрема: прийняття Великої Хартії університетів (1988 р.), що передбачило невіддільність освітньої і дослідницької складових у їхній діяльності; декларація в документах ЮНЕСКО (1996 р.), в якій зазначена необхідність участі університетів як дослідницьких центрів у вирішенні суспільних проблем своїх регіонів; розгляд університетів як центрів розвитку освіти для дорослих і неперервної освіти в новій економіці (ЮНЕСКО, 1997 р.), формування двох основних моделей університетів – “університет – фірма” і “університет – суспільство” (ЮНЕСКО, 1998 р.), розвиток європейських університетів через спільну діяльність, утворення партнерських мереж і створення спільних програм (Асоціація Європейських університетів, 2001 р.); представлення університетів як науково-освітньо-промислових комплексів, формування у вищій освіті мережевої бази для обміну інформацією і знаннями (Всесвітній Банк, 2001 р.). Ключові проблеми університетської освіти визначила Європейська комісія у 2003 р. [123]. Відповідно до документів, які вона прийняла, в країнах-членах ЄС відбувається процес формування загальноєвропейського простору вищої освіти та загальноєвропейського простору наукових досліджень.

В Україні визначені концептуальні підходи до кооперації між університетами на національному та міждержавному рівнях. Закон України “Про вищу освіту” (з доповненнями) визначив вимоги до університетів з урахуванням тенденцій у світовому та європейському освітніх просторах.

Водночас гострою залишається проблема оптимізації мережі ВНЗ. В Україні станом на початок 2009 р. нараховувався 881 навчальний

заклад, з них 240 – III–IV рівнів акредитації (університетів, академій, інститутів), у той час, як у Великобританії на 142 млн. населення таких навчальних закладів 142, Франції на 63 млн. – 41, Італії на 60 млн. – 65, Іспанії – 47, Польщі – 11 [162], що значною мірою зумовлено процесами комерціалізації у сфері вищої освіти і підвищенням попиту на її послуги.

Фактично, на ринку освітніх послуг України на даний час виникло конкурентне середовище, що, з одного боку, загостило увагу до якості освіти, поставило питання про конкурентоспроможність ВНЗ у системі формування економіки знань, а з іншого – чітко визначило як один із напрямів модернізації вищої освіти оновлення її економічного механізму. Дослідження факторів конкурентоспроможності освіти виокремилось, як зазначає О. В. Босак, у епізодичну діяльність низки організацій, серед яких особливо активними є Асоціація Бізнес-освіти (АБО), Центр інновацій та розвитку, Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні (CEUME). Від 2001 р. зусилля цих організацій спрямовані на дослідження проблеми співвідношення очікувань студентів і роботодавців із реальною діяльністю ВНЗ. В умовах становлення ринку освітніх послуг основним фактором конкурентоспроможності стає якість навчальних послуг, що вимагає впровадження системи менеджменту якості, маркетингу на ринку знань, фінансового менеджменту. Втілення цих концептуальних напрямів обумовлює необхідність переорієнтації функціональної діяльності навчальних закладів на процесне управління та побудову системи менеджменту, яка базується на тісній співпраці із працедавцями, абітурієнтами та студентами як основними замовниками діяльності ВНЗ, так званої “петлі якості” [22, с. 225] у системі менеджменту якості.

Узагальнюючи, можна зазначити, що суть трансформаційних процесів у системі вищої освіти полягає в перетворенні її із галузі соціальної сфери в галузь соціально-економічної діяльності, формуванні ринку освітніх послуг, лібералізації, системі змін як у економічному, так і суспільному й політичному напрямках.

Головним стратегічним напрямом освітньої політики визначено модернізацію вищої освіти, яка поширюватиметься на структуру вищої освіти, організацію навчального процесу, зміст навчальних програм, управління ВНЗ.

Дослідники цієї проблеми стверджують, що, по суті, йде мова про формування нової освітньої парадигми, яка базується на таких

концептуальних доктринах, як теорія постіндустріального суспільства й теорія людського капіталу, і визначає роль освіти як галузі, яка готує людину до самореалізації в сучасному світі. На відміну від класичної освітньої парадигми, яка орієнтувалася на забезпечення економіки і суспільного сектору висококваліфікованими кадрами, дисциплінарну організацію змісту навчання, нова парадигма орієнтує на: формування інноваційної здатності особистості вміти генерувати нові знання та застосовувати їх; партнерство викладачів і студентів у здобутті знань; особисту орієнтацію освіти; концепцію “навчання впродовж всього життя” [197].

Як складова суспільного сектору економіки система вищої освіти модернізується в напрямку від неринкової організації галузі, заснованої на бюджетному фінансуванні, державній системі управління освітою, централізованому контролі за змістом освіти і дотриманням державних стандартів та нормативів, до ринкової її організації, для якої характерна громадсько-державна система управління, конкуренція між ВНЗ, розгляд їх як підприємницьких структур суспільного сектору.

Особливістю реформування вищої освіти в Україні є її демократизація, яка передбачає суттєве розширення прав українських університетів, що передбачено в проекті змін до Закону “Про вищу освіту”. Уже за 2008 р. в цьому контексті зроблено низку кроків, зокрема:

- розширено участь університетів у формуванні структури та обсягів державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою;

- Указами Президента визначено низку провідних університетів, яким уже найближчим часом буде надано право встановлювати обсяги прийомів прийому, самостійно визначати нормативи чисельності науково-педагогічних працівників; видавати нормативи чисельності науково-педагогічних працівників; видавати дипломи про вищу освіту власного зразка; приймати остаточне рішення щодо присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань;

- рішенням міністерства припинено практику погодження навчальних планів на етапі ліцензування та акредитації;

- Верховна Рада України прийняла Закон України “Про внесення зміни до статті 65 Закону “Про вищу освіту”, яким передбачено право вищого навчального закладу державної та комунальної форми власності створювати підрозділи для надання платних послуг у галузі вищої освіти.

Головне, що в політиці Міністерства освіти і науки України як головного суб’єкта управління задекларовано і впроваджується принцип

державно-громадського управління освітою. В контексті цього у 2008 р. запроваджена практика широкого обговорення з участю громадськості міністерських ініціатив щодо здійснення радикальних реформ та розроблення на основі пропозицій нових нормативних актів.

Розглядаючи вищу освіту як складову суспільного сектору, в сучасних умовах треба говорити про вітчизняний та міжнародний освітній ринок, проблеми участі вітчизняних ВНЗ в системі надання освітніх послуг. Результати працевлаштування випускників свідчать про зміни пріоритетів економіки у споживанні продукції суб'єктів освітньої діяльності. Так, зокрема, у 2008 р. найвищі показники працевлаштування були у випускників політехнічних, технологічних, машинобудівних і гірничо-металургійних вищих навчальних закладів, найнижчі – у класичних, педагогічних та трансфертних університетів [162]. Водночас, за даними регіональних служб зайнятості, наявне перенасичення ринку праці з економічних спеціальностей (в 3 рази), юридичних (у 6 разів), психологів (у 4 рази), вихователів дитячого садка та навчально-виховного закладу (в 2 рази), що вимагає корекції державного замовлення.

Зростає участь України в міжнародному ринку освітніх послуг. Якщо у 2001 р. контингент іноземних студентів у ВНЗ України нараховував 19,2 тис. осіб, то в 2009 р. – 43,1 тис. осіб. У 2008 р. понад 200 українських вищих навчальних закладів здійснювали підготовку фахівців для 133 країн, що дало змогу заробити 80 млн. дол. США і забезпечити роботою 4 тис. викладачів [162].

Позиціювання України в глобальному освітньому просторі вимагає подальшого реального реформування галузі за стандартами Болонського процесу, що потребує моніторингу стану запровадження у ВНЗ кредитно-трансфертної системи, аналізу його результатів, створення системи зовнішньої оцінки якості відповідно до Європейських стандартів забезпечення якості; запровадження додатку до диплома європейського зразка; запровадження третього циклу навчання (доктора PhD), становлення вимог до програм підготовки фахівців різних освітньо-кваліфікаційних рівнів.

Важливою галуззю суспільного сектору економіки, який зазнає суттєвих трансформаційних змін і вимагає модернізації в умовах глобалізації та реформування економіки, є наука. Трансформаційні процеси у цій галузі мають підґрунтям завдання розбудови економіки, що

будується на знаннях, основним фактором зростання в якій стає спроможність країни до наукових знань, їхнє поширення та ефективне використання для розвитку виробництва.

Амбітне завдання перетворитися до 2010 р. в найбільш конкурентоспроможну й динамічну економіку знань у світі поставив перед собою Європейський Союз.

Аналіз європейського досвіду розбудови економіки знань свідчить про її прямий зв'язок з постіндустріалізацією. Перш за все, слід констатувати, що Європейська Рада в Лісабоні визначила нові стратегічні цілі Європейського Союзу – так звану Лісабонську стратегію (2000 р.), спрямовану на підвищення глобальної конкурентоспроможності Союзу через економічне оновлення та поліпшення в соціальній сфері й охороні довкілля. Стратегія передбачала реформи з підвищення конкурентоспроможності (подальша консолідація та уніфікація європейського економічного середовища; модернізація соціальної моделі; створення, поліпшення, засвоєння, поширення та використання нового знання). У 2003 р. Європейська Рада в Барселоні визначила необхідність радикального реформування європейської системи наукових досліджень і визначила конкретні цілі науково-технічного розвитку. У 2005 р. Європейська комісія розробила план дій для досягнення Барселонських цілей. Він передбачив: координацію дій країн ЄС щодо створення низки “Європейських технологічних платформ” – збільшення державного фінансування наукових досліджень; забезпечення громадської підтримки наукових досліджень та технологічних інновацій; створення сприятливого середовища для інноваційної економіки. Уже нині європейський науковий простір нараховує 900 тис. дослідників (5 дослідників на 1000 працюючих). Витрати на науку становлять 150 млрд. США, наукоємність ВВП – у середньому 2% (у 2010 р. планується 3 %).

Водночас трансформаційні процеси в економіці України призвели до загострення негативних явищ у національній науці, що проявилось у дефіциті бюджетних коштів, падінні попиту на дослідження, розробки й інновації, скороченні зайнятості у сфері науки, зменшенні масштабів підготовки наукових кадрів. У 2007 р. кількість докторів наук становила 12845 осіб, кандидатів наук – 74191 осіб (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Фахівці вищої кваліфікації в Україні в 1995–2007 рр.¹

| | Фахівці, що мають науковий ступінь, осіб | | | | | | | | | | | |
|----------------------------------|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | доктора наук | | | | | | кандидата наук | | | | | |
| | 1995 | 2000 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 1995 | 2000 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Усього, в т. ч.: | 9759 | 10339 | 11573 | 12014 | 12488 | 12845 | 57610 | 58741 | 65839 | 68291 | 71893 | 74191 |
| мають вчене звання академіка | 1224 | 1433 | 1533 | 1554 | 1569 | 1533 | 389 | 427 | 445 | 460 | 487 | 495 |
| члена-кореспондента | 451 | 519 | 575 | 569 | 614 | 618 | 476 | 352 | 537 | 540 | 587 | 582 |
| професора | 5369 | 5193 | 6537 | 6908 | 7271 | 7497 | 877 | 894 | 1016 | 1035 | 1086 | 1119 |
| доцента | 1373 | 1909 | 1876 | 1935 | 2045 | 2138 | 24602 | 22982 | 26272 | 27233 | 28662 | 26620 |
| старшого наукового співробітника | 2198 | 2219 | 2153 | 2194 | 2221 | 2263 | 8037 | 6565 | 6009 | 6146 | 6485 | 6565 |

¹ Складено на основі [339; 341].

При відносному збереженні кадрового потенціалу, негативним явищем є постаріння структури фахівців вищої кваліфікації. Більше половини докторів наук мають вік понад 61 рік, з них 19,4% – віком понад 71 рік. Понад 51% кандидатів наук старші 50 років (див. табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Розподіл фахівців вищої кваліфікації за віком¹

| | Фахівці, що мають науковий ступінь, осіб | | | | | | | | | | | |
|------------------------------|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | доктора наук | | | | | | кандидата наук | | | | | |
| | 1995 | 2000 | 2004 | 2005 | 2000 | 2007 | 1995 | 2000 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Усього, | 9759 | 10339 | 11573 | 12014 | 12488 | 12845 | 57610 | 58741 | 65839 | 68291 | 71893 | 74191 |
| у т. ч. у віці, років: до 30 | 1 | 2 | 1 | – | 1 | 1 | 1104 | 1815 | 3488 | 3908 | 4454 | 4565 |
| 31–40 | 270 | 232 | 227 | 220 | 237 | 288 | 11463 | 9305 | 11091 | 12234 | 13698 | 15200 |
| 41–50 | 1826 | 1698 | 1653 | 1713 | 1769 | 1778 | 17426 | 16654 | 16661 | 16662 | 16737 | 16506 |
| 51–55 | 1461 | 1658 | 1700 | 1689 | 1739 | 1777 | 8003 | 9365 | 9171 | 9103 | 9359 | 9551 |
| 56–60 | 2604 | 1639 | 1814 | 2076 | 2265 | 2230 | 12079 | 7398 | 8167 | 8926 | 9700 | 9591 |
| 61–70 | 2671 | 3778 | 4278 | 4272 | 4251 | 4279 | 6488 | 12201 | 14102 | 14102 | 13960 | 13994 |
| 71 і старше | 926 | 1332 | 1900 | 3044 | 2226 | 2492 | 1029 | 2003 | 2524 | 3356 | 3985 | 4784 |

¹ Складено на основі [339; 341].

В Україні наукові та науково-технічні роботи у 2007 р. здійснювали 155,5 тис. дослідників, що в 3 рази менше, ніж у 1990 р. Якщо чисельність докторів наук, котрі виконують наукові роботи, дещо зросла (з 3,2 тис. осіб до 4,4 тис. осіб), то кількість кандидатів наук, що виконують дані роботи, знизилася майже вдвічі (з 29,3 тис. осіб до 17,0 тис. осіб), що свідчить про вплив молодшої наукової еліти в більш конкурентній на ринку праці сфері діяльності. Зростає кількість працівників, котрі виконують наукові роботи за сумісництвом (табл. 3.5). У 2007 р. внутрішні затрати на НДДКР становили 1,0% від ВВП (економічна функція науки вступає в дію при затратах не менше 1,7% ВВП). У 2009 р. видатки загального фонду на науку у державному бюджеті передбачені 3,26 млрд. грн., що становить 0,31% ВВП.

Таблиця 3.5

Наукові кадри¹

(тис. осіб)

| | 1990 | 1995 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| Кількість працівників, які виконують наукові та науково-технічні роботи | 494,2 | 293,1 | 188,0 | 181,5 | 181,5 | 173,9 | 173,6 | 170,6 | 160,8 | 155,5 |
| Кількість спеціалістів, які виконують наукові та науково-технічні роботи | 313,1 | 179,8 | 120,8 | 120,8 | 113,3 | 104,8 | 104,8 | 105,5 | 100,2 | 96,8 |
| з них мають науковий ступінь: доктора наук | 3,2 | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 4,0 | 4,0 | 4,0 | 4,2 | 4,3 | 4,4 |
| кандидата наук | 29,3 | 22,9 | 17,9 | 17,9 | 17,4 | 17,2 | 16,8 | 17,0 | 16,9 | 17,0 |
| Кількість працівників, які виконують науково-технічні роботи за сумісництвом | 36,0 | 41,7 | 53,9 | 53,9 | 55,4 | 57,2 | 63,4 | 68,5 | 74,9 | 76,9 |
| з них мають науковий ступінь: доктора наук | 2,9 | 4,2 | 5,4 | 5,5 | 5,1 | 5,5 | 6,1 | 6,9 | 7,4 | 7,5 |
| кандидата наук | 21,1 | 18,6 | 20,3 | 23,3 | 19,4 | 20,6 | 22,8 | 25,7 | 29,8 | 30,1 |

¹ Складено на основі [339; 341].

Попри це відбулася трансформація функцій науки (поряд із пізнавальною, культурно-виховною, практично-діяльнісною й аналітико-критичною активізувалася прогнозно-передбачувальна функція). Від 1995 р. намітилася тенденція до деякого зростання обсягів науково-дослідних робіт, тривають процеси адаптації наукової сфери до ринкових умов (конверсія науково-оборонного комплексу; трансформація

інституційної структури і розвиток приватного сектору науки; поява альтернативних форм наукових досліджень; зміна структури підготовки кадрів; розвиток міжнародного науково-технічного співробітництва).

Розподіл обсягу фінансування у 2006 р. за джерелами свідчить про їх диверсифікацію (за рахунок коштів бюджету – 2017,4 млн. грн., власних коштів – 462,7 млн. грн., коштів вітчизняних замовників – 1563,3 млн. грн., іноземних держав 1000,9 млн. грн., інших джерел – 120,1 млн. грн.) [340]. Позитивну динаміку мали всі види робіт (табл. 3.6).

Посилилося міжнародне співробітництво між зарубіжними та українськими науковими центрами. Кількість прямих угод зросла більш як у 20 разів. Тільки в 2005 р. у США та Німеччині видано 18 монографій вчених НАН України та 38 монографій Академії Наук Вищої школи України.

Таблиця 3.6

Обсяг наукових та науково-технічних робіт, виконаних власними силами організацій (підприємств), за видами робіт¹

(у фактичних цінах, млн. грн.)

| | Усього | У тому числі | | | |
|------|--------|----------------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------------|
| | | фундаментальні дослідження | прикладні дослідження | науково-технічні розробки | науково-технічні послуги |
| 1995 | 709,3 | 81,9 | 209,7 | 393,5 | 24,4 |
| 2000 | 1978,4 | 266,7 | 436,6 | 1106,3 | 168,8 |
| 2001 | 2275,0 | 353,3 | 304,9 | 1317,2 | 299,6 |
| 2002 | 2496,7 | 424,8 | 343,6 | 1386,6 | 341,7 |
| 2003 | 3319,8 | 491,2 | 429,8 | 1900,2 | 498,6 |
| 2004 | 4112,4 | 629,7 | 573,7 | 2214,0 | 695,0 |
| 2005 | 4818,6 | 902,2 | 708,8 | 2406,9 | 800,7 |
| 2006 | 5354,6 | 1141,0 | 841,5 | 2741,6 | 630,5 |
| 2007 | 6700,7 | 1504,1 | 1132,5 | 3303,1 | 761,0 |

¹Складено на основі [113; 341].

Незважаючи на трансформацію функцій науки й адаптивні зміни, реформування системи управління наукою в Україні не завершено, має залишковий, секторний характер, що не сприяє розвитку ринкових відносин у національній науковій сфері, ускладнює процеси комерціалізації наукових продуктів. Система управління національною наукою зіштовхується з проблемою її інформаційного забезпечення (національна система даних про науково-технологічну діяльність не

згармонізована з відповідною системою Євростату, відсутня національна система моніторингу науково-технічного розвитку за галузями науки, галузями економічної діяльності, регіонами), організація науки в Україні зосереджена в трьох секторах – академічному, галузевому і секторі вищої освіти. Так, із 1479 організацій, які в 2006 р. виконували наукові та науково-технічні роботи, 921 належала до галузевого сектору (62%), 346 (23%) – академічного, 15% – інших. У системі ВНЗ функціонує 398 дослідницьких одиниць (26,9% загальної кількості).

Нагромадження негативних симптомів у розвитку науки, загострення конкуренції в глобальному середовищі зумовили потребу формування інноваційної моделі розвитку, в якій джерелом довготривалого економічного зростання повинні стати наукові надбання та їхнє технологічне застосування.

За експериментальними оцінками, з трьох можливих стратегій інноваційного розвитку (перенесення, запозичення, нарощування) для України найбільш прийнятною є остання, за якою використовують власний науково-технічний потенціал, досягають інтеграції фундаментальної та прикладної науки, залучають іноземних вчених та конструкторів [148, с. 439].

Емпіричний аналіз процесів реалізації цього завдання дає підстави констатувати такі позитиви:

- реформування нормативно-правової бази в напрямку євроінтеграційних намірів (Концепція науково-технічного та інноваційного розвитку, Концепція Державної цільової програми “Наука в університетах”, Концепція гуманітарної політики, низка законів [213; 265]);

- початок роботи із розроблення сучасної інфраструктури інноваційної діяльності в науці, яка б здійснювала фінансову, інформаційну, консалтингову, маркетингову та інші види підтримки;

- участь у Болонському процесі, що передбачає узгодження стандартів та рекомендацій стосовно якості вищої освіти, посилення наукової складової у ВНЗ;

- початок роботи зі створення інтелектуальної інформаційної системи.

Україна завершила приєднання як повноправного члена до Європейської інноваційної науково-технічної програми EUREKA. Вирішено питання про дострокове розміщення Українського науково-технологічного центру на території Національного технічного університету “КПІ”.

Особливістю кроків, зроблених ЄС щодо радикального реформування європейської системи наукових досліджень, є конкретні дії на створення сприятливого середовища наукової діяльності та інноваційної економіки, які передбачають: формування культури підприємницької діяльності, зорієнтованої на інновації; підвищення престижу наукової кар'єри; створення дослідницьких центрів та сприяння їхньому співробітництву з діловими колами; впровадження ефективного механізму інформаційного обміну; створення адекватної системи захисту інтелектуальної власності; забезпечення сприятливого фінансового механізму та податкової системи. Активну позицію держави щодо підтримки наукової сфери та інноваційного розвитку демонструють: Японія (функціонування єдиного центру ISPS як ефективного механізму “фінанси–наука–виробництво”); країни регіону Південно-Східної Азії, США, Китай (використання програмно-цільових моделей розвитку на основі програмно-цільового підходу); Фінляндія (поєднання механізмів інституційного забезпечення інноваційного прориву з боку держави з фінансуванням науки приватним сектором). Фактично, країни ЄС (зокрема Лісабонська декларація та Барселонські рекомендації), Японія, США, Китай дають загальну базу для вирішення проблем розвитку науки та інноваційної моделі розвитку в Україні.

Стосовно цих країн можна говорити про реальне включення науки (причому не тільки прикладної, а й фундаментальної) у процес виробництва та загальний процес розвитку відтворювальних систем. Це досягається, зокрема, шляхом забезпечення максимального узгодження науково-технічної, інноваційної політики з усіма видами державного економічного регулювання та механізмами підтримки комерційного сектору економіки.

На відміну від української ситуації, де наука “живе власним життям”, а держава фінансує науку фактично “в надії” на те, що спрацюють певні механізми підготовки інформаційного продукту в надрах НАН України, а потім такий продукт знайде застосування у сфері виробництва, в Японії знайдено ефективний та прямий функціональний механізм “фінанси – наука – виробництво”, одним із важливих елементів якого є створене ще в 1932 р. Японське товариство сприяння науці (JSPS) як некомерційна фундація, що функціонує на імператорські внески. Пізніше, у 1967 р., JSPS була перереєстрованою як квазідержавна організація відповідно до Закону про Японське

товариство сприяння науці. Річний бюджет JSPS на даний час становить 120–125 млрд. єн, а разом із пов'язаними програмами – близько 200 млрд. єн, які керівництво JSPS перерозподіляє здебільшого на допомогу конкретним науковим дослідженням (а не на фінансування штатів та структур, як в Україні) [21, с. 9].

Наявність єдиного керівного центру, як показує досвід Японії, не є обов'язковою умовою ефективного регулювання науково-технічної сфери. Характерним для цієї країни є швидше “клубний принцип” організації наукового процесу та сприяння технологічному поступу. Причому діяльність “клубів”, зокрема академічного типу, а також їхня внутрішня організація є ефективно скоординованою. Міністерство освіти, культури, спорту, науки і технологій Японії доволі ефективно займається науковими дослідженнями за допомогою трьох відділень: 1) підтримки наукових досліджень; 2) розвитку наукових досліджень; 3) науково-технологічної політики.

У 1957 р. було створено Японський інформаційний центр науки і технологій, який щорічно опрацьовував близько 11 тис. журналів, з них 7 тис. зарубіжних видань, близько 15 тис. наукових звітів, 500 звітів наукових конференцій і більш ніж 50 тис. патентів, результатом чого була підготовка більше 50 тис. щорічних резюме й оглядів, а інформація Центру поширювалася між різними національними компаніями, науковими установами, університетами у форматах бібліографії, тематичних досліджень, доступу до комп'ютерних даних он-лайн, інших інформаційних форматах [21].

Програмно-цільовий підхід при впровадженні інноваційних моделей розвитку став типовим для країн регіону Південно-Східної Азії взагалі. Японія вперше посіла друге після США місце у світі за кількістю патентів на винаходи та відкриття, обійшовши Німеччину, а ще раніше – Францію та Великобританію. Китай за цим самим показником вийшов на десяту позицію.

Діяльність системи підтримки науки у Китаї може становити для нас особливий інтерес. У КНР відбувається швидкий перехід від тимчасової моделі імітаційного та наздоганяючого розвитку, коли акцент робився на перенесенні світових досягнень на національний ґрунт, до стратегії регіонального та глобального технологічного лідерства.

Програмно-цільовий підхід КНР до справи інноваційного розвитку, що передбачає передусім створення умов для розвитку

фундаментальної науки і техніки, базується на Державному плані розвитку Китаю, який прогнозує створення до 2010 р. у системі “соціалістичної ринкової економіки” державної системи новаторства до 2020 р., причому за науково-технічною конкурентоспроможністю Китай планує вийти в лідери світового масштабу.

До нового ринкового інноваційного механізму КНР адаптувалися й академії наук, що діяли раніше, включаючи “велику” Академію наук Китаю. Найближчими роками буде створено близько 80 державних дослідницьких інститутів з потужним науковим потенціалом, частина яких має стати відомими світовими центрами.

Китайська Асоціація науки і техніки є некомерційною неурядовою організацією китайських наукових і технічних кадрів. Вона об’єднує потенціал 167 національних наукових професійних утворень. Сучасні та апробовані міжнародною практикою методи незалежного, фондового фінансування було адаптовано в діяльності Державного фонду природничих наук Китаю.

Цікавими для України з точки зору власних завдань розвитку є процеси активізації дослідницької діяльності в галузі фундаментальних досліджень, а також природничих і гуманітарних дисциплін, що проводять ВНЗ. Налагоджується співпраця з дослідницькими центрами та галузевими відомствами з метою становлення чіткої системи “ВНЗ – наукові дослідження – виробництво”. ВНЗ стали головними консультантами середніх і малих промислових підприємств в освоєнні випуску наукоємної технічної продукції [311, с. 11].

Завдяки комплексним зусиллям спеціалізованих наукових та регулятивних інститутів забезпечується інноваційний поштовх у динамічній економіці Китаю.

Безумовно, користь Україні може принести дослідження світового досвіду застосування інноваційних підходів при забезпеченні національної конкурентоспроможності та виходу на лідируючі світові позиції в інноваційній сфері. Одним із найбільш цікавих прикладів успіху інституційного забезпечення інноваційного прориву є лідерство в інноваціях Фінляндії. У 2003 р. цю країну віднесли на перше та друге місця відповідно в рейтингу найбільш конкурентоспроможних країн, причому особливо відзначена її “якість інноваційної системи”. Приватний сектор Фінляндії профінансував 3,5 млрд. євро із 4,9 млрд. євро, вкладених у дослідження й розробки у 2003 р.

Разом із цим, національну політику щодо науки, технології та інновацій розробляє департамент науки і технологій при прем'єр-міністрі Фінляндії, причому первинна відповідальність за проведення наукової й технологічної політики покладена на міністерство освіти та міністерство торгівлі й промисловості.

При організації інституційної політики в Україні доцільно враховувати й досвід проведення інноваційного регулювання у країнах пострадянського простору, передусім Росії, де він останніми роками набув особливо диверсифікованих форм. Дійсно, у цій країні вже зрозуміли, що фундаментальна наука є однією зі стратегічних складових розвитку суспільства, причому результати фундаментальних досліджень, найважливіших прикладних досліджень і розробок служать основою економічного зростання держави, його стійкого розвитку, чинником, що визначає місце держави у сучасному світі.

В Україні слід активізувати традиційну наукову діяльність в університетах, реалізацію Концепції Державної цільової програми “Наука в університетах” на 2008–2012 рр., схвалену розпорядженням Уряду від 18 липня 2008 р. № 548-р.

Проте за даними Держкомстату протягом останніх 15 років чисельність працівників, які займалися науковими дослідженнями в університетах, зменшилася з 26 тис. до 9,6 тис. осіб. Як наслідок, наукові розробки високого рівня виконуються менш як у 50% відсотках навчальних закладів.

За чинних норм навчального навантаження у викладачів університетів практично не залишається робочого часу для наукової діяльності. Для порівняння, час на наукову діяльність викладачів університетів США становить майже половину їх робочого часу. Надто високий рівень зносу наукового обладнання та приладів. Протягом останніх років частка коштів на фінансування наукових досліджень в університетах зменшилася до 4,7%. Хоча відповідно до Закону України “Про освіту” вона має становити не менше 10% бюджетних коштів, виділених на утримання навчального закладу. Бюджетне фінансування науки у ВНЗ становить майже 8% загального бюджетного фінансування науки в державі.

Програма має створити правові, економічні та організаційні умови для наукової діяльності в університетах. Зокрема, на засадах

експерименту було передбачено утворення п'яти університетів дослідницького типу, в яких ефективність використання бюджетних коштів при проведенні наукових досліджень має бути досягнута в розрахунку 1,5 грн. спеціального фонду державного бюджету на 1 грн. загального фонду державного бюджету. Цим буде збільшено додаткові надходження до спеціального фонду державного бюджету в середньому до 2,5 млн. грн. на один університет. Крім цього, до 20% буде оновлено матеріально-технічну базу в цих ВНЗ, передбачається, що виконання наукових досліджень в університетах дослідницького типу охопить 3,4 тис. дослідників, техніків, науково-педагогічних працівників.

Безумовно, зберігають певне значення й далі розвиваються програми дво- і тристоронньої співпраці між Україною і державами – членами ЄС. Добрі традиції такої співпраці в гуманітарній сфері на рівні міністерств і академій наук існують між Україною, Німеччиною, Австрією, меншою мірою – Францією, Великобританією та деякими іншими членами ЄС. Як науковці, так і урядовці визнають, що програми доволі бюрократизовані, не досить гнучкі, обмежені за фінансовими ресурсами. Доступ до участі в них для працівників українських університетів ускладнений.

Все більше українських університетів стають учасниками двосторонньої співпраці з країнами – “старими” та “новими” членами ЄС, у т. ч. на принципах партнерства на довготривалій основі. У рамках міжнародного науково-технічного співробітництва українські вчені разом із закордонними партнерами виконали майже 300 наукових проектів на загальну суму понад 71 млн. грн. [162].

Співпраця із західноєвропейськими університетами й іншими освітніми закладами для України є життєво необхідною.

Для розвитку науки в Україні знаковим явищем стала підготовка проекту Концепції гуманітарної політики (від 11. 03. 2008 р.).

Основні напрямки державної політики щодо формування суспільства знань передбачають: створення інформаційного (мережевого) суспільства на базі інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ); стимулювання використання результатів наукових досліджень і розробок для інноваційного розвитку економіки; розвиток інтелектуального потенціалу нації шляхом забезпечення конкурентоспроможності освіти, модернізації культурної політики та сприяння соціальній та громадянській активності людини.

Важливим фактором модернізації науки в Україні є реструктуризація системи стратегічних пріоритетів інноваційного розвитку, яка передбачає: скорочення кількості пріоритетних напрямів інноваційного розвитку, збереження тих, в яких Україна має суттєвий науковий здобуток; впровадження спеціальних програм, які стимулюють інноваційне підприємництво; врегулювання діяльності складових національної інноваційної системи: бізнес-інкубаторів, технопарків, технополісів, венчурних фондів, “бізнес-ангелів” тощо, механізмів взаємодії їх між собою та з іншими суб’єктами інноваційної діяльності; становлення вертикально інтегрованих науково-виробничих структур із повним технологічним циклом – від інноваційної розробки до виробництва; вдосконалення механізмів державного програмно-цільового фінансування інноваційних проектів; запровадження інструментів здешевлення кредитів і заохочення комерційних банків до активнішого кредитування інноваційних проектів; впровадження адекватних критеріїв відбору інвестиційних та інноваційних проектів для державної підтримки, в тому числі шляхом внесення змін до Закону України “Про інноваційну діяльність”; формування належного захисту інтелектуальної власності; спрощення процедури отримання патентів; заохочення створення партнерств, альянсів та інших організаційних структур, що поєднують науку, вищу освіту, розробки, виробництво і дають змогу реалізувати великомасштабні міжгалузеві мегапроекти зі створення й освоєння виробництва високотехнологічної продукції; формування сучасної інноваційної культури.

В напрямку розвитку інтелектуального потенціалу нації очікується ефект від запровадження європейської системи трансферу кредитів (за зразком ECTS) як ефективного засобу забезпечення широкомасштабної мобільності студентів та викладачів; інтеграція стратегій розвитку освіти і науки, посилення наукової складової в діяльності університетів; надання всебічної державної підтримки міжнародного освітнього та науково-технічного обміну.

Відзначаючи позитиви в розбудові інституційного забезпечення розвитку науки в Україні, слід вказати на перешкоди на шляху урізноманітнення джерел фінансування вищої школи. Зокрема, це чинне податкове законодавство та статус неприбуткової організації, що не дозволяють проводити інноваційну діяльність вищого навчального закладу чи надавати науково-технічні, обслуговуючі та господарські

платні послуги зовнішнім організаціям. Виникла парадоксальна ситуація: з одного боку, держава не виділяє достатньо коштів для господарських потреб вищих навчальних закладів, а з іншого – заклади не можуть заробляти для себе кошти, продаючи свої наукові розробки, оскільки при цьому втрачають статус неприбуткової організації.

Недовершеною є чинна законодавча база для регулювання позабюджетної діяльності вищих навчальних закладів, тому вона потребує удосконалення.

Планується оптимізувати впродовж 2009–2010 рр. мережу вищих навчальних закладів шляхом їх об'єднання та створення ефективних університетів із урахуванням регіональних і загальнодержавних потреб щодо фахівців із вищою освітою. Це дасть змогу створити регіональні дослідницькі університети, в яких буде зосереджено високий науковий, педагогічний, методичний і виховний потенціал.

Враховуючи українські реалії, варто звернути увагу на реструктуризацію пріоритетів інноваційного розвитку, формування системи незалежного захисту інтелектуальної власності, удосконалення законодавчої бази для регулювання позабюджетної діяльності вищих навчальних закладів, розширення можливості їх ринкового маневрування, вирішення гострих проблем університетської науки (поліпшення доступу до паперових та електронних баз даних, створення центрів колективного користування науковим обладнанням, створення реальних умов для мобільності науковців, їх участі в міжнародних заходах тощо).

Резюмуючи, варто зазначити, що ступінь модернізації в освіті й науці визначила можливість становлення в Україні інтелектуальної економіки. Поняття “інтелектуальна економіка” пов'язане із новими перетвореннями в економіці, в якій виробництво опосередковується створенням знання і комерціалізацією у формі інновацій. Незважаючи на дискусії в науці щодо універсального визначення інтелектуальної економіки, більшість авторів визнають, що вона визначається розробкою знання, ресурсами наявних технологій, рівнем освіти, що є суспільною базою для створення нових рішень [311, с. 502]. Іншими словами, це економіка з ефективним сектором R&D (досліджень і розробок), здатним створювати економічно корисні знання. Функція інтелектуальної економіки також обумовлена рівнем людського капіталу, що визначає готовність і здатність бізнесу впроваджувати інноваційні рішення.

Аналіз, проведений у процесі дослідження, дозволяє зробити висновок, що економіка України не є інтелектуальною, що обумовлює технологічний розрив між нею і розвинутими країнами. Це вимагає більш рішучих дій, спрямованих на використання значного потенціалу ресурсів людського капіталу, позитивних тенденцій щодо створення інформаційного суспільства, оптимізацію структури освіти в напрямку забезпечення кваліфікації випускників, адекватної потребам такої економіки, стимулювання структурних змін в економіці у напрямі до інтелектуальної економіки, розвиток сектору R&D.

3.2. Реформування системи охорони здоров'я

Охорона здоров'я – складна соціально-економічна система та специфічна галузь економіки, покликана забезпечити реалізацію складного соціального принципу – збереження та поліпшення здоров'я громадян, надання їм кваліфікованої лікувально-профілактичної допомоги. Здоров'я населення – найбільша суспільна цінність, що значною мірою впливає на процеси економічного, соціального і культурного розвитку країни, важливий соціальний критерій благополуччя суспільства, і в цілому визначається комплексом показників: народжуваністю, смертністю, захворюваністю, рівнем фізичного та психічного розвитку, середньою тривалістю життя тощо. На нього також впливають біологічні, природні та соціальні фактори.

У широкому розумінні охорону здоров'я можна розглядати як діяльність закладів охорони здоров'я, фармацевтичних підприємств, інших допоміжних інституцій у вигляді санітарно-епідеміологічних, природоохоронних служб, науково-дослідних інститутів, закладів освіти, пов'язаних із забезпеченням здоров'я населення. У вузькому розумінні – це галузь економіки, що провадить діяльність, спрямовану на забезпечення якісного медичного обслуговування та добробуту громадян.

Здоров'я населення більшою мірою залежить від соціальних умов життя, розміру заробітної плати, умов праці, житлових умов, структури харчування, способу життя, санітарно-епідеміологічного стану місцевості тощо. Отже, здоров'я є важливим показником, за рівнем якого можна робити висновок про ступінь розвитку та добробуту суспільства, здоров'я досягається шляхом постійних зусиль з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, наділених господарською компетенцією, господарюючих та негосподарюючих суб'єктів, а також громадян.

У системі соціалістичного способу господарювання охорона здоров'я позиціонувалась у структурі державного сектору економіки, представляючи так звану невиробничу сферу. Недосконала з економічного та управлінського поглядів модель системи охорони здоров'я, успадкована від колишнього СРСР, у нових економічних умовах виявилася неефективною і зумовила зменшення доступності медичної допомоги для широких верств населення.

Реформування охорони здоров'я в Україні, започатковане паралельно з проведенням економічних реформ, розпочалось у кількох площинах:

– децентралізація управління, в основі якого була передача більшості закладів охорони здоров'я в комунальну власність, передача частини повноважень у цій галузі органам місцевого самоврядування. Згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування”, наказом Міністерства охорони здоров'я України від 23. 06. 2000 р. № 145 “Про передачу закладів охорони здоров'я та освіти з державної у комунальну власність” та постанови Кабінету Міністрів України від 13. 08. 2003 р. № 1253 “Про затвердження Порядку безоплатної передачі у комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду, у тому числі незавершеного будівництва, а також внутрішньогосподарських меліоративних систем колективних сільськогосподарських підприємств, що не підлягали паюванню в процесі реорганізації цих підприємств та передані на баланс підприємств- правонаступників”, виконавчі органи селищних та міських рад наділені самоврядними повноваженнями щодо управління комунальними закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам і беруть участь у реалізації на місцевому рівні єдиної системи функцій держави;

– диверсифікація джерел фінансування. Поряд із коштами державного і місцевого бюджетів, до джерел фінансування залучено кошти від надання платних медичних послуг державними і комунальними закладами охорони здоров'я, кошти міжнародних організацій, має місце формування кас хворих тощо;

– розвиток приватних медичних закладів;
– розширення участі благодійних, релігійних організацій (суспільно-добровільного сектору) у фінансуванні медичних послуг.

Вищезазначене, попри інституціональну розбудову галузі, дозволить розглядати її як складову суспільного сектору. Незважаючи на зроблені кроки та розуміння потреби більш глибокого реформування охорони здоров'я, Україна не зробила реальних та ефективних дій щодо

запровадження цілісної моделі організації системи медицини, яка б була перспективною з огляду на світові тенденції розвитку охорони здоров'я та відповідала соціально-економічним можливостям країни.

Дефіцит бюджету галузі, що спостерігається впродовж всього періоду незалежності України, призвів до негативних тенденцій у розвитку мережі закладів охорони здоров'я, значного погіршення якості медичного обслуговування і стану здоров'я нації.

Моніторинг, проведений за низкою індикаторів, дозволяє зробити деякі висновки щодо результативності спроб реформування охорони здоров'я.

Україна, яка успадкувала розвинену інфраструктуру медичних закладів і випереджала більшість європейських держав за кількістю медичних та санаторно-курортних закладів, що припадають на 100 тис. населення, отримала тенденцію до їх скорочення (табл. 3.7).

Таблиця 3.7

Динаміка показників мережі закладів охорони здоров'я в Україні в 1990–2007 рр.¹

| Роки | Кількість лікарняних закладів, тис. | Кількість лікарняних ліжок | | Кількість лікарських амбулаторно-поліклінічних закладів, тис. | Планова ємність амбулаторно-поліклінічних закладів | |
|------|-------------------------------------|----------------------------|--------------------|---|--|--------------------|
| | | всього тис. | на 10000 населення | | всього відвідувань за зміну, тис. | на 10000 населення |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1990 | 3,9 | 700 | 135,5 | 6,9 | 895 | 173,1 |
| 1991 | 3,9 | 700 | 135,2 | 7,0 | 922 | 178,0 |
| 1992 | 3,9 | 689 | 132,6 | 7,1 | 939 | 180,5 |
| 1993 | 3,9 | 679 | 130,9 | 7,2 | 952 | 183,5 |
| 1994 | 3,9 | 665 | 129,3 | 7,2 | 959 | 186,4 |
| 1995 | 3,9 | 639 | 125,1 | 7,2 | 966 | 189,0 |
| 1996 | 3,7 | 580 | 114,6 | 7,1 | 960 | 189,7 |
| 1997 | 3,4 | 503 | 100,2 | 7,1 | 964 | 191,9 |
| 1998 | 3,3 | 483 | 97,0 | 7,2 | 966 | 193,7 |
| 1999 | 3,3 | 477 | 96,5 | 7,3 | 973 | 196,6 |
| 2000 | 3,3 | 466 | 95,0 | 7,4 | 973 | 198,4 |
| 2001 | 3,2 | 466 | 96,6 | 7,4 | 980 | 203,4 |
| 2002 | 3,1 | 465 | 97,3 | 7,4 | 980 | 205,0 |
| 2003 | 3,0 | 458 | 96,6 | 7,6 | 981 | 206,8 |
| 2004 | 2,9 | 451 | 95,7 | 7,7 | 987 | 209,6 |
| 2005 | 2,9 | 445 | 95,2 | 7,8 | 990 | 211,7 |
| 2006 | 2,9 | 444 | 95,6 | 7,9 | 998 | 214,8 |
| 2007 | 2,8 | 440 | 95,2 | 8,0 | 992 | 214,7 |

¹ Складено на основі [70].

Якщо в 1990 р. кількість лікарняних закладів становила 3,9 тис. од., то в 2007 р. – лише 2,8 тис. од. Майже наполовину порівняно з 1990 р. зменшилася кількість лікарняних ліжок: з 700 тис. у 1990 р. до 440 тис. у 2007 р. Позитивним є деяке збільшення кількості лікарських амбулаторно-поліклінічних закладів з 6,9 тис. у 1990 р. до 8,0 тис. у 2007 р., що відповідає світовим і європейським підходам до організації надання медичних послуг [70]. На фоні збереження мережі санаторно-курортних та оздоровчих закладів суттєво (більш ніж у 2 рази) скоротилася за показниками місць мережа дитячих оздоровчих таборів (див. табл. 3.8), що обумовлено загалом трьома причинами: демографічною ситуацією, зміною пріоритетів у виборі форм відпочинку, скороченням фінансування, яке значною мірою здійснювалося за рахунок коштів підприємств.

Таблиця 3.8

Санаторно-курортні та оздоровчі заклади¹

| | Санаторії та пансіонати з лікуванням | | Санаторії-профілакторії | | Будинки і пансіонати відпочинку | | Бази та інші заклади відпочинку | | Дитячі оздоровчі табори | |
|------|--------------------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|
| | всього | у них ліжок, тис. | всього | у них ліжок, тис. | всього | у них місць, тис. | всього | у них місць, тис. | всього | у них місць, тис. |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 1990 | 505 | 154 | 556 | 55 | 332 | 115 | 2213 | 302 | 15687 | 467 |
| 1991 | 513 | 154 | 568 | 55 | 342 | 116 | 2236 | 318 | 10521 | 394 |
| 1992 | 531 | 155 | 571 | 54 | 321 | 106 | 2135 | 298 | ... | ... |
| 1993 | 546 | 157 | 544 | 52 | 308 | 95 | 2003 | 294 | 7242 | 632 |
| 1994 | 539 | 156 | 520 | 47 | 303 | 90 | 1968 | 268 | 6249 | 266 |
| 1995 | 551 | 159 | 517 | 43 | 294 | 83 | 1862 | 263 | 5884 | 256 |
| 1996 | 545 | 155 | 463 | 39 | 286 | 80 | 1777 | 240 | 5615 | 242 |
| 1997 | 536 | 155 | 428 | 33 | 289 | 76 | 1754 | 236 | 5601 | 237 |
| 1998 | 547 | 156 | 416 | 33 | 292 | 77 | 1913 | 234 | 6904 | 241 |
| 1999 | 547 | 155 | 404 | 32 | 303 | 71 | 1961 | 235 | 7644 | 236 |
| 2000 | 549 | 151 | 377 | 31 | 266 | 63 | 2010 | 238 | 7615 | 227 |
| 2001 | 555 | 151 | 357 | 29 | 273 | 61 | 2015 | 236 | 8578 | 221 |
| 2002 | 544 | 151 | 334 | 28 | 290 | 63 | 1982 | 236 | 10890 | 231 |
| 2003 | 536 | 147 | 325 | 27 | 292 | 62 | 2005 | 236 | 14961 | 228 |
| 2004 | 531 | 147 | 311 | 25 | 302 | 62 | 2033 | 231 | 19443 | 256 |
| 2005 | 524 | 145 | 291 | 23 | 321 | 65 | 2016 | 233 | 18366 | 236 |
| 2006 | 520 | 148 | 277 | 23 | 301 | 63 | 1976 | 232 | 18238 | 231 |
| 2007 | 523 | 143 | 269 | 21 | 302 | 64 | 1934 | 224 | 18363 | 226 |
| 2008 | 518 | 142 | 262 | 21 | 302 | 64 | 1916 | 221 | 18672 | 218 |

¹ Складено на основі [70].

Особливо стрімко скорочується кількість санаторіїв-профілакторіїв та число лікарняних ліжок у них, баз та інших закладів відпочинку і місць у них. Попри скорочення лікарняних закладів, стабільною і відносно великою залишається чисельність медичних працівників вищої кваліфікації – 227 тис. лікарів усіх спеціальностей у 1990 р. та 223 тис. у 2007 р. при визначенні чіткої тенденції до скорочення середнього медичного персоналу з 607 тис. у 1990 р. до 488 тис. у 2007 р. [70] (табл. 3.9).

Таблиця 3.9

Динаміка кадрового забезпечення охорони здоров'я в Україні в 1990–2007 рр.¹

| | Кількість лікарів усіх спеціальностей | | Кількість середнього медичного персоналу | |
|------|---------------------------------------|--------------------|--|--------------------|
| | всього, тис. | на 10000 населення | всього, тис. | на 10000 населення |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1990 | 227 | 44,0 | 607 | 117,5 |
| 1991 | 230 | 44,4 | 618 | 119,4 |
| 1992 | 228 | 43,8 | 602 | 115,8 |
| 1993 | 230 | 44,4 | 600 | 115,7 |
| 1994 | 227 | 44,1 | 588 | 114,2 |
| 1995 | 230 | 45,1 | 595 | 116,5 |
| 1996 | 229 | 45,2 | 583 | 115,0 |
| 1997 | 227 | 45,1 | 566 | 112,7 |
| 1998 | 227 | 45,5 | 557 | 111,7 |
| 1999 | 228 | 46,0 | 553 | 111,9 |
| 2000 | 226 | 46,2 | 541 | 110,3 |
| 2001 | 226 | 46,8 | 530 | 110,1 |
| 2002 | 224 | 46,9 | 526 | 110,0 |
| 2003 | 223 | 47,1 | 523 | 110,3 |
| 2004 | 223 | 47,4 | 522 | 110,9 |
| 2005 | 224 | 47,9 | 496 | 106,2 |
| 2006 | 225 | 48,4 | 493 | 106,1 |
| 2007 | 223 | 48,3 | 488 | 105,5 |

¹ Складено на основі [341, 470].

Україна виділяє на охорону здоров'я менше ресурсів порівняно з країнами Західної Європи, хоча серед країн колишнього СНД посідає одне з перших місць і фінансує систему охорони здоров'я відповідно до своїх реальних можливостей.

Водночас якість медичних послуг залишається недостатньо високою. Про невдоволення громадян та погіршення якості медичних

послуг і їх доступності свідчать дані Всесвітньої організації охорони здоров'я та опитування домогосподарств, проведене Держкомстатом України (табл. 3.10).

Таблиця 3.10

Розподіл домогосподарств за рівнем доступності медичної допомоги, придбання ліків та медичного приладдя¹

| Домогосподарства | 2004 р. | 2005 р. | 2006 р. | 2007 р. |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Кількість домогосподарств, в яких хто-небудь членів протягом останніх 12 місяців потребував медичної допомоги, придбання ліків та медичного приладдя (тис.) | 16231,0 | 16538,4 | 16614,4 | 16713,9 |
| відсотків до загальної кількості | 92,0 | 94,3 | 95,4 | 96,4 |
| Кількість домогосподарств, в яких хто-небудь з членів протягом останніх 12 місяців при потребі не зміг отримати медичну допомогу, придбати ліки та медичне приладдя (тис.) | 2804,6 | 2199,8 | 2285,2 | 3096,8 |
| відсотків до кількості домогосподарств, у яких хто-небудь із членів потребував медичної допомоги, придбання ліків та медичного приладдя | 17,3 | 13,3 | 13,8 | 18,5 |
| Кількість домогосподарств (тис.), у яких хто-небудь із членів при потребі не зміг: | | | | |
| придбати ліки | 2437,1 | 1809,1 | 1807,9 | 2387,1 |
| у тому числі з причин (%): | | | | |
| надто висока вартість | 97,0 | 95,1 | 95,8 | 96,1 |
| не змогли знайти | 2,1 | 3,8 | 3,5 | 2,5 |
| інше | 0,9 | 1,1 | 0,7 | 1,4 |
| придбати медичне приладдя | 226,6 | 141,7 | 226,7 | 417,2 |
| у тому числі з причин (%): | | | | |
| надто висока вартість | 96,5 | 97,6 | 93,6 | 94,2 |
| не змогли знайти | 2,9 | 2,4 | 2,7 | 5,2 |
| інше | 0,6 | – | 3,7 | 0,6 |
| відвідати лікаря | 995,6 | 949,6 | 1053,2 | 1682,4 |
| у тому числі з причин (%): | | | | |
| надто висока вартість послуг | 80,7 | 78,0 | 78,0 | 82,9 |
| черга була надто довгою | 6,7 | 6,7 | 9,8 | 7,5 |
| відсутність медичного спеціаліста потрібного профілю | 10,0 | 12,9 | 11,4 | 8,8 |
| інше | 2,6 | 2,4 | 0,8 | 0,8 |
| відвідати стоматолога | 734,4 | 712,0 | 806,9 | 1259,2 |
| у тому числі з причин (%): | | | | |
| надто висока вартість послуг | 95,1 | 96,1 | 95,8 | 96,1 |

Продовження таблиці 3.10

| | | | | |
|--|-------|-------|-------|--------|
| черга була надто довгою | 2,1 | 1,4 | 2,1 | 2,4 |
| відсутність медичного спеціаліста потрібного профілю | 2,8 | 1,7 | 1,8 | 1,4 |
| інше | – | 0,8 | 0,3 | 0,1 |
| зробити протезування | 588,6 | 451,2 | 518,7 | 736,3 |
| у тому числі з причин (%): | | | | |
| надто висока вартість послуг | 98,7 | 96,6 | 97,9 | 97,1 |
| черга була надто довгою | 1,3 | 1,7 | 1,7 | 1,7 |
| відсутність медичного спеціаліста потрібного профілю | – | 0,9 | 0,4 | 1,2 |
| інше | – | 0,8 | – | – |
| провести медичні обстеження | 647,6 | 674,3 | 762,4 | 1177,3 |
| у тому числі з причин (%): | | | | |
| надто висока вартість послуг | 88,6 | 90,3 | 88,5 | 87,7 |
| черга була надто довгою | 2,8 | 1,6 | 4,0 | 3,4 |
| відсутність медичного спеціаліста потрібного профілю | 6,9 | 7,6 | 7,1 | 8,7 |
| інше | 1,7 | 0,5 | 0,4 | 0,2 |
| отримати лікувальні процедури | 348,9 | 313,5 | 449,3 | 584,9 |
| у тому числі з причин (%): | | | | |
| надто висока вартість лікування | 90,2 | 96,7 | 94,6 | 96,2 |
| черга була надто довгою | 2,0 | 0,1 | 2,0 | 1,0 |
| відсутність медичного спеціаліста потрібного профілю | 5,9 | 2,5 | 3,4 | 2,8 |
| інше | 1,9 | 0,7 | – | – |
| отримати лікування у стаціонарі | 394,1 | 306,9 | 402,3 | 1138,4 |
| у тому числі з причин (%): | | | | |
| надто висока вартість лікування | 94,7 | 96,1 | 89,9 | 97,1 |
| відсутність вільних місць | 4,4 | 2,5 | 5,9 | 1,3 |
| відсутність відділення потрібного профілю | 0,3 | 0,9 | 2,3 | 1,4 |
| інше | 0,6 | 0,5 | 1,9 | 0,2 |

¹ Складено на основі [70].

Недоступність медичних послуг в Україні великою мірою зумовила та обставина, що безкоштовна згідно із законодавством медицина насправді частково стала платною. Так, за підрахунками Всесвітньої організації охорони здоров'я приблизно чверть усіх видатків на охорону здоров'я в Україні становлять неофіційні внески громадян [42]. Водночас, за даними опитувань Держкомстату України, понад 80% домогосподарств, які потребують медичної допомоги чи ліків, не можуть отримати їх через високу вартість [70].

Динаміка основних показників стану здоров'я населення України протягом останніх років свідчить про його значне погіршення. Набули усталеного характеру тенденції до підвищення захворюваності, зменшення кількості осіб із високими показниками здоров'я, зростання рівня смертності людей працездатного віку, скорочення тривалості життя (табл. 3.11).

Таблиця 3.11

Розподіл населення за наявністю хронічних захворювань або проблем зі здоров'ям¹

| | 2004 р. | 2005 р. | 2006 р. | 2007 р. |
|---|---------|---------|---------|---------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Кількість населення – всього (тис. осіб) | 46160,0 | 45830,3 | 45359,9 | 45080,7 |
| Кількість осіб, які повідомили, що хворіли за останніх 12 місяців – всього (тис.) | 30011,7 | 30948,2 | 31568,9 | 32225,6 |
| Кількість осіб, які повідомили, що мають хронічні (6 місяців і більше) захворювання або проблеми зі здоров'ям – всього (тис.) | 15723,2 | 15684,8 | 16168,0 | 15483,8 |
| у тому числі мають хронічні захворювання або проблеми зі здоров'ям (%): | | | | |
| астму неалергічну | 2,2 | 1,8 | 1,8 | 1,6 |
| астму алергічну | 1,3 | 1,2 | 1,4 | 1,0 |
| алергію (за винятком алергічної астми) | 3,6 | 3,5 | 3,8 | 3,3 |
| діабет | 3,2 | 3,4 | 3,0 | 3,8 |
| катаракту | 3,8 | 3,5 | 4,0 | 3,6 |
| гіпертонію | 29,6 | 30,9 | 32,0 | 33,8 |
| серцеві захворювання | 29,9 | 28,6 | 29,0 | 29,0 |
| інсульт | 3,1 | 2,6 | 2,7 | 2,6 |
| хронічний бронхіт, емфізему легенів | 9,6 | 8,7 | 9,4 | 9,0 |
| артроз, артрит (у т. ч. ревматоїдний) | 13,4 | 14,9 | 15,0 | 14,6 |
| остеопороз | 2,5 | 2,2 | 2,2 | 2,3 |
| виразку шлунка або 12-палої кишки | 9,8 | 9,6 | 8,6 | 8,5 |
| злоякісні пухлини (включаючи лейкемію і лімфому) | 1,8 | 1,6 | 1,4 | 1,5 |
| мігрень або частий головний біль | 8,2 | 7,5 | 7,2 | 6,8 |
| хронічну тривогу або депресію | 1,6 | 1,5 | 1,6 | 1,7 |
| інші захворювання | 16,6 | 19,0 | 20,3 | 20,1 |

¹ Складено на основі [70].

Стрімко збільшується кількість людей, уражених новоутвореннями і такими небезпечними захворюваннями, як хвороби системи кровообігу та сечостатевої системи. Загалом, згідно з опитуваннями у 2007 р. майже 13% населення вважають стан свого здоров'я поганим і майже 50% задовільним [70]. У порівнянні з минулими роками ці показники поліпшилися, проте залишаються невтішними (табл. 3.12).

Таблиця 3.12

Захворюваність населення України в 1990–2007рр.¹

| Рік | Кількість уперше зареєстрованих випадків захворювань, тис. | | | | | | | | | |
|------|--|---------------|--------------------------|----------------------------|-------------------------|--|---|------------------------------|-------------------|--|
| | Всього | у тому числі: | | | | | | | | |
| | | Новоутворення | Хвороби нервової системи | Хвороби системи кровообігу | Хвороби органів дихання | Хвороби шкіри та підшкірної клітковини | Хвороби кістково-м'язової системи і сполучної тканини | Хвороби сечостатевої системи | Уроджені аномалії | Травми, отруєння та деякі інші наслідки зовнішніх причин |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 1990 | 32188 | 310 | 2640 | 1149 | 17021 | 1799 | 1374 | 1224 | 41 | 2866 |
| 1991 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 1992 | 33214 | 333 | 3005 | 1412 | 16226 | 1999 | 1529 | 1459 | 52 | 3018 |
| 1993 | 33833 | 332 | 3045 | 1412 | 16671 | 2037 | 1543 | 1519 | 54 | 2878 |
| 1994 | 31455 | 328 | 3024 | 1401 | 14499 | 2135 | 1439 | 1489 | 49 | 2704 |
| 1995 | 32547 | 327 | 3037 | 1390 | 15705 | 2144 | 1416 | 1544 | 47 | 2647 |
| 1996 | 30169 | 335 | 3067 | 1412 | 13221 | 2090 | 1431 | 1623 | 50 | 2603 |
| 1997 | 31158 | 348 | 3104 | 1497 | 14129 | 2051 | 1476 | 1711 | 53 | 2484 |
| 1998 | 31974 | 372 | 3331 | 1690 | 13877 | 2122 | 1600 | 1881 | 59 | 2465 |
| 1999 | 32959 | 382 | 767 | 1950 | 14485 | 2037 | 1548 | 1886 | 61 | 2401 |
| 2000 | 33471 | 382 | 748 | 2338 | 14639 | 1996 | 1571 | 1939 | 62 | 2339 |
| 2001 | 33192 | 394 | 745 | 2384 | 14213 | 2008 | 1593 | 2049 | 59 | 2339 |
| 2002 | 32233 | 382 | 748 | 2370 | 13372 | 1950 | 1598 | 2039 | 57 | 2244 |
| 2003 | 32585 | 395 | 751 | 2386 | 13835 | 1915 | 1572 | 2077 | 54 | 2297 |
| 2004 | 32573 | 406 | 755 | 2498 | 13511 | 1917 | 1609 | 2153 | 55 | 2245 |
| 2005 | 32912 | 408 | 754 | 2430 | 13894 | 1936 | 1600 | 2185 | 53 | 2264 |
| 2006 | 32240 | 414 | 764 | 2431 | 13308 | 1906 | 1597 | 2172 | 53 | 2289 |
| 2007 | 32807 | 407 | 752 | 2437 | 13946 | 1952 | 1569 | 2132 | 51 | 2284 |

¹ Складено на основі [341, 475].

Незадовільною згідно з проведеними дослідженнями домогосподарств є і самооцінка стану здоров'я населення (див. табл. 3.13).

Таблиця 3.13

Самооцінка стану здоров'я населенням України¹

| | 2004 р. | 2005 р. | 2006 р. | 2007 р. |
|---|---------|---------|---------|---------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Кількість населення – всього (тис. осіб) | 46160,0 | 45830,3 | 45359,9 | 45080,7 |
| у т. ч. оцінили стан свого здоров'я як (%): | | | | |
| добрий | 38,4 | 40,3 | 40,8 | 42,7 |
| задовільний | 47,8 | 47,4 | 46,0 | 45,5 |
| поганий | 13,8 | 12,3 | 13,2 | 11,8 |

Продовження таблиці 3.13

| | | | | |
|--|---------|---------|---------|---------|
| Кількість осіб, які повідомили, що хворіли за останніх 12 місяців – всього (тис.) | 30011,7 | 30948,2 | 31568,9 | 32225,6 |
| Із загальної кількості осіб, які хворіли за останніх 12 місяців, частка осіб (%), які повідомили, що ці захворювання негативно вплинули на: | | | | |
| повсякденну працездатність | 18,6 | 15,9 | 18,3 | 16,3 |
| життєву активність | 30,1 | 30,4 | 31,9 | 30,2 |
| Із загальної кількості осіб, які повідомили, що за останніх 12 місяців вони лікувались у лікарні, частка осіб (%), які брали з собою до лікарні: | | | | |
| медикаменти | 87,9 | 89,2 | 89,7 | 89,8 |
| постільну білизну | 57,4 | 61,2 | 60,9 | 61,4 |
| їжу | 71,9 | 77,0 | 79,2 | 77,3 |
| не брали нічого з перерахованого | 7,2 | 5,9 | 5,9 | 6,0 |

¹ Складено на основі [70].

Негативною прогностичною ознакою є високий рівень захворюваності дітей, що створює реальну небезпеку відтворення низьких показників здоров'я наступних поколінь і подовження демографічної кризи на віддалену перспективу.

Проведений аналіз свідчить про поверхневність, незавершеність і незадовільну результативність реформ в охороні здоров'я. Оцінка ситуації в цій галузі дозволяє зробити висновок, що для України характерна відсутність чіткого бачення майбутньої моделі розвитку охорони здоров'я.

Вивчення досвіду країн, які пережили трансформацію економік, аналіз їхніх помилок і досягнень можуть дати цінну інформацію для передбачення наслідків запропонованих змін в управлінні ресурсами охорони здоров'я України, оцінити ефективність проведення реформ в інших країнах.

Всесвітня організація охорони здоров'я виокремлює три типові форми системи охорони здоров'я:

– система Бевериджа (державна) – де охорона здоров'я фінансується державою, яка виступає фактично єдиним покупцем медичних послуг (90%). Діє в Великобританії та скандинавських країнах;

– система Бісмарка (бюджетно-страхова) – система соціального медичного страхування з різноманітними формами фінансування охорони здоров'я: державні субсидії, цільові внески підприємців та

громадян. Така система характерна для Німеччини, Італії, Франції, Люксембургу та Японії;

– ринкова (приватна) система, яка головним чином фінансується за рахунок коштів добровільного медичного страхування і реалізації платних медичних послуг населенню. Вона успішно функціонує в США, Ізраїлі, Південній Кореї [144, 54].

Системи охорони здоров'я країн колишнього Радянського Союзу характеризуються різноманітністю підходів до розвитку управління, організації та фінансування медичної галузі. Протягом останніх років спостерігається активізація процесів реформування систем надання медичної допомоги в цих державах. Більшість із них запровадили обов'язкове медичне страхування. Певного розвитку досягає розвиток приватної медицини, змінюються принципи фінансування та управління закладами охорони здоров'я.

Так, зокрема, у Російській Федерації від 1993 р. діє система обов'язкового медичного страхування (ОМС), заклади охорони здоров'я перебувають здебільшого в державній та муніципальній власності, фінансування системи охорони здоров'я здійснюється за рахунок державного бюджету, коштів федеральних та територіальних ОМС, коштів добровільного медичного страхування (ДМС) та власних коштів громадян [393, с. 71–73].

Проте протягом більш ніж 15 років проведення реформ не було запроваджено дієвих та ефективних регуляторних механізмів оплати медичних послуг і система фінансування російської охорони здоров'я досі залишається незбалансованою. Основними причинами неефективного функціонування галузі є:

– часткова заміна бюджетного фінансування страховими коштами. В перші роки реформи медичне страхування підвищило доходи охорони здоров'я. У 1993 р. галузь отримала з бюджету на 35% більше коштів. Але місцеві органи зменшили свої витрати на охорону здоров'я, виходячи з того, що медичним закладам вистачить страхових коштів, адже у прийнятому законі не була чітко визначена сума, яку необхідно виділяти, тому в 1997 р. бюджетне фінансування було на 27% менше, ніж у 1993 р. [393, с. 78]. Таким чином, медичне страхування стало не додатковим джерелом коштів для охорони здоров'я, а лише частково замінило бюджетне фінансування;

- неповне і уривчасте фінансування. Фактично, всупереч закону про медичне страхування, територіальні фонди ОМС виступають в ролі страхових компаній і напряму купують медичні послуги, адже близько чверть з 89 суб'єктів Російської Федерації не мають страхових компаній;
- недосконалість подвійного фінансування. В більшості областей бюджетне і страхове фінансування існують незалежно одне від одного, причому розподіл здійснюється незбалансовано і різними способами;
- відсутність конкуренції між страховими компаніями – з одного боку та медичними закладами – з іншого, й обмеження свободи вибору споживача.

Також серед істотних проблем системи охорони здоров'я Росії – незабезпеченість державних гарантій медичної допомоги, значна частка оплати медичної допомоги громадянами. Самостійність господарювання закладів охорони здоров'я обмежена законодавством, а також державною та муніципальною формами власності на ці заклади. І хоча введення недержавних страховиків у систему обов'язкового медичного страхування мало на меті впровадження механізмів розрахунків за медичну послугу, головна помилка полягала в розірванні правової та фінансової складової системи обов'язкового медичного страхування. Тобто, включення внеску на обов'язкове медичне страхування до складу єдиного соціального податку та визначення відповідальними за збір коштів та їхнє накопичення фондів обов'язкового медичного страхування в той час, коли розрахунки з лікарнями проводили недержавні страховики, призвело до порушення основного принципу страхування, що полягає в нерозривності функцій страховика. Зміни мотиваційних пріоритетів спричинили неефективне використання коштів, порушення правових норм та зростання корупції.

Враховуючи проблеми галузі, уряд Російської Федерації у 2004–2007 рр. суттєво збільшив витрати на охорону здоров'я за рахунок державного бюджету, що зумовило значне підвищення оплати праці медичних працівників, відновлення ресурсів галузі, забезпечило перспективний розвиток російської системи охорони здоров'я. Значне збільшення державного джерела фінансування медичної галузі, поряд із обов'язковим медичним страхуванням, привело до позитивних результатів для системи охорони здоров'я Росії.

Перспективи розвитку системи охорони здоров'я Російської Федерації спрямовані на законодавче вдосконалення системи ОМС,

визначення клініко-медичних стандартів та державних гарантій медичної допомоги. Крім цього, російські фахівці значну увагу приділяють удосконаленню механізмів ефективності використання коштів та розвитку нових організаційно-правових форм діяльності закладів охорони здоров'я.

У Грузії запроваджене обов'язкове медичне страхування. Фінансування системи охорони здоров'я здійснює фонд соціального страхування за рахунок державного бюджету (60%), а також у вигляді трансфертів та внесків роботодавців (40%) [42]. Відповідно до державних програм медичну допомогу надають державні заклади охорони здоров'я. Послуги, що не входять до таких програм, здійснюються за рахунок громадян. У країні рівні захворюваності та смертності залишаються високими, а рівень народжуваності в останні роки знизився майже вдвічі. Спостерігається різко виражений дефіцит фінансування охорони здоров'я на фоні незадовільного економічного становища та низького рівня соціального захисту. Відзначаючи як позитив прийняття у Грузії низки законів, що регулюють відносини у сфері охорони здоров'я ("Про охорону здоров'я", "Про права пацієнта", "Про обов'язкове медичне страхування" та ін.), зазначимо, що в основі перспективи розвитку системи охорони здоров'я країни лежить підйом економіки держави та поліпшення соціального захисту населення.

Республіка Беларусь не запроваджувала обов'язкове медичне страхування. У країні діє система державного фінансування галузі охорони здоров'я за методом "глобального бюджету", активно розвивається приватна медицина, медична промисловість. Такий розвиток відбувається за рахунок стриманої зовнішньоекономічної політики, спрямованої на обмеження експортних операцій та розвитку власного виробництва. Діють механізми індивідуалізації оплати праці медичних працівників, яка в Беларусі майже вдвічі вища, ніж в Україні [42]. У країні постійно збільшують державні асигнування на охорону здоров'я, поступово впроваджують заходи щодо зміцнення державних гарантій та збільшення ефективності використання ресурсів, що спрямовуються на охорону здоров'я.

У Республіці Казахстан запровадження обов'язкового соціального страхування мало негативні наслідки, у результаті чого в 2003 р. воно було відмінене. У країні розвивається система охорони здоров'я з державним фінансуванням, що базується на принципах солідарної

відповідальності за охорону здоров'я держави і громадян та пріоритетного розвитку первинної медично-санітарної допомоги. У країні майже повністю роздержавлена фармацевтична галузь (95%), приватна стоматологія надає 90% послуг. Водночас 90% медичних послуг надають державні установи [42], тому серед перспективних напрямів охорони здоров'я Казахстану – розвиток первинної медично-санітарної допомоги, збільшення видатків із державного бюджету, впровадження ринкових механізмів у системі охорони здоров'я країни та поступового повернення до обов'язкового медичного страхування.

У Киргизстані систему обов'язкового медичного страхування запроваджено з 2002 р. Однак у загальній структурі фінансування галузі кошти ОМС та кошти державного бюджету в сукупності не перевищують 50%, адже більша частина фінансування здійснюється за рахунок пацієнтів [42]. Загальний стан системи охорони здоров'я Киргизстану характеризується високим рівнем захворюваності та смертності. Серед перспективних шляхів розвитку галузі охорони здоров'я країни можна виділити впровадження нових методів фінансування та оплати праці медичного персоналу, реструктуризація закладів охорони здоров'я.

Таким чином, у різних країнах пострадянського простору проблеми розвитку охорони здоров'я загалом однакові: недостатнє державне фінансування, низька якість медичної допомоги, високий рівень оплати медичних послуг громадянами, низький рівень оплати праці медичних працівників, і як наслідок – обмежена доступність населення до якісних медичних послуг. Серед основних пріоритетів розвитку систем охорони здоров'я можна визначити: запровадження та розвиток системи обов'язкового медичного страхування; поєднання бюджетного та страхового джерел фінансування галузі охорони здоров'я; впровадження державних гарантій відповідно до фінансових можливостей країни; підвищення оплати праці медичних кадрів; пошук нових організаційних форм діяльності закладів охорони здоров'я; збільшення ефективності використання ресурсів охорони здоров'я; роздержавлення та удосконалення структури системи медичної допомоги.

Враховуючи розглянуті вище напрями розвитку охорони здоров'я різних держав колишнього СРСР, на перший погляд, неможливо визначити безпосередню залежність між проведеними у цих країнах реформами і станом здоров'я населення. Однак ми не можемо не

говорити про перспективи, які з'являються у державах, що запровадили обов'язкове медичне страхування.

Одна з найбільш розвинених систем державного медичного страхування діє в Німеччині. Вона забезпечує доступ усіх громадян до кваліфікованої і високоякісної медичної допомоги за соціально прийнятною ціною, і охоплює понад 90% населення (8% становить приватне медичне страхування і 2%-ам незаможних громадян платить держава) [307]. Джерелом фінансування є страхові внески підприємців – відрахування з доходів, заробітки трудящих – відрахування із заробітної плати, кошти державного бюджету. Обов'язкове страхування здійснюється через некомерційні страхові організації – лікарські каси, а управління та контроль за їх діяльністю проводить урядове агентство.

Основним принципом німецької системи медичного страхування є те, що уряд не бере на себе відповідальності за фінансування охорони здоров'я, а лише забезпечує умови для створення необхідних фондів працівниками й роботодавцями і здійснює нагляд над функціонуванням усієї системи медичного страхування.

Німеччина вважається найкраще забезпеченою в медичному сенсі країною. Загалом 10,7% внутрішнього валового продукту інвестуються в охорону здоров'я – це на 1,7% більше, ніж у середньому по країнах Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). У результаті запровадження так званого закону про зниження коштів на охорону здоров'я, прийнятого під час реформи галузі, Німеччина відзначає найменше зростання видатків на душу населення серед усіх країн-членів ОЕСР: між 2000 і 2005 рр. видатки реально зростали на 1,3% на рік, а в середньому по ОЕСР – на 4,3% [293].

Проте в 2007 р. була запроваджена нова реформа в галузі охорони здоров'я. Основною її засадою є запровадження фонду здоров'я: з 2009 р. введені єдині тарифи внесків для всіх застрахованих у системі законодавчо обов'язкового медичного страхування. За кожного застрахованого лікарняні каси одержуватимуть однаковий страховий внесок з фонду здоров'я. Водночас починається фінансування послуг лікарняних страхових кас за рахунок бюджету, наприклад, страхування дітей без сплати особистого страхового внеску, причому витрати федерації на такі цілі щороку зростатимуть на 14 млрд. євро. Відповідно до нової реформи, обов'язкове страхування поширюватиметься на всіх:

приватні лікарняні каси будуть зобов'язані приймати застрахованих на основі одного базового тарифу.

У Франції медичне страхування було введено у 1910 р., спочатку у вигляді фондів взаємодопомоги, які в 1928 р. були перетворені у страхові компанії. Зараз існує єдина ієрархія страхових кас та діє вертикальна система медичного страхування.

Законодавством Франції затверджено єдиний порядок страхування, яким охоплено 80% громадян. Система страхування налічує понад 90 страхових компаній і контролюється Національною страховою організацією, яка підпорядкована Міністерству соціального забезпечення та праці [151].

Фінансування обов'язкової програми страхування здоров'я здійснюють фонди соціального страхування, сформовані на національному рівні, 90% обсягу фонду становлять страхові податки. Крім обов'язкового державного страхування, у Франції діє мережа добровільного страхування та місцеві фонди соціальної допомоги.

Слід зазначити, що прибалтійські країни – Естонія, Литва та Латвія – також запровадили систему обов'язкового медичного страхування.

Введення обов'язкового медичного страхування в багатьох випадках забезпечило перспективний розвиток систем охорони здоров'я, хоча і не привело до суттєвих позитивних змін у показниках здоров'я населення (Німеччина, Франція, країни Балтії). Крім цього, деякі держави (Росія, Киргизстан) не запроваджували системного підходу до реформ, і тому не змогли досягти належних результатів, а подекуди змушені були зробити крок назад (Казахстан). Необхідно зазначити, що при запровадженні ОМС змінюються форми та методи фінансового управління галуззю, що відповідає принципам перебудови економіки цих країн.

Цікавим у вказаному аспекті є поглиблення партнерства державного і недержавного секторів, котре, наприклад, у Великобританії проявилось через посилення участі приватних фірм у вирішенні проблем розвитку сфери послуг та отримало назву “приватна фінансова ініціатива” [195]. Згадана інноваційна економічна стратегія передбачає надання приватними організаціями, обраними на конкурсній і контрактній основах, послуг, що традиційно вважалися прерогативою держави. В результаті урядові структури з постачальника перетворюються на покупця цих послуг, тоді як приватний сектор розширює власні межі й доходи.

Помітного розповсюдження набула приватна фінансова ініціатива у ресурсозабезпеченні капітальних і ряду інших проектів охорони здоров'я: контракти охоплюють проектування, будівництво, управління, утримання лікарняних будівель тощо. Найоптимальніше поєднання методів державного регулювання і ринкових механізмів медичного обслуговування закладено в моделі соціальної ринкової економіки, впровадження котрої, в свою чергу, вимагає певного рівня розвитку господарського комплексу і решти суспільних інститутів, зорієнтованих на задоволення потреб людини та досягнення соціальної злагоди.

Порівняльний аналіз розвитку систем охорони здоров'я деяких пострадянських та європейських країн, як метод оцінки напрямів державного управління охороною здоров'я України, дає інформацію щодо зваженої політики в напрямі реформування системи охорони здоров'я України, тобто в поліпшенні здоров'я її населення. Йдеться про всестороннє обґрунтування запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування та вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням комплексного характеру реформ системи охорони здоров'я.

Всесвітня організація охорони здоров'я визначила чотири категорії узагальнених результатів, які характеризують стан справ у державі. Це, по-перше, показники, які належать до політики охорони здоров'я, по-друге, соціальні та економічні показники, по-третє, показники забезпечення медико-соціальною допомогою, й останнє – показники стану здоров'я населення [42]. З огляду на зазначене, в охороні здоров'я можна виокремити три види її ефективності: соціальну, медичну та економічну.

Соціальна ефективність полягає у підвищенні суспільної ролі охорони здоров'я, пов'язаної безпосередньо з підвищенням рівня здоров'я та якості медичної допомоги, а виявляється конкретно у зменшенні негативних показників здоров'я населення – захворюваності, інвалідності, смертності та підвищенні позитивних показників – фізичного розвитку, народжуваності, підвищення середньої тривалості життя тощо.

Медична ефективність полягає в оцінці результативності різних способів діагностики, лікувальних процедур, у тому числі лікарських засобів, а також профілактики захворювань. Вона виражається у показниках якості та ефективності роботи закладів охорони здоров'я, які досягаються шляхом оптимального використання медичного обладнання, трудових і фінансових ресурсів тощо. Економічна ефективність полягає у

визначенні зменшення або збільшення витрат щодо результатів медикаментозного забезпечення, надання медичної допомоги тощо. Серед фахівців-організаторів галузі вважається, що пріоритетною для охорони здоров'я є оцінка соціальної та медичної ефективності [198, с. 106]. Проблема економічної ефективності розглядається переважно з точки зору ефективності використання ресурсів, наприклад, до і після впровадження інновацій у конкретний вид діяльності галузі охорони здоров'я. Але з нашої точки зору, саме економічна ефективність слугує стрижнем соціальної та медичної ефективності.

Основними негативними факторами функціонування системи охорони здоров'я в організаційному контексті є: несприятливі прогнози розвитку демографічної ситуації; недосконалість правового забезпечення діяльності галузі охорони здоров'я, в тому числі щодо правового регулювання діяльності державних, комунальних і приватних закладів охорони здоров'я та інших суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність у цій галузі; відсутність правових підстав запровадження багатоканального фінансування в галузі охорони здоров'я у зв'язку з неприйняттям законодавства про медичне страхування; відсутність управлінської вертикалі в системі охорони здоров'я; недосконала система прогнозування та планування діяльності в галузі; неефективне використання бюджетних коштів та неможливість ефективного використання державних коштів державними та комунальними підприємствами, що здійснюють діяльність у галузі охорони здоров'я; недосконалість організаційно-правової форми державних та комунальних закладів охорони здоров'я, що знижує ефективність їхньої діяльності в умовах ринкової економіки; недосконалість державної інноваційної політики в галузі охорони здоров'я тощо.

Слід зазначити, що першочергової уваги вимагає вирішення демографічної проблеми, яке багато в чому залежить від стану здоров'я населення. Ефективна демографічна політика України як важливий чинник забезпечення конституційного права на охорону здоров'я повинна полягати у: здійсненні комплексних заходів, спрямованих на раціональне відтворення населення, збереження і поліпшення генофонду, зміцнення сім'ї; профілактиці захворювань населення та якісному поліпшенні його здоров'я; всебічному стимулюванні державою збільшення народжуваності.

До сьогодні спроби галузевого реформування системи охорони здоров'я, в тому числі згідно з чинною Концепцією реформування охорони здоров'я України, через введення нових відносин господарювання та організаційних моделей її функціонування мали переважно локальний характер, здійснювалися безсистемно, без належної нормативно-правової бази та службово-посадової ініціативи, без урахування думок працівників галузі та громадськості, поглядів та пропозицій державних керівників.

Серед найважливіших напрямків стратегії і тактики реформування галузі охорони здоров'я України варто виділити:

– забезпечення державних гарантій у системі охорони здоров'я та надання медичної допомоги населенню, які зазначені у Конституції, Основах законодавства України про охорону здоров'я, а також низці законів (“Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення”, “Про запобігання захворюванню на СНІД та соціальний захист населення”, “Про захист населення від інфекційних хвороб”, “Про лікарські засоби” та ін.). Цей напрямок є найбільш важливим, адже здоров'я населення необхідно розглядати як основний ресурс країни і держава зобов'язана забезпечити право кожного громадянина на збереження, покращення та відновлення здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Зрозуміло, що політика в галузі охорони здоров'я має бути адекватною стану економіки, але ігнорування соціальних проблем може призвести до значних економічних втрат. Способом реалізації прав громадян на охорону здоров'я є система обов'язків держави перед ними щодо задоволення їхнього права на здоров'я. Існують соціальний та ринковий підходи до реалізації цього права. Соціальний підхід передбачає надання конституційних гарантій кожному громадянину України щодо безоплатної медичної допомоги у державних та комунальних закладах охорони здоров'я. Ринковий підхід передбачає, що держава бере на себе обов'язок створити умови для кожного члена суспільства на отримання якісного медичного обслуговування. В Україні робляться спроби комбінувати ці підходи, але через низку як об'єктивних, так і суб'єктивних причин результативність цієї комбінації незначна. Необхідність дій органів державного управління в цьому напрямку передбачає проведення ними активної соціальної політики, чітко й однозначно визначеної на найвищому державному рівні, а саме:

– внесення суттєвих організаційно-управлінських змін. Вдосконалення діючих та застосування нових моделей управління у

системі охорони здоров'я, в основі яких лежать сучасні розробки менеджменту: демократичність, скорочення ступенів та етапів управління, збільшення управлінської самостійності керівників усіх рівнів, перерозподіл функцій між суб'єктами управління галуззю;

- використання в системі охорони здоров'я стратегічного планування, тобто розробка певної моделі дій, необхідних для досягнення поставлених цілей шляхом координації та розподілу ресурсів системи охорони здоров'я;

- впровадження загальнообов'язкового державного медичного страхування. Прийняття закону “Про загальнообов'язкове державне медичне страхування” забезпечить появу нового виду соціально-економічних відносин у галузі, що притаманні ринковій економіці, та стане поштовхом у розвитку галузі, зумовить збільшення фінансування, розробку нових стандартів надання медичної допомоги;

- створення єдиної державної системи медичної допомоги поряд із застосуванням її альтернативних моделей, які забезпечать конкуренцію. Адже організація найбільш ефективної системи медичної допомоги передбачає комбінування суспільного та приватного або відомчого секторів. Проте контроль за розвитком приватної та комерційної медицини повинна здійснювати держава;

- встановлення гарантованого рівня та обсягу медичної допомоги та послуг. Адже досвід пострадянських країн показує, що орієнтація на ринкові відносини, зменшення частки бюджетного фінансування у системі охорони здоров'я можуть порушити організаційно-економічні основи розвитку галузі;

- впровадження нових принципів оподаткування діяльності бюджетних організацій. Необхідні інноваційні механізми рефінансування бюджету;

- забезпечення належного фінансування галузі охорони здоров'я, ефективного розподілу ресурсів та контролю за їх використанням. Хоча видатки на охорону здоров'я в Україні не відповідають вимогам ВООЗ (за розрахунками цієї організації, для того, щоб галузь охорони здоров'я могла існувати, вона має фінансуватися в обсязі не менше 5% ВВП) і становлять менше 3%, помітна динаміка їхнього зростання [293]. Так, у 2000 р. вони були на рівні 4 млрд. грн., у 2005 р. – понад 12 млрд. грн., у 2006 р. – близько 15 млрд. грн., а в 2008 р. – 32,1 млрд. грн. [70]. Проте якщо

зіставити динаміку збільшення видатків фінансування і динаміку стану захворюваності й тривалості життя, то можна побачити зворотню залежність. І це має стати предметом серйозного аналізу. В Україні така сама кількість ліжко-місць, як і в середньому у країнах Євросоюзу (590 ліжок на 100000 населення), українці щорічно витрачають мільярди гривень на лікарські засоби, а стан здоров'я нашого населення динамічно погіршується [70; 372]. Тому, зважаючи на справедливі та обґрунтовані твердження, що поліпшення якості медичного обслуговування населення в основному залежать від кількісних показників фінансування, більше уваги необхідно приділяти розподілу ресурсів та контролю за їх використанням. Зокрема, доцільними є: передача в управління Міністерства охорони здоров'я України всіх коштів, що виділяються на охорону здоров'я (загалом у 2008 р. – 32,1 млрд. грн., Міністерство охорони здоров'я отримало в управління лише 4,0 млрд. грн., проте відповідальність несе за уся медичну допомогу) [293];

- впровадження жорсткої системи стандартизації лікарських засобів та медичної техніки. Нині відсутня чітка система стандартизації лікарських засобів та медичного обладнання, ліцензування їх обігу, розповсюджено дублювання функцій різними службами. Тому необхідно переформувати ринок лікарських засобів та медичного обладнання, ліквідувавши важелі впливу на нього груп компаній-посередників шляхом співпраці тільки з відомими виробниками;

- стандартизація та паспортизація лікувальних процесів та контроль за їхньою якістю. Одним із головних пріоритетів реформування галузі охорони здоров'я має бути паспортизація лікувальних процесів, створення електронного реєстру здоров'я громадян. Це дозволить контролювати кількість звернень за медичною допомогою та витрачання страхових коштів;

- технічне й технологічне переоснащення галузі охорони здоров'я з використанням фінансового лізингу. Рівень та якість надаваних системою охорони здоров'я медичних послуг прямо залежать від забезпечення лікувально-профілактичних закладів сучасним лікувально-діагностичним обладнанням. На сьогодні, незважаючи на значні кошти, які щорічно виділяються з Державного бюджету, лікувальні установи не можуть відразу придбати все необхідне обладнання. У 2008 р. Міністерство охорони здоров'я України отримало заявок з регіонів на

загальну суму понад 5,7 млрд. грн., які можуть бути задоволені в кращому разі на 15–18% [293]. Для якісних змін існуючого стану в медичній галузі України необхідне створення нової сучасної матеріальної бази, яка надасть можливість опанувати застосування нових методик та приведе до підвищення рівня кваліфікації лікарів-практиків і випускників медичних ВНЗ, а також до зростання рівня медичного обслуговування в Україні. З урахуванням неможливості значного збільшення річного бюджетного фінансування закупівель медичного обладнання, єдиним шляхом виходу із ситуації, що склалася, є залучення зовнішнього фінансування. Позитивний досвід залучення таких джерел фінансування має і Російська Федерація, і Білорусь;

- реорганізація системи підготовки медичних кадрів. Підготовка лікарів та інших спеціалістів галузі охорони здоров'я з орієнтацією на світові стандарти, проведення акредитації та атестації медичних кадрів, розробка індикаторів та проведення експертизи якості надання медичних послуг;

- реформування науки, яке передбачає розвиток та поглиблення науково-пошукових досліджень у сфері охорони здоров'я.

Отже, на даний час реформування системи охорони здоров'я та апарату управління галуззю, діяльності її регіональних підсистем необхідно здійснювати системно, комплексно та цілеспрямовано у науково обґрунтованих та законодавчо визначених напрямках в інтересах держави та населення. Для вирішення проблем у галузі охорони здоров'я необхідно насамперед створити нормативно-правові та економічні умови і механізми, які б оптимізували розподіл відповідальності держави, суб'єктів господарювання всіх форм власності та українського суспільства загалом як суб'єкта формування і практичної реалізації державної політики щодо охорони здоров'я. Тобто галузь охорони здоров'я повинна стати органічною та ефективною складовою суспільного сектору. Серед умов, що сприятимуть докорінному вдосконаленню публічної політики в галузі охорони здоров'я та підвищенню ефективності її практичного впровадження, і дозволять значною мірою нейтралізувати загрози національній безпеці, що зумовлені соціальними факторами ризику, слід розглядати: розроблення та реалізацію єдиної концепції і програми розвитку галузі охорони здоров'я як невід'ємної частини соціальної безпеки України, яка була б органічно пов'язаною зі суспільно-політичними і особливо економічними

перетвореннями в державі, адже стан та розвиток охорони здоров'я перебуває у нерозривному причинно-наслідковому зв'язку зі станом та умовами розвитку реального сектору економіки, з впроваджуваною бюджетною, інвестиційною, кредитно-фінансовою, податковою політикою тощо. Нова єдина концепція та програма розвитку галузі охорони здоров'я як соціальної домінанти національної безпеки повинна базуватися на засадах забезпечення конституційно визначених соціальних гарантій та реалізації стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку в нерозривній єдності з євроінтеграційними та глобалізаційними орієнтирами України.

3.3. Реформування в системі житлово-комунального господарства

Житлово-комунальне господарство як багатогалузева структура, що забезпечує життєво важливі потреби населення в послугах водо-, тепlopостачання і водовідведення, санітарного очищення й благоустрою міст і населених пунктів, утримання та експлуатації житлового фонду, експлуатації і ремонту комунальних доріг та шляхових інженерних споруд, утримання й благоустрою парків, скверів і зон масового відпочинку, надання готельних послуг, послуг технічної інвентаризації, ритуальних, міського електротранспорту та ряду інших, одна з найважливіших складових суспільного сектору. До житлово-комунального господарства належать: житлове господарство, водопровід і водопостачання, каналізаційне господарство, шляхове господарство, зелене господарство, газопостачання, тепlopостачання, електропостачання, благоустрій та санітарне очищення, зовнішнє освітлення, система протизсувних заходів та ритуальне обслуговування.

У цій галузі функціонують кілька тисяч підприємств та організацій, які експлуатують майже 25% основних фондів держави, зайнято 5% працездатного населення країни. Підприємства та організації житлово-комунального господарства в сучасних умовах надають населенню більше 40 видів послуг на суму понад 6 млрд. грн. щороку [279]. Основним продуктом діяльності комунальних підприємств є житлово-комунальні послуги.

В системі радянської економіки житлово-комунальне господарство розглядалось як складова державного сектору, яка в період системної

трансформації економіки постсоціалістичних країн не змогла здійснити глибокі ринкові перетворення.

Проблематичність ринкової трансформації галузі обумовлена низкою причин: по-перше, зношеністю основних виробничих фондів, застарілістю технологій, високими енерго- й матеріаломісткістю виробництва, збитковістю, важким фінансовим станом підприємств, що обумовлено фінансуванням за залишковим принципом; по-друге, як наслідок, нездатністю підвищити якість і асортимент послуг до рівня розвинутих держав, відповідно забезпечити мінімальний рівень їх кількості та якості. На фоні динамічних темпів зростання основних макропоказників і помітних позитивних змін у більшості галузей економіки у 2004–2007 рр. житлово-комунальне господарство залишалось однією з депресивних сфер. В основі такого дисбалансу лежала відсутність реальних кроків у напрямку здатності працювати в ринкових умовах. Водночас спрацьовувала узгодженість інтересів держави, підприємств житлово-комунального господарства і споживачів житлово-комунальних послуг щодо збереження статус-кво, тобто громадянам надавали не високоякісні, але достатні для задоволення життєвих потреб послуги, в свою чергу, оплата за ці послуги здійснювалася вчасно з огляду на мінімальні тарифи (що не було обтяжливо для сімейного бюджету). Такий стан зберігався до 1994 року.

В умовах побудови ринкової економіки, переведення галузей на повну самоокупність, особливо енергопостачальних, наближення їх до світових цін на свою продукцію та вироби значно підвищилася собівартість житлово-комунальних послуг. Як результат – підприємства житлово-комунального господарства опинилися у вкрай скрутному становищі. Галузь практично збанкрутувала.

Недосконалість системи управління житлово-комунальним господарством України, невдачі реформування впродовж останніх десяти років призвели до того, що господарства галузі неспроможні ефективно працювати в ринкових умовах і надавати споживачам послуги відповідного рівня та якості. Житлово-комунальне господарство не вдалося перетворити на ринковий сектор економіки. Основною причиною панування монополій у цій сфері стало поширення на неї форм концентрації і спеціалізації, властивих промисловому виробництву. Розвитку монополізму в цій сфері сприяли необґрунтоване слабке

розгалуження мережі підприємств та їх великий радіус дії. Монополістичні позиції також зміцнював галузевий принцип управління цією сферою. Монополізм сфери житлово-комунальних послуг в умовах панування державної форми власності характеризується як відомчо-адміністративний, породжений адміністративно-командною системою і монопольним використанням державної власності. Монополізм проявляється в тому, що окремих економічний суб'єкт займає особливе домінуюче становище на ринку, використовуючи ситуацію або не даючи змоги потенційним конкурентам брати участь у виробництві аналогічних видів послуг. В умовах формування ринкової економіки назріла об'єктивна необхідність подолання цього явища, усунення причин, що унеможливають нормальне функціонування елементів ринку. Водночас варто врахувати, що ринок житлово-комунальних послуг є доволі специфічним і традиційно в багатьох країнах належить до природних монополій. Це обумовлено: технологічними особливостями (наявністю системних інженерних комунікацій і споруд), що зумовлюють зростаючий ефект масштабу виробництва; просторовою специфічністю виробничих активів, що зумовлює територіальну прив'язаність споживачів до виробників; відсутністю належного економічного впливу споживача на виробника послуг. Відповідно, підприємства, організації та установи отримують комунальні послуги переважно від підприємств-монополістів.

В умовах формування ринкової економіки назріла об'єктивна потреба подолання цього монополізму, усунення причин, що унеможливають нормальне функціонування елементів ринку, а технічний стан галузі став серйозною потенційною загрозою економічній, соціальній та екологічній безпеці держави. Стало зрозуміло, що в ході ринкових перетворень даний ринок необхідно розглядати як об'єкт можливої конкурентної боротьби.

Основною метою реформування житлово-комунального господарства є здійснення ринкових перетворень у цій галузі, підвищення ефективності й надійності діяльності підприємств ЖКГ та підвищення якості житлово-комунальних послуг. Це обумовило потребу в цілеспрямованих діях держави щодо реформування житлово-комунального господарства, і в перспективі – доведення його до європейських стандартів.

Потреба реформування житлово-комунального господарства обумовила необхідність прийняття низки нормативних актів, зокрема:

Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми проведення житлово-комунальної реформи на 1999–2001 роки” (29. 01. 1999 р.); Указу Президента України від 19. 09. 1999 р. № 1351/99 “Про прискорення реформування житлово-комунального господарства” (визначення основних напрямків реформування – поглиблення демонополізації та розвиток конкурентного середовища, удосконалення системи управління житлово-комунальним господарством через його реструктуризацію та запровадження договірних відносин між споживачами і виробниками послуг із забезпечення їх правового захисту, реформування системи фінансування житлово-комунального господарства); Постанови Кабінету Міністрів України “Програма реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2002–2005 роки та на період 2010 року” (14. 02. 2002 р.); Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства України на 2004–2010 рр. на рівні закону [232], визначення (плану заходів та джерел фінансування, спрямованих на підвищення ефективності та надійності функціонування житлово-комунального господарства, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів, що передбачає: а) організацію ефективного управління у сфері виробництва і надання житлово-комунальних послуг; б) поглиблення демонополізації житлово-комунального господарства, створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг; в) забезпечення беззбиткового функціонування підприємств житлово-комунального господарства; г) технічне переоснащення житлово-комунального господарства, наближення до вимог Європейського Союзу показників використання енергетичних і матеріальних ресурсів на виробництво житлово-комунальних послуг). Всі ці напрями в комплексі представляють основну ідеологію реформи житлово-комунального господарства.

Реалізація першого напрямку – організація ефективного управління у сфері виробництва і надання житлово-комунальних послуг – відбувається шляхом: залучення населення до участі в управлінні житловим фондом через створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) та запровадження посад управителів

будинків; створення прозорих, відкритих схем взаємовідносин влада–населення–комунальні служби; створення служб єдиного замовника, розмежування функцій замовника підрядника та керуючого; персоніфікації кожного будинку – у виділенні будинку як суб'єкта відносин із замовником та підрядником; змін у підходах до формування тарифів.

З прийняттям 29 листопада 2001 р. Верховною Радою України Закону “Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків” [258] створено законодавче підґрунття і зроблені спроби втілення його положень місцевими органами влади. Зокрема, в Одесі способом розв'язання проблеми стало утворення дирекції єдиного замовника на зміну житлово-експлуатаційним конторам, який визначено як перехідну форму до запровадження повноцінного інституту – об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. ЖЕКи – як традиційна організаційна структура, що забезпечувала надання житлово-комунальних послуг, – не забезпечують свої функціональні зобов'язання ні якісно, ні кількісно. За даними Держжитлокомунгоспу, на даний час тільки 7% доходу, що одержують ЖЕКи, спрямовується на оплату енергоносіїв, 6% – на обслуговування ліфтів, 10% – на ремонт житлового фонду. Водночас понад 45% витрачається на зарплату працівників ЖЕКів, а 32% становлять інші витрати [71].

Згідно з ідеологією реформи, яка враховувала досвід зарубіжних країн, створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків повинно надати мешканцям будинку можливість стати розпорядником коштів, обрати голову ОСББ і ефективно надавати послуги, утримувати житловий фонд у належному стані та продовжити термін його експлуатації не лише в новобудовах, а й в старих будинках.

За даними Міністерства з питань житлово-комунального господарства України, на даний час вже створено 8750 об'єднань співвласників багатопверхових будинків з них 1736 – протягом 2008 р. (у 2007 р. – 1638 ОСББ). Ефективно ці перетворення відбуваються в Донецькій (1427), Львівській (585), Одеській (542), Миколаївській (526) областях, АР Крим (499), та м. Києві (471), проте недостатньо ефективно ведеться робота у Закарпатській, Кіровоградській, Київській областях та м. Севастополі (рис. 3.2).

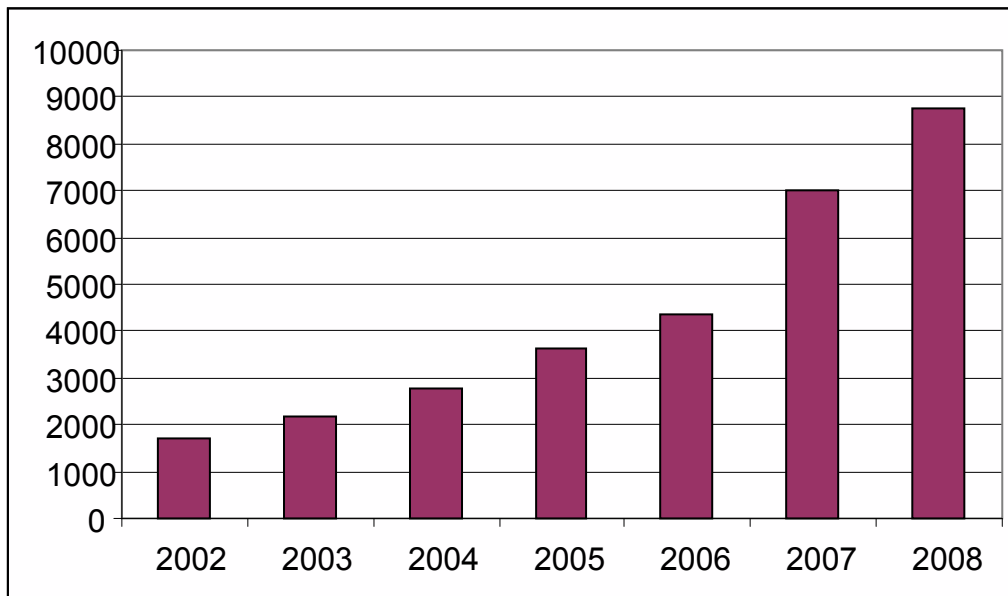


Рис. 3.2. Динаміка створених об'єднань співвласників багатопверхових будинків в Україні¹

¹ Складено на основі [70,103].

Аналіз динаміки свідчить, що в Україні спостерігається позитивна тенденція щодо збільшення ОСББ. Міністерство з питань житлово-комунального господарства планує перейти до програмно-цільового фінансування галузі, й у зв'язку з цим було розроблено 12 державних програм, одна з яких стосується збільшення кількості об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

Водночас на даному етапі реформування відбувається процес реалізації проектів управління комунальним житловим фондом через утворення служб єдиного замовника, і для їх реалізації у 2008 р., наприклад, утворено 64 одиниці таких служб (це на 14 одиниць менше, ніж у 2007 р.) [103].

Проведене дослідження показує, що становлення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, служб єдиного замовника гальмують: недостатня поінформованість громадян; нерозуміння основних засад діяльності, функцій ОСББ, що обумовило ініціативи Міністерства з питань житлово-комунального господарства України щодо просвітницької діяльності виробників і споживачів житлово-комунальних послуг у цих положеннях [103]. Ефективна реалізація цих заходів дозволить представникам місцевих органів влади і місцевого самоврядування вдосконалити управлінський досвід та оволодіти

практичними навичками щодо формування і стимулювання ефективного власника житла і в утворенні ОСББ, та підтримки їх створення.

У багатьох країнах світу створення об'єднань власників житла у багатоквартирному будинку за законодавством є обов'язковим – зокрема в Норвегії, Данії, Німеччині, Нідерландах, Швейцарії, Польщі, Угорщині, Чехії. У постсоціалістичних країнах здебільшого передбачено об'єднання мешканців на добровільних засадах [59, с. 53]. В Україні одним із важливих завдань реформування житлово-комунального господарства визначено формування інститутів управління житловими будинками та органів самоорганізації населення, а одним із заходів для виконання цього завдання – стимулювання створення ОСББ [232].

Діяльність із поглиблення демонополізації житлово-комунального господарства, створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг передбачає залучення приватного капіталу на цей ринок, проведення конкурсних відборів підприємств до участі в наданні послуг.

Кількість приватних підприємств в житлово-комунальному господарстві у 2008 році становила 417 одиниць, з них найбільше у Донецькій (86), Сумській (36), Одеській (27), Житомирській (23), та Київській (22) областях. У Черкаській, Львівській, Волинській, Хмельницькій, Чернівецькій, Запорізькій, Закарпатській областях та м. Севастополь цьому питанню не приділяється належної уваги [103]. Тобто у більшості населених пунктів в Україні залишається монополія комунальних ЖЕКів і цей ринок залишається недосконалим та не може ефективно виконувати свою місію – ефективно надавати доступні та якісні послуги споживачам. Недосконалість законодавчої бази, невідповідність тарифів економічно обґрунтованим витратам на утримання житла, недостатня підтримка з боку органів місцевого самоврядування стали стримуючими факторами, що не стимулюють створення нових приватних підприємств і призводять до низького рівня прибутковості тих, що вже функціонують на даному ринку.

Водночас спостерігаються позитивні тенденції на ринку надання послуг з управління житловим фондом, зокрема поява потужних компаній, таких як Корпорація “КомЕнерго”, що володіє великими оборотними коштами і має змогу надавати послуги з управління житловим фондом одночасно у Харкові, Тернополі, Житомирі, Краматорську, Бердянську, Мелітополі. Такі компанії: інвестують власні кошти; залучають у галузь довгострокові інвестиції на заходи, спрямовані

на якісне обслуговування населення; запроваджують енергозберігаючі технології; здійснюють заходи щодо якісного та ефективного управління житловим фондом; здійснюють оптимізацію витрат; ефективну організацію праці. Закріплення зазначених тенденцій вимагає врахування кількох бар'єрів залучення приватного капіталу в сферу житлово-комунальних послуг. По-перше, ринки з водо-, теплопостачання і водовідведення перебувають у стані природної монополії, тож неспроможні забезпечити належні результати для споживачів без втручання держави; по-друге, оскільки послуги водо-, теплопостачання і водовідведення належать до сфер відповідальності місцевих органів влади, залучення приватного інвестора часто потребує попереднього вирішення проблем, пов'язаних із їх юрисдикцією; по-третє, великі обсяги інфраструктури галузі розміщуються під землею, що ускладнює отримання точної інформації про її стан. Усе це підвищує вартість підготовки об'єктів до приватизації та збільшує ймовірність конфліктів після їх передачі в управління або володіння приватному секторові.

Результативність формування конкурентного середовища в сфері житлово-комунального господарства залежить від форми залучення приватного капіталу. Це може здійснюватись у вигляді контрактів на виконання робіт та управління підприємством, оренди, концесії, приватизації. Потенційні переваги, недоліки і можливості залучення приватного капіталу в розрізі зазначених форм наведено в табл. 3.14.

Зарубіжна та вітчизняна практика свідчить, що реструктуризація управління найчастіше здійснюється шляхом створення регіональних компаній, запровадження таких делегованих форм управління, як концесія, оренда.

Моніторинг реалізації Загальнодержавної програми розвитку і реформування житлово-комунального господарства на 2004–2010 рр. свідчить про поступове впровадження означених форм в Україні. Зокрема у сфері комунальної теплоенергетики в концесію терміном на 40 років переданий цілісний майновий комплекс – МКП “Артемівськтепломережа” (м. Артемівськ), на умовах оренди у сфері теплопостачання працюють підприємства “Кіровоградтепло” та “Теплоелектроцентрально”. У сфері водопостачання та водовідведення передано в оренду: “Одеськводоканал”, “Кіровоград-водоканал”, “Водне господарство”. У Луганську укладено договір про передачу на 25 років в концесію цілісного майнового комплексу ОКП “Компанія “Луганськвода” [103].

Форми залучення приватного капіталу на ринок житлово-комунальних послуг¹

| Форма залучення приватного сектору | Потенційні переваги | Недоліки | Можливості |
|---|--|---|--|
| 1. Контракт на виконання робіт | <ul style="list-style-type: none"> – можливість заощаджувати кошти; – можна застосовувати для виконання великих обсягів часто повторювальної роботи; – простота підготовки і реалізації (не має жодних перешкод в законодавстві і технічних перепон). | <ul style="list-style-type: none"> – заощаджень досягають здебільшого завдяки скороченню витрат на оплату праці. | <ul style="list-style-type: none"> – можливості щодо „подрібнення робіт – як технологічного так і загального; – можливості щодо „подрібнення” зон обслуговування споживачів на окремі ділянки. Принцип зонування сприятиме конкуренції на ринку ЖК послуг. |
| 2. Контракт на управління підприємством | <ul style="list-style-type: none"> – можливість заощадити кошти; – вирішуються стратегічні завдання; – нема технічних перепон щодо укладання контрактів. | <ul style="list-style-type: none"> – чинне законодавство не передбачає такого виду договорів; – не дає змогу розв'язати проблему нестачі коштів на капітальні інвестиції. | <ul style="list-style-type: none"> – необхідно прийняти новий Цивільний кодекс (оскільки далі договори не мають законної сили, і їх не використовують). |
| 3. Оренда (лізинг) | <ul style="list-style-type: none"> – відбуваються позитивні тенденції щодо впровадження технологічних і управлінських нововведень (завдяки використанню потенціалу спеціалізованих інофірм). – поліпшує операційну ефективність. | <ul style="list-style-type: none"> – незадовільні фінансові показники через недостатність грошових надходжень, роблять оренду (лізинг) неприйнятними. | <ul style="list-style-type: none"> – необхідно вживати заходів щодо перевищення надходжень над витратами комунальних господарств. |

| | | | |
|----------------|--|---|---|
| 4. Концесія | <ul style="list-style-type: none"> – концесії економічно доцільні, де є економія на масштабі (у великих містах); – мобілізує інвестиційний капітал; – договори концесії дають змогу зменшити витрати на енергоносії шляхом енергоефективного використання обладнання. | <ul style="list-style-type: none"> – фінансова доцільність укладання договору концесії є фінансово недоцільною та фінансово необґрунтованою через недостатність коштів; – складність і велика вартість реалізації. | <ul style="list-style-type: none"> – щоб передача у концесію всієї системи була виправданою, необхідно вжити заходи для забезпечення перевищення надходжень над витратами. |
| 5.Приватизація | <ul style="list-style-type: none"> – мобілізує інвестиційний капітал; – вирішує стратегічні питання. | <ul style="list-style-type: none"> – приватизація комунальних підприємств на даному етапі недоцільна (оскільки їхня діяльність не дасть відповідних надходжень інвесторам); – чинне законодавство забороняє приватизацію об'єктів інфраструктури комунальних підприємств; – рівень рентабельності підприємств ринку ЖКП не приваблює інвесторів. | <ul style="list-style-type: none"> – необхідно вдосконалити законодавчу базу щодо можливості приватизації об'єктів інфраструктури КП. |

¹Сформовано на основі [26, 59, 289].

Відзначаючи деякі позитиви, зазначимо, що участь приватних компаній у роботі секторів тепло- та водопостачання в Україні обмежуються кількома договорами оренди і концесії з боку місцевих компаній і не має важливого впливу на фінансування інвестиційних потреб. Оскільки можна вважати, що і комунальні підприємства є збитковими, і нормативно-правові акти – суперечливими (відсутність прозорості), найближчі перспективи залучення інвестицій у житлово-комунальне господарство України за допомогою механізму концесійних угод є слабкими.

До кола пріоритетних заходів із залучення приватних компаній на ринок житлово-комунальних послуг має належати фінансове відновлення житлово-комунального господарства, створення стабільної і передбачуваної регуляторної бази та подальший розвиток законодавчої бази для передачі в оренду і концесію об'єктів тепло-, водопостачання та водовідведення, які перебувають у комунальній власності. З цією метою Міністерство з питань житлово-комунального господарства розробило, а Кабінет Міністрів України ухвалив проект Закону України “Про особливості передачі в оренду та концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності” та проект постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до Типового концесійного договору”, розроблено та ухвалено Урядом та подано до Верховної Ради України нову редакцію проекту Житлового комплексу України, які створять більш досконалу базу для формування ринкового середовища в галузі житлово-комунального господарства.

Вирішення проблем, пов'язаних із безпекою функціонування галузі, вимагає цілеспрямованих дій на забезпечення беззбиткового функціонування підприємств житлово-комунального господарства. Емпіричний аналіз, проведений за даними Міністерства з питань житлово-комунального господарства України [103], свідчить, що за січень–листопад 2008 р. підприємства галузі зазнали збитків на 1611,8 млн. грн., що на 29,3% більше, ніж за цей же період 2007 р. Найбільші їхні обсяги – у комунальній теплоенергетиці (716,9 млн. грн. проти 905,6 млн. грн. у 2007 р.) та водопровідно-каналізаційному господарстві (452,0 млн. грн. проти 328,2 млн., грн. у 2007 р.).

Аналіз збитковості за регіонами свідчить, що найбільш значні збитки – у Донецькій (438,6 млн. грн.), Дніпропетровській (262,0 млн. грн.), Луганській (191,9 млн. грн.), Харківській (166,2 млн. грн.) областях.

Загальна сума дебіторської заборгованості підприємств галузі від початку року збільшилася на 606,6 млн. грн. (7,5 %), і за станом на 1 грудня 2008 р. становила 9,2 млрд. грн. У 2007 р. у цей же час спостерігалось збільшення заборгованості на 606,6 млн. грн. (7,7 %).

Зниження дебіторської заборгованості від 12,0% до 2% відбулося у Луганській, Одеській, Тернопільській та Чернівецькій областях. За видами споживачів зазначена заборгованість розподіляється так [103]:

- заборгованість бюджетних установ та організацій за спожиті комунальні послуги за станом на 1 грудня 2008 р. становила 194,8 млн. грн. (проти 186,8 млн. грн. на 01.12.2007 р.) , у тому числі:

- заборгованість бюджетних установ, що фінансуються з державного бюджету – 78,7 млн. грн.;

- заборгованість бюджетних установ, що фінансуються з місцевих бюджетів – 116,1 млн. грн.;

- заборгованість комерційних споживачів за отримані послуги збільшилася на 13,1 млн. грн., і на 1 грудня 2008 р. становила 2,2 млрд. грн. (проти 2,16 млрд. грн. у 2007 р.).

За даними Міністерства з питань житлово-комунального господарства України заборгованість населення з оплати житлово-комунальних послуг на 01.01. 2009 р. становила 8 млрд. грн. (проти 7,7 млрд. грн. у 2007 р.). За цей період населення країни сплатило за житлово-комунальні послуги, включаючи погашення боргів попередніх періодів, 18,0 млрд. грн., що становить 98,7% нарахованих за цей період сум (у 2007 р. – 15,5 млрд. грн., або 94,9% нарахованих за цей період сум). Найвищим в Україні рівень оплати населенням житлово-комунальних послуг спостерігався у Чернівецькій та Одеській областях (104%), найнижчим цей показник був у Закарпатській області (95,5%).

Загальний обсяг кредиторської заборгованості на 01.12.2008 р. становив 9,6 млрд. грн., що на 4,8% більше порівняно з початком року. При цьому заборгованість за енергоносії у загальній сумі кредиторської заборгованості становила 4,7 млрд. грн. (49,4%), у тому числі за газ – 2,6 млрд. грн., за електроенергію – 2,2 млрд. грн. (проти 4,6 млрд. грн. (50,5%), у тому числі за газ – 2,6 млрд. грн., за електроенергію – 2,0 млрд. грн. у 2007 р.). Найбільший обсяг заборгованості у Дніпропетровській (2,0 млрд. грн.), Луганській (1,7 млрд. грн.), Харківській (1,2 млрд. грн.) областях та м. Києві (1,5 млрд. грн.) [103].

Важливим аспектом роботи в напрямку забезпечення беззбитковості підприємств залишається упорядкування тарифної системи. За даними моніторингу Міністерства з питань житлово-комунального господарства щодо процесу приведення тарифів до економічно обґрунтованого рівня на 01. 12. 2008 р. повне (100%) відшкодування населенням досягнуто за послуги: водопостачання – у 4-х містах (Луцьк, Запоріжжя, Львів, Хмельницький; водовідведення – у 7 містах (Луцьк, Житомир, Ужгород, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Львів, Хмельницький); тепlopостачання – у 3 містах (Біла-Церква, Харків, Херсон); утримання будинків, споруд та прибудинкових територій – у 8 містах (Дніпропетровськ, Житомир, Запоріжжя, Миколаїв, Тернопіль, Херсон, Чернівці, Чернігів).

Варто відзначити, що з метою пошуку компромісів між виробниками і споживачами послуг і владою упродовж тривалого періоду, недопущення різкого підвищення тарифів для населення в Україні органи місцевого самоврядування практикують перекладання частини витрат на комерційні установи. На даний час спостерігаються такі коливання на перевищення тарифів на комунальні послуги для комерційних споживачів та населення: на послуги водопостачання – від 1,3 до 5,2 разу, водовідведення – від 1,2 до 13 разів, тепlopостачання – від 1,1 до 4 разів [103]. Проте в зарубіжних країнах всі споживачі житлово-комунальних послуг сплачують за них однаково. Натомість в Україні на даний час процес підвищення тарифів відбувається за відсутності прозорих критеріїв ціноутворення, не прогнозовано і не поетапно, без залучення громадськості.

Технічне переоснащення житлово-комунального господарства, наближення до вимог Європейського Союзу щодо використання енергетичних і матеріальних ресурсів на виробництво житлово-комунальних послуг слід розглядати як найважливішу гарантію досягнення високої якості послуг і безпечних умов життєдіяльності.

На даний час житловий фонд України усіх форм власності становить 1057,6 млн. м² [341, с. 439]. Проте стан житлового фонду постійно погіршується, 70% житла побудовано до 1970-х рр., більше 4% житлового фонду належить до категорії ветхих і аварійних [82, с. 256]. 3 87 тис. ліфтів більш як 28 тис. відпрацювали експлуатаційний термін 20 років і є потенційно небезпечними для користувачів. Фактичні

асигнування на капітальний ремонт житла не перевищують 16% від необхідного мінімуму [95, с. 27]. Кількість та обсяги цілком заамортизованих основних фондів і устаткування підприємств житлово-комунального господарства у 1,5–2 рази більші, ніж у будь-якій галузі [95, с. 65]. Це обумовлює зниження рівня надійності інженерних комунікацій, сприяє марнотратству паливно-енергетичних і водних ресурсів, що зумовлює постійне зростання собівартості послуг.

Централізованим водопостачанням забезпечені всі міста і 86% селищ міського типу, централізованими системами каналізації – 95% міст і 57% селищ міського типу [82, с. 290]. На території України 250 спеціалізованих комунальних підприємств експлуатують 29,1 тис. км каналізаційних колекторів і мереж, 75,2 тис. км водогонів і мереж водопроводу. На балансі житлово-комунального господарства України перебуває близько 14 тис. котелень, з них майже 6 тис. (44%) – у підприємств комунальної теплоенергетики. Однак ресурсна база житлово-комунального господарства була створена переважно ще до початку 1990-х років. На даний час знос основних фондів комунальних підприємств становить у середньому 35–40%. Термін експлуатації більше половини котелень перевищує 20 років, морально застарілі котли мають ККД менше 80%. Фактичні асигнування на капітальний ремонт житла не перевищують 16% від необхідного мінімуму [95, с. 66].

Підприємства теплоенергетики, електроенергетики, водоканали перебувають у аварійному стані (від 25% до 33% мереж). У такій самій ситуації – 33% систем водопостачання, 29% водовідведення, 18% теплових систем. Майже 37% котелень, що забезпечують теплом житлові будинки, застаріли, а близько чверті устаткування потребує заміни. Основні фонди практично не оновлюються, що призводить до їхнього вибуття з експлуатації, і внаслідок цього відбувається фізичне та моральне старіння, що впливає на якість наданих послуг. За оцінками Центру досліджень політичних цінностей у галузі споживають до 40% всіх енергоресурсів країни, велика частина яких втрачається. Близько 30–40% втрат у теплових мережах – як наслідок використання застарілих труб, у масштабах країни є регіони, де втрачають до 60% тепла [71].

У багатьох регіонах не проводять діагностику та огляд устаткування й комунікацій для мінімізації експлуатаційних витрат і втрат. Втрати питної води в зовнішніх мережах становлять від 30% до 60%, а

безпосередньо в житловому фонді – понад 30%. На даний час у середньому по Україні лише 51,4% споживачів оснащені лічильниками води [103]. Такі негативні тенденції призводять до збільшення тарифів, які сплачує населення. За підрахунками експертів Центру, для оновлення і модернізації основних фондів галузі необхідно понад 34 млрд. грн. [103]. На нашу думку, якщо згадану проблему не вирішувати негайно, то ця цифра буде зростати. Складним залишається стан міського електротранспорту. Із 7878 одиниць трамвайних вагонів і тролейбусів 90% відпрацювали нормативний термін експлуатації [103].

Підсумовуючи розгляд питання щодо реформування житлово-комунального господарства, зазначимо, що якщо недостатні темпи реформування таких підгалузей, як водопостачання і водовідведення, теплопостачання посилюються їх монополією за природою, то такі, як обслуговування житлового фонду, вивезення сміття, транспортне обслуговування, благоустрій, фактично не будучи монополіями, по суті, залишаються монополізованими. За відсутності ефективного державного і громадського контролю діяльність цих монополій призводить до подорожчання послуг, зниження їхньої якості та до підвищення на них тарифів.

Оцінка стану житлово-комунальних послуг дає підставу зробити висновок, що з метою створення умов для подолання негативних наслідків монополічного становища організації житлово-комунального господарства необхідно усунути перепони формування конкуренції в житлово-комунальному господарстві.

Створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг дозволить забезпечити фінансову стабільність галузі, підвищити рівень і якість надання житлово-комунальних послуг населенню, технічно переоснастити житлово-комунальне господарство. Як результат, формування конкурентного середовища забезпечить позитивні зміни на ринку житлово-комунальних послуг (рис. 3.3).

Водночас варто врахувати, що цей процес призведе до виведення частини діяльності в сфері житлово-комунального господарства зі складу суспільного сектору в сектор приватний. При цьому варто врахувати, що це – особлива сфера прикладання суспільної праці, в якій створюють особливі споживчі вартості, котрі населення споживає не як речові предмети, а у формі послуг, що варто враховувати: послуга

безпосередньо впливає на особистість споживача; в процесі надання більшості послуг виробник прямо контактує зі споживачем; якість послуги є очевидною вже в процесі її надання і після нього; у зв'язку зі значною персоніфікацією та індивідуалізацією запитів споживачів нема єдиного критерію її оцінки: хід процесу виробництва послуги залежить від запитів споживачів; послугі як товару властиві непостійність і широкий діапазон якості; виробництво багатьох видів послуг збігається в часі й просторі з їхнім споживанням; характерною рисою послуг є неможливість зберігання, транспортування, що потребує розсередження їх виробництва. Врахування даних особливостей послуг, необхідність постійного розширення їхнього асортименту відповідно до закону всезростаючих потреб населення та збереження за споживачами права вибору товаровиробника можливе тільки за наявності конкурентного середовища.



Рис. 3.3. Шляхи створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг

Проблеми реформування житлово-комунальних послуг тією чи іншою мірою переживали в минулому всі розвинені країни світу. Вони шукали їх на шляху впровадження цілеспрямованої державної політики

підтримки підприємств житлово-комунальної сфери та якнайширшого залучення приватного сектору до надання послуг. Залучення приватних підприємств сприяло розвитку конкурентного середовища, що привело до підвищення ефективності надання житлово-комунальних послуг та зниження їхньої вартості. Крім цього, було забезпечено значний приплив капіталу, адже приватні підприємці мали набагато кращі шанси залучити приватний банківський капітал, аніж центральний уряд чи муніципалітети. Як результат, впроваджено новітні технології, значно зросла ефективність роботи підприємств, економно споживають енергоресурси, досягнуто бажаного зменшення витрат виробництва і здешевлення житлово-комунальних послуг при суттєвому поліпшенні їхньої якості. З іншого боку, в цих країнах здійснювали цілеспрямовану соціальну політику щодо захисту малозабезпечених верств населення та широкого залучення громадськості до реалізації тарифної політики.

Деякі країни передали приватникам надання навіть тих комунальних послуг, які вважаються природними монополіями. Так, у 1989 р. уряд Великобританії прийняв рішення передати приватним компаніям усі системи водопостачання і каналізації [296, с. 41].

Помітних успіхів у реформуванні житлово-комунальної сфери досягли близькі сусіди України: Польща, Угорщина, Чехія та деякі інші постсоціалістичні країни. Цих змін тут досягнули завдяки роздержавленню і залученню приватного сектору, здійсненню цілеспрямованої державної політики щодо підтримки підприємств житлово-комунальної сфери та соціального захисту населення. На ринку житлово-комунальних послуг у цих країнах було сформоване конкурентне середовище, що дало змогу вирішити проблеми житлово-комунального господарства. Приватників залучали здебільшого шляхом створення спільних підприємств, конкуренції та інших приватних структур із великими західноєвропейськими компаніями, що дало змогу в короткі терміни залучити кошти міжнародних фінансових інституцій, а також впровадити новітні технології та передовий управлінський досвід. При цьому центральний уряд та місцеві органи влади залишали за собою право регулювати діяльність таких приватних компаній, тобто видавати сертифікати на надання житлово-комунальних послуг, готувати моніторинг їхньої діяльності та регулювати ціни на послуги, особливо у випадку природних монополій. Водночас органи влади зобов'язалися всіляко підтримувати ці підприємства, починаючи з

державних гарантій за кредитами, що залучають до модернізації комунальних систем, і закінчуючи сприянням у здійсненні заходів щодо забезпечення повної оплати послуг із боку споживачів.

На нашу думку, Україні слід уважно вивчати досвід європейських країн, насамперед її найближчих сусідів у сфері створення конкурентного середовища на ринку житлово-комунальних послуг, щоби впровадити аналогічні реформи в себе, не повторюючи чужих помилок.

Оцінка сучасного стану дозволяє зробити висновок, що серед чинників, які впливають на діяльність житлово-комунального господарства, процесів, що відбуваються в галузі, а також зовнішнього середовища, найбільш відчутними є:

1) проблеми загальноекономічного характеру, які властиві всій галузі та економіці країни загалом. На даний час вони пов'язані із загальноекономічною кризою, спадом виробництва, інфляцією та об'єктивно стримують процес реформування;

2) проблеми фінансування розвитку галузі, що спричинені постійним дефіцитом бюджетних коштів, від яких знижується ефективність реформування житлово-комунального господарства, а також не вирішуються проблеми ціноутворення галузі;

3) організаційно-економічні проблеми, пов'язані зі системою управління, реформування, демонополізацією та реструктуризацією галузі.

3.4. Вплив трансформаційних процесів у суспільному секторі на розвиток домогосподарств

Найбільш чутливими до трансформаційних процесів у суспільному секторі є домогосподарства. Ринкові перетворення не лише зумовили структурні зрушення у секторі домашніх господарств, висунули нові вимоги до їх економічної поведінки, розширили сферу діяльності, до певної міри активізували виконання домогосподарствами властивих їм функцій, а й змінили соціально-економічні умови та організаційно-економічний механізм їхнього функціонування. Останнє підкреслює важливість проведення комплексного аналізу впливу трансформаційних процесів у суспільному секторі на сектор домашніх господарств як важливу складову всієї економічної системи.

Такий аналіз доцільно проводити як на мікро-, так і на макрорівнях. Мікроекономічний аналіз відслідковує діяльність домогосподарства як

окремої інституції, тобто як економічного агента, і вивчає його економічну активність, стан, потенціал, економічну поведінку та причинно-наслідковий зв'язок, що її зумовлюють. Суть макроекономічного дослідження домашніх господарств полягає у вивченні домогосподарств як сукупності інституцій, їх взаємодії з іншими секторами економіки, зокрема суспільним, та впливу на економіку загалом. Водночас домогосподарства виступають не лише постачальниками робочої сили для економіки і є самостійними виробниками продукції, а й є споживачами благ і послуг, які надає суспільний сектор. Ця взаємодія є доволі складним процесом.

Економічна теорія на макроекономічному рівні розглядає три особливо важливих складових економічної системи, які мають свої цілі та функції і тісно взаємодіють: фірми та корпорації; держава; домашні господарства [141, 57]. У свою чергу, ці основні сектори економіки можна підрозділити на: нефінансові установи; фінансові установи; державні установи; некомерційні організації; домашні господарства [329, 71]. Сектори економіки, здійснюючи свою діяльність, виробляють товари та послуги, виконують функції споживання та заощадження. Між перерахованими суб'єктами економічної діяльності відбувається постійний кругообіг ресурсів, продуктів, доходів та видатків.

Сектор домогосподарств у цих процесах виявляє себе активним учасником на усіх ринках: на ринку праці – як працеємець; на фінансовому ринку – як учасник операцій із цінними паперами, готівкою; на споживчому ринку – як споживач товарів і послуг; на ресурсному ринку – як власник і продавець ресурсів. На ринку продуктів сектор домогосподарств виступає зі сторони попиту, на ринку ресурсів – як продавець. Водночас процес кругообігу матеріальних та грошових засобів перебуває під контролем державного сектору. Держава стягує з домогосподарств податки, збори, натомість здійснює трансфертні виплати, субвенції, дотації та оплачує отримані від домогосподарств фактори виробництва (заробітну плату працівників, зайнятих у державному секторі). Взаємовідносини між суспільним сектором і сектором домогосподарств на загальнодержавному рівні доповнюються процесом обміну результатами діяльності на рівні муніципальних утворень. Уряд і органи місцевого самоврядування забезпечують його через політику розподілу і перерозподілу, соціального захисту, зайнятості, стабілізаційну, фіскальну, структурну політики, через механізм державного регулювання. Емпірично зазначене підтверджується

таким чином. Сектор домашніх господарств у 2007 р. нараховував 17341,1 тис. домогосподарств [310, с. 11]. Кількість домогосподарств, у складі яких є працюючі особи, становила 10965,6 тис. (63,2%). Частка домогосподарств, у складі яких нараховувалося троє і більше працюючих, – 10,8%, двоє – 42,4%, один зайнятий – 46,8%. Середня кількість працюючих на одне домогосподарство становила 1,1 осіб [310, с. 22]. На фінансовому ринку в IV кварталі 2007 р. середньомісячні витрати одного домогосподарства на купівлю акцій, сертифікатів, валюти та вкладів до банків становили 59,79 грн. Середньомісячні готівкові витрати за цей же період становили 1705,63 грн, з них споживчі – 1538,03 грн., неспоживчі – 167,60 грн. Сукупні витрати домогосподарства на товари та послуги в середньому за місяць склали – 1715,70 грн., з них: на продовольчі товари – 1019,31 грн., непродовольчі – 461,00 грн., послуги – 235,39 грн. Середньомісячні доходи одного домогосподарства від продажу сільськогосподарської продукції у IV кварталі 2007 р. становили 79,15 грн., від продажу особистого і домашнього майна – 1,42 грн., від продажу нерухомості – 4,99 грн., від власності (доходи від здачі в найм об'єктів нерухомості, землі) – 8,01 грн. [32, с. 14–86]. Сума середньомісячних податків, зборів та внесків, сплачених домогосподарством у IV кварталі 2007 р., становила 0,33 грн., натомість домогосподарство отримало допомоги, пільги субсидії та компенсаційні виплати на суму 38,16 грн., де допомога по безробіттю становила 3,22 грн., допомога малозабезпеченим сім'ям – 2,37, допомога на дітей – 23,94 грн., готівкові субсидії та пільги на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії та палива – 0,29 грн., інші – 8,34 грн. У середньому за місяць одне домогосподарство отримало пенсій на 452,17 грн., стипендій – 452,17 грн. Середньомісячні безготівкові пільги та субсидії на житлово-комунальні послуги, електроенергію та паливо за цей же період становили 0,8 грн., на санаторно-курортні путівки, ліки, лікування – 0,1 грн., на послуги транспорту, зв'язку – 0,2 грн. [32, с. 14–86].

Вітчизняна статистика на даний час представлена лише вибірковою системою показників, що характеризують розвиток сектору домашніх господарств під впливом трансформаційних змін у суспільному секторі. Для висвітлення стану матеріального добробуту домогосподарств, аналізу структури їхніх доходів, а також основних статей витрат та напрямків використання ресурсів до системи показників рівня життя домогосподарства включені: доходи і ресурси домогосподарства (грошові

доходи, негрошові доходи, загальні доходи, сукупні доходи), витрати домогосподарства (споживчі грошові витрати, неспоживчі витрати, грошові витрати). Для точнішої характеристики реального стану домогосподарств, адекватного відображення рівня розвитку різних їх груп, диференціації населення за рівнем матеріального добробуту та нерівності розподілу доходів (витрат) за окремими групами населення використовують такі показники та коефіцієнти: розподіл доходів за децильними групами домогосподарств, прожитковий мінімум, чисельність домогосподарств із рівнем середньодушових доходів нижче прожиткового мінімуму, децильний коефіцієнт фондів, квінтільний коефіцієнт фондів тощо. Джерелами інформації про економічну ситуацію національних домогосподарств виступають: показники бюджетних досліджень, дані Держкомстату, дані загальних комплексних соціально-економічних та спеціальних досліджень, які наводять Держкомстат та інші організації, дані, отримані в результаті соціологічних опитувань та досліджень і перепису населення. Проте основними є показники бюджетної статистики, адже результати бюджетного обстеження домогосподарств дають змогу дослідити в рамках домогосподарства джерела та структуру доходів населення, структуру витрат, умови життя, зайнятість населення, стан здоров'я тощо.

Комплексний підхід до оцінок життєдіяльності домогосподарств на основі об'єктивних та суб'єктивних критеріїв, вибіркове обстеження умов життя домогосподарств були започатковані органами державної статистики на постійній основі лише в 1999 р.

Обстеження умов домогосподарств базується на загальноприйнятих міжнародних стандартах і відповідає сучасній соціально-демографічній та економічній ситуації в Україні. Система показників, методологія і принципи збирання інформації, інструментарій, технології обробки даних та аналіз результатів обстеження гармонізовані з європейською статистикою.

Основна частина цього обстеження дає змогу зібрати інформацію для розрахунку фактичних індикаторів, які характеризують вплив трансформаційних процесів у суспільному секторі на стан і тенденції розвитку сектору домашніх господарств в Україні. Дані цього багатоцільового дослідження є базою для комплексного аналізу рівня добробуту домогосподарств, джерел доходів та напрямків витрат, структури споживання, складу і типів домогосподарств за різноманітними демографічними, соціальними й економічними ознаками, житлових та побутових умов, наявності підсобних господарств.

Значно розширює аналітичні можливості інтеграція до програм вибіркового дослідження умов життя домогосподарств окремих додаткових блоків запитань соціологічного спрямування із застосуванням “суб’єктивних” оцінок щодо споживчих можливостей та настроїв, економічних очікувань та сподівань окремих груп населення, їхніх проблем та рівня задоволення потреб, самооцінки ними свого добробуту.

Система показників обстеження враховує особливості ринкової економіки – відмову від централізованого регулювання доходів населення, розвиток середнього та малого бізнесу, появу нових форм власності, розширення шляхів надходження ресурсів та нові види витрат домогосподарств – і забезпечує базу для аналізу таких актуальних питань, як нерівність розвитку домогосподарств, їхня бідність, напрямки соціальної політики тощо.

Ефективну оцінку стану та тенденцій розвитку домогосподарств України під впливом трансформацій суспільного сектору можна здійснити, використовуючи систему показників, отриману з матеріалів обстеження умов домогосподарств, основні тематичні групи яких наведені у схемі (рис. 3.4).

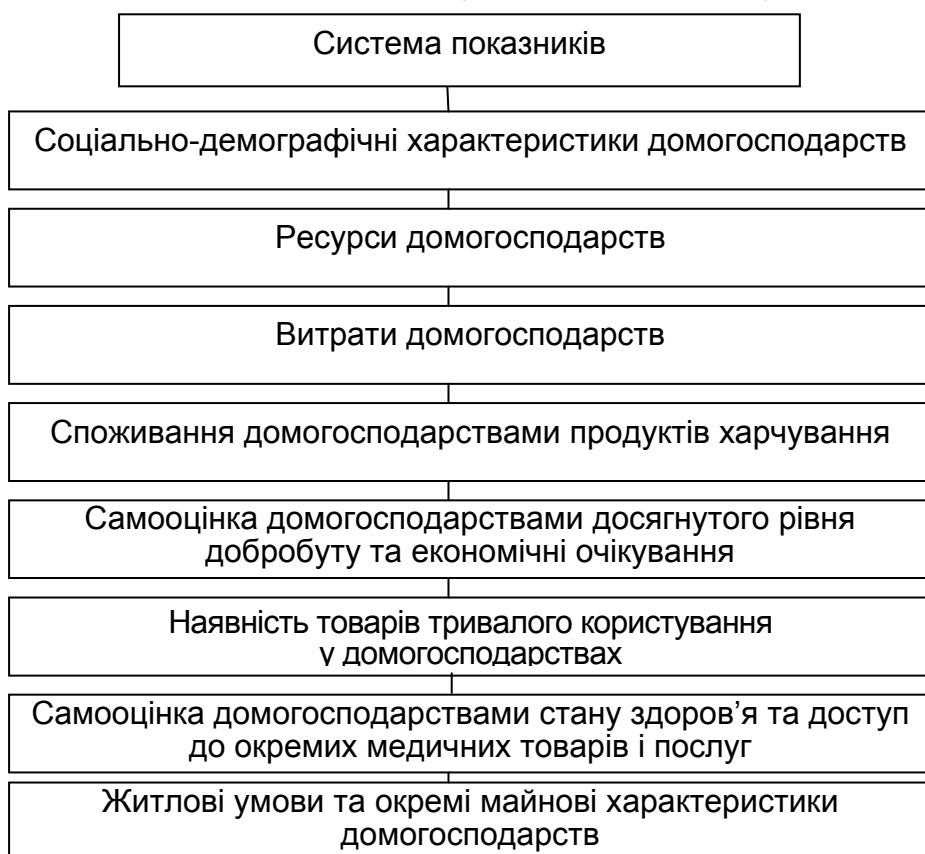


Рис. 3.4. Система показників, яка характеризує рівень розвитку домогосподарств ¹

¹Сформовано на основі [294].

Соціально-демографічний аналіз сектору домашніх господарств дає змогу дослідити тенденції зміни кількості домогосподарств, їхній склад, розмір, освітній рівень членів, наявність підсобних домогосподарств. Кількісні та якісні характеристики домогосподарств України протягом за 1999–2007 рр. наведені у табл. 3.15.

Таблиця 3.15

Характеристика домогосподарств України¹

| Роки Показники | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------|------|------|------|------|---------|---------|---------|---------|
| Кількість домогосподарств | ... | ... | ... | ... | ... | 17633,8 | 17539,4 | 17417,5 | 17341,1 |
| Середній розмір домогосподарства, осіб | 2,77 | 2,76 | 2,73 | 2,71 | 2,62 | 2,62 | 2,61 | 2,60 | 2,60 |
| Розподіл домогосподарств за кількістю осіб у їхньому складі, % | | | | | | | | | |
| одна особа | 20,1 | 20,9 | 21,0 | 20,9 | 22,4 | 22,4 | 22,2 | 24,6 | 24,0 |
| дві особи | 28,2 | 27,6 | 28,1 | 29,2 | 29,6 | 30,2 | 29,3 | 27,2 | 27,1 |
| три особи | 21,4 | 22,0 | 22,1 | 22,6 | 23,5 | 23,3 | 24,5 | 23,4 | 25,0 |
| Чотири особи і більше | 30,3 | 29,5 | 28,8 | 27,3 | 24,5 | 24,1 | 24,0 | 24,8 | 23,9 |
| Частка домогосподарств із дітьми до 18 років (%) | 44,2 | 43,6 | 42,5 | 41,3 | 38,9 | 37,2 | 37,5 | 37,7 | 37,7 |
| Частка домогосподарств без дітей (%) | 55,8 | 56,4 | 57,5 | 58,7 | 61,1 | 62,8 | 62,5 | 62,3 | 62,3 |
| Розподіл домогосподарств із дітьми (%) за кількістю дітей у їхньому складі | | | | | | | | | |
| одна дитина | 60,0 | 61,0 | 61,9 | 62,3 | 64,2 | 65,3 | 68,3 | 65,9 | 68,1 |
| дві дитини | 34,3 | 33,3 | 32,5 | 31,8 | 30,5 | 29,5 | 28,3 | 29,1 | 27,9 |
| три дитини і більше | 5,7 | 5,7 | 5,6 | 5,9 | 5,3 | 5,2 | 3,4 | 5,0 | 4,0 |

Сформовано на основі [70].

З метою дослідження соціально-демографічних характеристик домогосподарств Держкомстат України проводить опитування домогосподарств, які беруть участь у вибірковому обстеженні умов їхнього життя. Як видно з отриманих результатів, кількість домогосподарств України постійно зменшується. Помітними стали

тенденції до зменшення середнього розміру домогосподарства (2,6 особи у 2007 р. проти 2,77 у 1999 р.). Найбільш поширеними упродовж 1999–2007 рр. були домогосподарства, у складі яких нараховувалося 2 особи. Помітна тенденція до зменшення частки домогосподарств, які складаються з чотирьох і більше осіб (від 30,3% у 1999 р., до 23,9% у 2007 р. Збільшилась кількість домогосподарств без дітей 55,8% у 1999 році і 62,3% у 2007 році). Частка домогосподарств, у яких нараховується кількість дітей більше 3-х, теж зменшилася і становила 4% у 2007 р., проти майже 6% у 1999 році [70]. Це свідчить про низький рівень матеріального забезпечення та неефективну демографічну політику.

Про рівень впливу суспільного сектору на сектор домогосподарств свідчать зміни показників рівня освіти їхніх членів. Аналіз рівня освіти населення України у відповідних вікових групах в 1999–2007 рр., показав, що за цей період відбулися позитивні зрушення у міських поселеннях, проте в сільських поселеннях рівень освіти у більшості вікових групах знижується (табл. 3.16.)

Таблиця 3.16

Рівень освіти населення України у відповідних вікових групах¹

| | Всі домогосподарства | | | у т. ч. проживають | | | | | |
|--|----------------------|------|------|----------------------|------|------|------------------------|------|------|
| | | | | у міських поселеннях | | | у сільській місцевості | | |
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2005 | 2006 | 2007 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Частка населення (%) у віці 22 роки і старші, яке має повну вищу освіту | 19,4 | 19,1 | 19,8 | 24,3 | 24,2 | 25,2 | 9,1 | 8,6 | 8,2 |
| Частка населення (%) у віці 21 рік і старші, яке має базову вищу освіту | 1,2 | 1,3 | 1,2 | 1,4 | 1,5 | 1,4 | 0,8 | 0,9 | 0,7 |
| Частка населення (%) у віці 20 років і старші, яке має неповну вищу освіту | 21,7 | 21,3 | 21,4 | 24,9 | 25,1 | 24,8 | 15,0 | 13,4 | 14,2 |
| Частка населення (%) у віці 18 років і старші, яке має повну загальну середню освіту | 42,7 | 42,6 | 43,4 | 40,2 | 40,0 | 40,2 | 47,9 | 48,1 | 50,3 |

Продовження таблиці 3.16

| | | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Частка населення (%) у віці 16 років і старші, яке має базову загальну середню та початкову загальну освіту | 17,3 | 17,8 | 16,6 | 12,6 | 12,7 | 12,0 | 27,1 | 28,4 | 26,5 |
| Частка населення (%) у віці 6 років і старші, яке не має початкової загальної освіти та неписьменні | 5,4 | 5,3 | 5,1 | 4,6 | 4,4 | 4,2 | 7,1 | 7,4 | 7,0 |

¹Сформовано на основі [70].

Важливими показниками, які характеризують стан і тенденції розвитку сектору домашніх господарств та вплив на них суспільного сектору, є розміри і структура доходів та інших ресурсів домогосподарств, а також структура їхніх витрат. Ці дані надзвичайно важливі для дослідження змін, що виникають у ході ринкових перетворень. Обстеження умов життя домогосподарств дає детальну інформацію про доходи і ресурси на рівні окремих членів домогосподарств та у розрізі різних джерел.

Надмірна інфляція, спад виробництва і вимушена неповна зайнятість та безробіття, низькі стандарти оплати праці, надмірна непристосованість до нових умов системи соціального захисту, відсутність законодавчих важелів впливу призводять до зменшення доходів домогосподарств, більшість із яких неспроможна задовольнити власні життєві потреби, сформуванати достатній рівень заощаджень. Так, зокрема, економічна криза у 1990-х рр. призвела до суттєвого зниження добробуту домогосподарств. Проте відобразити зміни у сукупних доходах домогосподарств протягом 1991–1998 рр. неможливо, оскільки статистична та соціологічна інформації подавалися органами державної статистики відокремлено та неповно, зокрема, до 1998 р. здійснювалося лише вибіркоче обстеження бюджетів сімей. Відповідно, дані щодо фактичного стану та розвитку домогосподарств у перші роки незалежності України були відсутні.

Дані обстеження умов життєдіяльності домогосподарств упродовж 1999–2007 рр. свідчать про наявність позитивного впливу на них економічного зростання та змін у політиці соціального захисту. Підвищення заробітної плати, розмірів пенсій та адресної соціальної допомоги сприяло збільшенню сукупних ресурсів домогосподарств (див. табл. 3.17).

Таблиця 3.17

Структура сукупних ресурсів домогосподарств України у 1999–2007 рр.¹

| Показники | Роки | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | |
| Сукупні ресурси в середньому за місяць у розрахунку на одне господарство, грн. | 332,0 | 422,9 | 520,8 | 608,1 | 708,6 | 911,8 | 1321,4 | 1611,7 | 2012,1 | |
| Структура сукупних ресурсів домогосподарств, % | | | | | | | | | | |
| Грошові доходи | 63,8 | 68,1 | 75,9 | 80,0 | 81,1 | 85,1 | 86,4 | 87,6 | 89,0 | |
| – оплата праці | 34,1 | 37,1 | 40,8 | 42,8 | 44,9 | 45,2 | 46,0 | 48,4 | 50,6 | |
| – доходи від підприємницької діяльності | 2,6 | 2,4 | 3,1 | 3,2 | 3,4 | 4,4 | 4,9 | 4,6 | 5,2 | |
| – доходи від продажу с/г продукції | 3,8 | 5,3 | 5,5 | 5,0 | 5,4 | 4,8 | 4,6 | 3,8 | 3,6 | |
| – пенсії, стипендії, соціальні допомоги, надані готівкою | 16,2 | 15,9 | 18,0 | 20,4 | 18,4 | 22,2 | 24,0 | 23,7 | 23,0 | |
| – грошова допомога від родичів, інших осіб та інші грошові доходи | 7,1 | 7,4 | 8,4 | 8,6 | 9,0 | 8,5 | 6,9 | 7,1 | 6,6 | |
| Вартість спожитої продукції, отриманої з особистого господарства та від самозаготівель | 23,0 | 17,1 | 13,1 | 10,3 | 9,5 | 7,0 | 6,0 | 5,4 | 4,8 | |
| Пільги та субсидії безготівкові на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії, палива | 3,7 | 2,9 | 2,5 | 2,0 | 1,4 | 0,9 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | |
| Пільги безготівкові на оплату санаторно-курортних путівок, купівлю ліків, лікування, зубопротезування тощо, на оплату послуг зв'язку, транспорту | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 0,7 | 1,0 | 0,9 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | |
| Інші надходження | 8,6 | 11,0 | 7,9 | 7,0 | 7,0 | 6,1 | 6,5 | 5,8 | 5,0 | |

¹Сформовано на основі [70; 341, 427].

Тенденція до зростання сукупних ресурсів домогосподарств України була стабільною. Зокрема, слід зауважити, що до 2007 р. порівняно з 1999 р. середньомісячні сукупні ресурси домогосподарств збільшилися у 6 разів і становили 2012,1 грн. на місяць. Найвагомим фактором їхнього зростання було підвищення розмірів оплати праці (її частка у структурі сукупних доходів домогосподарств за цей час зросла з 34,1% до 50,6% і перевищила половину усіх сукупних ресурсів) [70]. Це свідчить про підвищення вагомості трудової діяльності як основного чинника поліпшення матеріального становища домогосподарств.

Індикатором участі суспільного сектору і важливим за своїм значенням джерелом доходів домогосподарств є пенсійні виплати, стипендії та соціальні допомоги, питома вага яких у структурі сукупних витрат за проаналізовані роки теж істотно збільшилась і в 2007 р. становила 23% проти 16,2% у 1999 р. [70]. Протягом 2002–2005 рр. найбільш стрімко зростав саме цей показник, і склав більше п'ятої частини усіх сукупних ресурсів домогосподарств. Зазначені тенденції свідчать про істотне підвищення рівня пенсійного забезпечення та інших соціальних виплат, яке можна віднести на рахунок ефективної соціальної політики держави. Водночас суттєво скоротилася частка безготівкових пільг та субсидій, яка в 1999 р. становила 4,6%, а в 2007 р. – лише 1,2%. Збільшилися грошові доходи від підприємницької діяльності та самозайнятості, які в 1999 р. становили 2,6%, а в 2007 р. – 5,2% [70]. Вказані явища підтверджують злам у патерналістських поглядах, появу більшої прозорості в розподілі суспільних благ з боку суспільного сектору. Помітне деяке зменшення грошової допомоги від родичів та інших осіб (6,6% у 2007 р. проти 7,1% у 1999 р.). Найвищим цей показник був у 2003 р. і становив 9%. Також зменшилася частка доходу від продажу сільськогосподарської продукції, частка вартості спожитої продукції, отриманої з особистого підсобного господарства, та самозаготівель, які становили у 2007 р. відповідно 3,6% та 4,8% проти 3,8% та 23% у 1999 р. [70]. Зменшення вищезазначених показників, безумовно, свідчить про поліпшення матеріального становища домогосподарств.

Зростання доходів населення, яке відбулося за рахунок збільшення мінімальної заробітної плати, а також розмірів пенсій та адресної соціальної допомоги, відповідно вплинуло і на середньомісячні сукупні витрати домогосподарств та сприяло певному скороченню диференціації населення за рівнем добробуту. Так, починаючи з 2000 р., помітна тенденція до зростання витрат домогосподарств (табл. 3.18).

Таблиця 3.18

Структура сукупних витрат домогосподарств України у 1999–2007 рр.¹

| Показник \ Роки | Роки | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | |
| Сукупні витрати в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство, грн. | 426,5 | 541,3 | 607,0 | 658,3 | 736,8 | 903,5 | 1229,4 | 1442,8 | 1722,0 | |
| Структура сукупних витрат домогосподарств, % | | | | | | | | | | |
| Споживчі сукупні витрати | 96,6 | 93,3 | 93,7 | 92,8 | 93,3 | 92,6 | 91,1 | 90,5 | 90,0 | |
| продукти харчування та безалкогольні напої | 65,2 | 64,9 | 62,6 | 59,1 | 58,6 | 57,5 | 56,6 | 53,2 | 51,4 | |
| алкогольні напої, тютюнові вироби | 2,9 | 3,0 | 2,8 | 2,6 | 2,8 | 2,8 | 2,9 | 2,6 | 2,6 | |
| непродовольчі товари та послуги | 28,5 | 25,4 | 28,3 | 31,1 | 31,9 | 32,3 | 31,6 | 34,7 | 36,0 | |
| в тому числі: | | | | | | | | | | |
| одяг і взуття | x | x | x | 5,4 | 5,3 | 5,7 | 5,7 | 5,8 | 5,9 | |
| житло, вода, електроенергія, газ та інші види палива | x | x | x | 10,5 | 10,4 | 9,7 | 8,5 | 9,6 | 10,9 | |
| предмети домашнього вжитку, побутова техніка та поточне утримання житла | x | x | x | 1,7 | 2,0 | 2,3 | 2,6 | 2,8 | 2,9 | |
| охорона здоров'я | x | x | x | 3,0 | 2,8 | 2,8 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | |
| транспорт | x | x | x | 3,0 | 3,3 | 3,0 | 3,0 | 3,7 | 3,4 | |
| зв'язок | x | x | x | 1,3 | 1,5 | 1,8 | 2,1 | 2,6 | 2,6 | |
| відпочинок і культура | x | x | x | 1,9 | 2,3 | 2,4 | 2,6 | 2,4 | 2,4 | |
| освіта | x | x | x | 1,2 | 1,1 | 1,3 | 1,1 | 1,4 | 1,3 | |
| ресторани і готелі | x | x | x | 1,1 | 1,4 | 1,6 | 1,7 | 2,2 | 2,3 | |
| різні товари і послуги | x | x | x | 2,0 | 1,8 | 1,7 | 1,8 | 1,7 | 1,8 | |
| Неспоживчі сукупні витрати | 3,4 | 6,7 | 6,3 | 7,2 | 6,7 | 7,4 | 8,9 | 9,5 | 10,0 | |
| оплата житла, комунальних продуктів та послуг | 8,6 | 6,9 | 9,0 | 9,2 | 8,7 | 7,7 | 6,4 | 7,1 | 8,5 | |

¹Сформовано на основі [70].

Сукупні витрати в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство у 2007 р. становили 1722,0 грн., що в 4 рази більше, ніж у 1999 р. При цьому сукупні витрати на споживчі товари майже у 9 разів перевищували сукупні витрати на неспоживчі. У структурі сукупних споживчих витрат протягом 1999–2007 рр. переважала частка витрат на продукти харчування та безалкогольні напої, яка становила 65,2% у 1999 р., а в 2007 р. зменшилася до 51,4%. Такі структурні зрушення є свідченням поліпшення матеріального добробуту домогосподарств, адже за умов зменшення частки витрат на харчування має місце зростання питомої ваги інших витрат, а саме на непродовольчі товари та послуги (36% у 2007 р. проти 28,5% у 1999 р.) [70]. Істотно збільшилися витрати на одяг та взуття, зв'язок, відпочинок, культуру та освіту, предмети домашнього вжитку. Дещо нижчими були витрати за цей період на охорону здоров'я, транспорт.

Зростання сукупних витрат пояснюється насамперед підвищенням доходів домашніх господарств, що забезпечило збільшення їх купівельної спроможності, дозволило поліпшити харчування, умови життя тощо.

Позитивні зміни щодо обсягів зростання сукупних ресурсів та сукупних витрат домогосподарств за останнє десятиріччя чітко прослідковуються на рис. 3.5. Так, зокрема, помітним є стрімке їх зростання після 2003 р., що пояснюється позитивними змінами у економічній та соціальній політиці.

На розвиток сектору домогосподарств впливають процеси економічного зростання чи занепаду в країні. Вони напряду позначаються на його споживчих можливостях. Упродовж останніх років, з початком періоду економічного зростання та підвищення доходів громадян, у споживанні домогосподарств України спостерігаються позитивні зрушення.

Про це свідчить передусім зростання показників витрат на непродовольчі товари і послуги та поліпшення кількісних і якісних показників харчування.

Загалом, у 2007 р. порівняно з 1999 р. відбулися позитивні зміни у структурі споживання продуктів харчування домогосподарств України: майже всі її складові протягом зазначеного періоду збільшилися, дещо скоротилося лише споживання картоплі та овочів і баштанних (з 10,2 кг на одну особу та 10 кг на одну особу в 1999 р. до 8,3 кг на одну особу та 8,7 кг на одну особу в 2007 р. відповідно) (табл. 3.19).

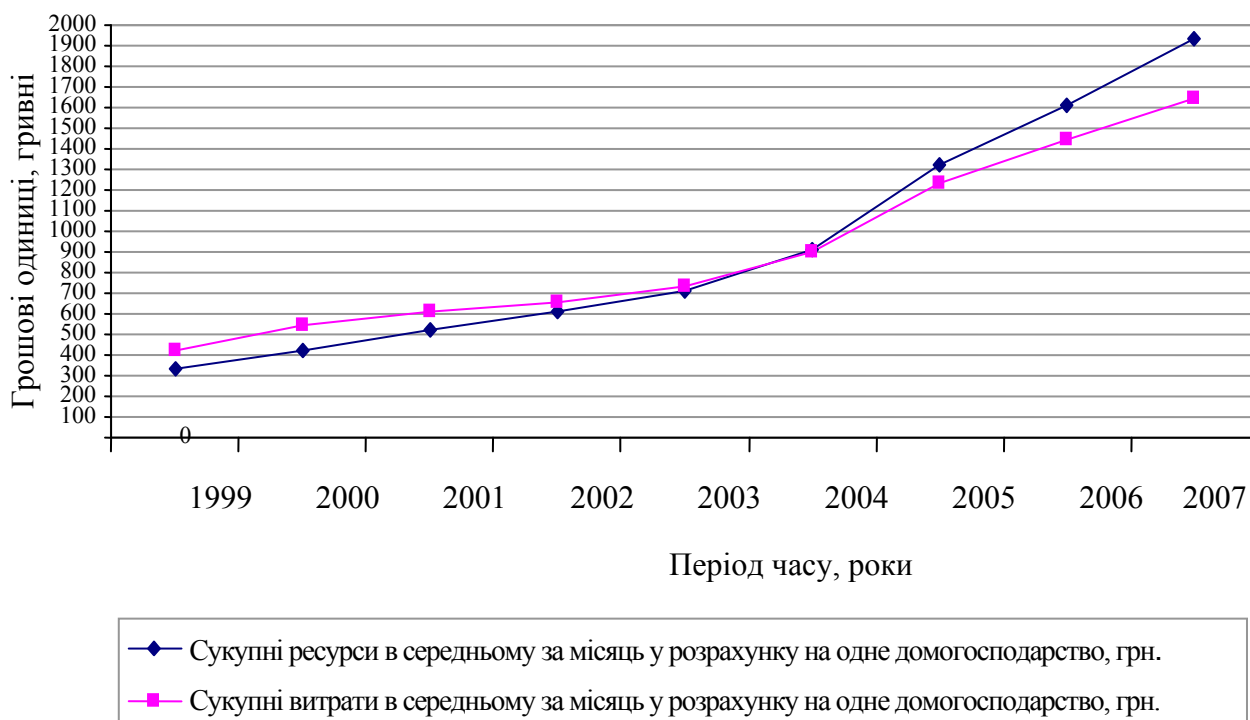


Рис. 3.5. Динаміка сукупних ресурсів та сукупних витрат домогосподарств України у 1999–2007 рр.¹

¹Сформовано на основі [70]

**Таблиця 3.19
Споживання продуктів харчування в домогосподарствах України у 1999–2007 рр.¹**

| Показник \ Роки | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Споживання продуктів харчування в домогосподарствах (у перерахунку в первинний продукт) в середньому за місяць у розрахунку на одну особу | | | | | | | | | |
| м'ясо і м'ясопродукти, кг | 3,7 | 3,3 | 2,8 | 3,3 | 3,9 | 4,0 | 4,4 | 4,7 | 5,1 |
| молоко і молочні продукти, кг | 18,7 | 17,1 | 17,3 | 18,8 | 19,1 | 20,2 | 21,7 | 22,3 | 22,1 |
| яйця, шт. | 19 | 18 | 16 | 17 | 17 | 18 | 21 | 19 | 20 |
| риба і рибопродукти, кг | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,6 | 1,8 | 1,9 | 1,9 |
| цукор, кг | 2,7 | 3,5 | 3,3 | 3,1 | 3,2 | 3,6 | 3,6 | 3,2 | 3,2 |
| олія та інші рослинні жири, кг | 1,5 | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 1,9 | 1,9 | 1,7 | 1,7 |
| картопля, кг | 10,2 | 10,4 | 11,1 | 10,3 | 9,9 | 10,1 | 9,6 | 8,7 | 8,3 |
| овочі та баштанні, кг | 10,0 | 9,5 | 9,0 | 9,5 | 9,0 | 8,7 | 9,1 | 9,4 | 8,7 |
| фрукти, ягоди, горіхи, виноград, кг | 2,0 | 2,5 | 2,2 | 2,4 | 2,5 | 2,7 | 3,1 | 3,0 | 3,6 |
| хліб і хлібні продукти, кг | 9,1 | 10,7 | 10,7 | 10,7 | 10,3 | 10,4 | 10,3 | 9,8 | 9,6 |

¹Сформовано на основі [70; 341, 432–434].

Однією з найважливіших умов конкурентоспроможності на ринку є наявність у домогосподарства прибутково-майнового потенціалу (багатства), яке охоплює: нерухомість (земельна ділянка, різновиди будівель і споруд); фінансові активи (грошові вклади, цінні папери, страхові поліси, готівка, дорогоцінності); майно (сучасні товари довготривалого використання).

Аналіз, проведений за період 1999–2006 рр., свідчить про поліпшення забезпеченості домогосподарств окремими товарами тривалого користування. Помітна тенденція до збільшення частки наявних у домогосподарствах пилососів, холодильників, пральних машин, автомобілів та швейних машин. Поліпшення технічного оснащення побуту громадян створює умови для збільшення вільного часу, можливості культурного відпочинку, зростання споживання послуг, які надає суспільний сектор (табл. 3.20).

Таблиця 3.20

Наявність в домогосподарствах України товарів тривалого використання¹

| Товари | Роки | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|--|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | |
| Наявність у домогосподарствах окремих товарів тривалого користування (в середньому на 100 домогосподарств, шт.) | | | | | | | | |
| – телевізори кольорові | 69 | 71 | 74 | 79 | 83 | 91 | 96 | |
| – магнітофони | 43 | 43 | 41 | 39 | 35 | 34 | 27 | |
| – фотоапарати | 22 | 23 | 25 | 27 | 30 | 36 | 35 | |
| – холодильники і морозильники | 94 | 93 | 94 | 95 | 96 | 99 | 100 | |
| – пральні машини | 74 | 74 | 74 | 75 | 74 | 77 | 78 | |
| – електропилососи | 56 | 55 | 54 | 56 | 56 | 62 | 64 | |
| – швейні машини | 48 | 46 | 43 | 40 | 35 | 35 | 32 | |
| – мотоцикли | 7 | 6 | 5 | 5 | 4 | 4 | 3 | |
| – велосипеди і мопеди | 43 | 43 | 42 | 40 | 41 | 44 | 44 | |
| – мобільні телефони | ... | ... | ... | ... | 15 | 44 | 81 | |

¹Сформовано на основі [341, 435].

За даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств у 2007 р. земельні ділянки у користуванні мали майже три з кожних п'яти домогосподарств, у містах – два з п'яти, на селі – майже всі домогосподарства. На селі більше половини домогосподарств

користувалися земельними ділянками площею до 1 га, чверть – від 1 до 5 га, кожне сьоме – 5–10 га. В розпорядженні близько 8% сільських домогосподарств було більше 10 га землі. Майже три чверті міських домогосподарств володіли земельними ділянками площею до 10 соток, п'ята частина – від 10 до 25 соток [70]. Переважна більшість домогосподарств України (94%) мала окреме житло (окрему квартиру або індивідуальний будинок), 3% – комунальні квартири та гуртожитки. Дев'ять із кожних десяти домогосподарств (без урахування тих, які мешкають у гуртожитках) проживали у власній оселі, 3% – у державних чи відомчих квартирах, 2% наймали житло у фізичних осіб. На селі майже всі домогосподарства мали власне житло, у містах – 92% [70]. Наведені дані свідчать про зниження залежності громадян від органів влади щодо виділення квартир із комунального житлового фонду та суттєве зменшення частки відомчого житла. Найбільша частина домогосподарств (36%) мала двокімнатне житло, третина проживала в трьох кімнатах, 14% домогосподарств – в одній, 17% – у чотирьох і більше кімнатах. Слід зауважити, що суттєва частка домогосподарств забезпечена житловою площею недостатньо. Житлова площа двох із п'яти домогосподарств у середньому по країні нижча від санітарної норми (13,65 кв. м на одну особу). Зокрема, житлова площа кожного четвертого домогосподарства становила від 9,1 до 13,65 кв. м на одну особу, кожного десятого – менше 7,5 кв. м, 5% домогосподарств – від 7,5 до 9 кв. м. Житлова площа помешкань лише трьох із кожних п'яти домогосподарств перевищувала санітарну норму (у сільській місцевості – двох третин, у міській – 57% домогосподарств) [70].

Відповідно до даних Держкомстату приріст фінансових активів населення за 2007 р. становив 28694 млн. грн., із них: приріст грошових вкладів та заощаджень у цінних паперах – 93265 млн. грн., заощаджень в іноземній валюті – 19909 млн. грн., позик, одержаних за виключенням погашених, – 77056 млн. грн. [70].

Незважаючи на позитивні зрушення у забезпеченні домашніх господарств нерухомістю, а саме житлом та земельними ділянками, деякого зростання доходів, а відповідно і фінансових активів, збільшення у власності домогосподарств майна, зокрема товарів довготривалого користування, рівень прибутково-майнового потенціалу домогосподарств для забезпечення їх конкурентоспроможності на ринку є недостатнім.

Якщо конкурентоспроможність домашніх господарств забезпечує урегульованість і стабільність їхнього розвитку через механізми ринкової саморегуляції, то вирішення проблеми доходів населення, які б гарантували недопущення загрози потрапляння за межі бідності, здійснюється (як показує досвід країн зі соціально орієнтованою ринковою економікою) через інституції суспільного сектору і механізми державного регулювання.

Комплексне розуміння поняття “державне регулювання доходів населення” поєднує об’єктний та цільовий підходи до його інтерпретації, і може бути визначене як вплив держави на сферу утворення первинного розподілу, перерозподілу та використання доходів населення, який здійснюється через сформований у процесі соціально-економічного розвитку країни механізм його реалізації і спрямований на забезпечення високого рівня життя громадян.

В економічній літературі під механізмом державного регулювання доходів населення розуміють систему економічних, правових та адміністративних форм і важелів впливу держави, за допомогою яких здійснюється управління процесами формування доходів населення, забезпечення передбачуваного зростання доходів та відтворення робочої сили, перерозподіл доходів з метою зменшення їх диференціації [78, 6].

Держава намагається зменшити нерівність розподілу доходів та масштаби бідності, використовуючи різноманітний інструментарій. Поряд із традиційними правовими, економічними, адміністративними методами, у регулюванні доходів домашніх господарств використовують узгоджувальні методи (соціальне партнерство). Вони є найбільш ефективними та економічно вигідними і передбачають координацію дій держави та працівників з питань оплати праці й соціальних трансфертів.

Деякі автори пропонують виділяти серед економічних інструментів регулювання доходів домогосподарств прогресивне оподаткування, трансфертні виплати, тарифи, доплати, ціни та кредитування [78, 154], втручання у функціонування ринку – коригування цін та встановлення мінімальної заробітної плати [141, 106]. Інструменти непрямого перерозподілу – медичне обслуговування, освіта, житло, різноманітні соціальні послуги та регулюючі державні дії з приводу захисту прав споживача, антимонопольне законодавство – виокремлює І. Розпутенко [297, 59].

Аналіз еволюції механізму регулювання розвитку сектору домогосподарств в Україні та країнах зі соціально-орієнтованою

ринковою економікою, а також врахування його функціонального навантаження у суспільному секторі виробництві дозволяє зробити висновок, що такі підходи є дещо еkleктичними і не беруть до уваги зміни в об'єктно-суб'єктній структурі управління. На користь цього можна висунути такі аргументи.

По-перше, домогосподарство – одна з найважливіших ринкових інституцій, що відіграє суттєву роль у функціонуванні економіки, і за своїм призначенням є продовженням суспільного виробництва у сфері особистого споживання. Воно здійснює остаточну переробку різних благ, пристосовує їх до індивідуальних особливостей кожного із членів домогосподарства. Виконання домогосподарством функції забезпечення необхідного споживчого попиту – перша і найнеобхідніша умова створення засад для запуску ринкового механізму. Заощадження домогосподарств, за наявності їхнього зв'язку з ринком капіталу, забезпечують вирішення проблем нагромадження коштів, необхідних для поживлення інвестиційної діяльності в економіці. Важливою є роль домогосподарств як суб'єктів, що продукують найважливіший виробничий ресурс – працю та підприємницькі навички. Саме сім'я та домогосподарство є основною ланкою у процесі створення і нагромадження людського капіталу. Для цього першочерговим завданням можна вважати забезпечення матеріальної бази сім'ї за рахунок формування і використання сімейного бюджету та ведення домашнього господарства. На стадії виробництва створюється фізична основа людського капіталу – людські ресурси, які розвиваються та адаптуються до соціально-економічної системи шляхом отримання освіти, культурного виховання, медичних послуг через державну підтримку. Зазначене вимагає застосування низки інструментів державного регулювання для стимулювання участі домогосподарств у суспільній системі відтворення. Це стосується стимулювання заощаджень домогосподарств та активізації їхньої інвестиційної діяльності через застосування системи інструментів грошово-кредитного та фінансово-бюджетного регулювання, спрямованих на доповнення споживчого попиту, активізації підприємницької діяльності особистих господарств як джерела доходів і форми самозайнятості.

По-друге, домогосподарства у сучасних умовах самостійно вирішують низку проблем, пов'язаних із задоволенням потреби у суспільних благах. Якщо раніше ці функції були закріплені за державою,

то нині вони вирішуються спільними зусиллями жителів територіальних громад, релігійних конфесій, різних громадських утворень, тобто має місце формування суспільно-добровільного сектору економіки. За таких умов регулювання розвитку домогосподарств має набувати характеру багатосуб'єктного впливу, об'єднуючи елементи державного, самоврядного регулювання, регулювання з боку інститутів ринкової інфраструктури (банків, страхових компаній, інвестиційних фондів тощо), громадського регулювання (профспілок, товариств споживачів, асоціацій із захисту довкілля тощо).

По-третє, нерозробленість теоретико-методологічних та методичних підходів до розгляду сектору домашніх господарств як цілісного об'єкта регулятивного впливу призвела до несформованості інституційного базису регулювання (системи інструментів, важелів, які б взаємодоповнювали один одного, системи нормативно правових актів), відсутності належної координації цієї роботи. Так, зокрема, аналіз нормативної бази регулювання розвитку сектору домашніх господарств свідчить, що нині вона об'єднує значну кількість законів України, указів Президента, та інших нормативно-правових актів, основними з яких є Конституція України, Закон "Про мінімальний споживчий бюджет", "Про державну допомогу сім'ям з дітьми", "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії", "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям", "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", "Про індексацію грошових доходів населення", а також Укази Президента України "Про стратегію подолання бідності", "Про основні напрямки політики щодо грошових доходів населення України", які створюють певне підґрунтя для урегульованості розвитку домогосподарств. Проте низка проблем, пов'язаних із їх життєдіяльністю (ведення індивідуальних підсобних господарств, взаємовідносини з іншими суб'єктами ринку в питаннях реалізації продуктів діяльності тощо) залишається поза рамками нормативно-правової врегульованості.

Ефективність реалізації механізму регулювання сектору домашніх господарств залежить від оптимального поєднання різних інструментів та методів його впливу. Вона підвищуватиметься у разі їх системного застосування, виходячи із пріоритетів соціально-економічного розвитку. У сучасних умовах при розробці такого механізму необхідно враховувати комплексний характер об'єкта регулювання, розмежовуючи власне

доходи господарств та чинники їх формування. Так, наприклад, адміністративне регулювання цін, яке є засобом прямого втручання держави в економічний процес, спрямоване не безпосередньо на кінцевий рівень доходів, а на збільшення купівельної спроможності населення на певних сегментах ринку та забезпечення деякими видами споживчих благ. У свою чергу, податкові пільги малозабезпеченим верствам населення вважаються непрямим економічним інструментом, тоді як вони безпосередньо впливають на кінцевий обсяг їхнього наявного доходу, а не на умови його формування. Якщо ж, скажімо, держава здійснює регулювання цін шляхом пропонування товарів із державних резервів або закупівлі у населення чи фермерів товарів за ринковими цінами, то такі заходи матимуть опосередкований вплив на доходи домашніх господарств і на умови їх формування. Якщо об'єктом регулювання виступають доходи і джерела їх формування, то це свідчить про застосування інструментів прямого впливу. Якщо ж об'єктом є сфери та умови формування доходів домогосподарств (стан ринку праці, інфляція та рівень споживчих цін, функціонування малого та середнього бізнесу, рівень монополізації економіки, продуктивність праці та інші фактори виробництва та ін.), то застосовуються інструменти непрямих впливів держави. При цьому останні прямо впливають на об'єкт регулювання в інших сферах економічної політики держави (політика зайнятості, грошово-кредитна, промислова, фіскальна та ін.).

Узагальнюючи викладене, зазначимо необхідність систематизації базисного набору інструментів та важелів регулятивного впливу на розвиток сектору домашніх господарств, які можна використовувати вибірково та адекватно політиці щодо їхнього розвитку, згрупувавши їх у кілька основних груп: інструменти регулювання оплати праці (розмір мінімальної заробітної плати, умови та розміри праці керівників установ і організацій, які фінансуються з бюджету, єдина тарифна система); трансфертні платежі (соціальні допомоги – сім'ям з дітьми, малозабезпеченим; субсидії – на житлово-комунальні послуги, опалення; соціальне страхування – загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, медичне, від нещасного випадку, на випадок безробіття); податки та податкові пільги (ставки податку на дохід від підприємницької діяльності, прибуткового податку, податку на землю, – нерухомість, промисел, податку з власників транспортних засобів, податкові збори, обов'язкові платежі тощо), соціальні

виплати (середній і мінімальний розмір пенсії, стипендій, допомог малозабезпеченим верствам населення, безробітним тощо); інструменти регулювання цін (фіксовані та регульовані ціни, індексування цін, декларування цін, граничні стелі цін на окремі товари тощо); соціальні стандарти (прожитковий мінімум, соціальні нормативи у сфері соціального обслуговування, житлово-комунального та транспортного обслуговування, соціальні нормативи у сфері охорони здоров'я тощо), державні кредити (кредити для започаткування малого та середнього бізнесу, споживчі кредити, кредити на навчання тощо); індексації (індексація грошових доходів, індексація заощаджень).

Таким чином, домогосподарство як учасник економічної системи перебуває під систематичним впливом суспільного сектору, як споживач суспільних благ і послуг, економічний агент, що знаходиться під впливом регуляторної дії державних органів і органів місцевого самоврядування, як учасник процесів трансформації суспільного сектору, перебуваючи в становищі систематичних змін.

3.5. Соціальні стандарти та проблематика їх запровадження в Україні

Відповідно до Послання Президента України до Верховної Ради “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки” утвердження сучасних європейських стандартів якості життя є одним із шляхів побудови в Україні соціально орієнтованої ринкової економіки європейського типу [88].

Забезпечення соціальних стандартів і нормативів виступає одним із функціональних орієнтирів розвитку суспільного сектору економіки. З огляду на глобальні зміни, що відбуваються у світовій економіці, посилення ролі демократії та громадянського суспільства, активізації діяльності інституцій суспільно-добровільного сектору економіки у сфері надання соціальних послуг населенню, виникає об'єктивна необхідність перегляду діючої системи соціальних стандартів у напрямку адаптації їх до нових умов існування.

При розгляді проблеми формування соціальних стандартів в Україні потрібно чітко розмежовувати такі категорії, як “державні соціальні стандарти”, “державні соціальні гарантії” та “соціальні норми і нормативи”.

Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” дає чітке визначення кожному з цих понять. Зокрема, соціальні стандарти визначені як встановлені законами, іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначають рівні основних соціальних гарантій [220]. Незважаючи на те, що в Державному класифікаторі соціальних стандартів та нормативів, затвердженому наказом Міністерства праці та соціальної політики України 17 червня 2002 р., передбачено впровадження державних соціальних стандартів і нормативів у таких сферах, як доходи населення, соціальне обслуговування, житлово-комунальне обслуговування, транспортне обслуговування та зв'язок, охорона здоров'я, забезпечення навчальними закладами, обслуговування закладами культури, обслуговування закладами фізичної культури та спорту, побутове обслуговування, торгівля та громадське харчування, соціальна робота з дітьми, молоддю та різними категоріями сімей (Додаток Б) [69], в Україні практично не існує чітко визначених соціальних стандартів рівня та якості життя, які держава зобов'язується забезпечити громадянам.

Відповідно до Державного класифікатора соціальних стандартів та нормативів, до державних соціальних стандартів у сфері доходів населення належать: прожитковий мінімум у розрахунку на місяць на одну особу, для дітей віком до 6 років, для дітей віком від 6 до 18 років, для працездатних осіб та для осіб, які втратили працездатність [69].

Нажаль, на сьогоднішній день в основу всієї соціальної політики нашої держави покладені соціальні мінімуми, а не соціальні стандарти. Враховуючи те, що на сьогодні практично девальвовані основні категорії соціальних мінімумів, які розроблялися ще в середині 1990-х рр., і відтоді підходи до їх розрахунків не змінювалися, впровадження соціальних стандартів покликане забезпечити системний підхід до вирішення соціальних проблем суспільства. На відміну від соціального мінімуму, стандарт – це гарантія високого рівня життя певної якості, яке держава зобов'язується забезпечити громадянам у відповідні терміни [220]. Тому для розроблення та впровадження ефективної системи соціальних стандартів насамперед необхідно виробити чітку соціальну стратегію держави.

Зазначений вище закон, окрім визначення категорії “соціальні стандарти”, дає трактування і поняттю “соціальні гарантії”, під якими розуміє встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів

громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму [220]. На нинішній день ця законодавча норма виконується лише частково, як і та, що гарантує конституційне право на належний життєвий рівень населення. Фактично, прожитковий мінімум і на даний час залишається орієнтиром, до якого прагне той чи інший розмір соціальних гарантій. В Україні до основних державних соціальних гарантій належать: мінімальний розмір заробітної плати, мінімальний розмір пенсії за віком, неоподатковуваний мінімум доходів громадян, розмір державної соціальної допомоги тощо.

Викладені міркування щодо сутності та значення категорій “державні соціальні стандарти” та “державні соціальні гарантії” підтверджують висловлену вище думку про те, що нині в Україні нема ефективної системи соціальних стандартів.

Подальше дослідження проблематики формування та утвердження соціальних стандартів доцільно здійснювати в двох аспектах: стандартизації соціальних прав і розробці соціальних стандартів рівня життя.

Вперше стандартизація соціальних прав знайшла своє відображення у Європейській соціальній хартії, розробленій у 1961 р. Через деякий час, у 1996 р. Рада Європи підготувала нову редакцію цього документа, яку схвалила Рада Міністрів 3 квітня 1996 р., а вже 3 травня того самого року вона була відкрита для підпису європейськими країнами [86]. На даний час 15 європейських країн ратифікували цей документ.

Європейську соціальну хартію Україна ратифікувала 14 вересня 2006 р., а 1 лютого 2007 р. вона набула чинності [269]. Приєднавшись до 27 статей та 74 пунктів Хартії, Україна підтвердила свій європейський вибір і взяла на себе зобов'язання сприяти забезпеченню надійних передумов реалізації прав та свобод громадян в усіх їхніх проявах. Ратифікація Європейської соціальної хартії та дотримання її норм і стандартів є однією з умов успішної реалізації європейських прагнень України, та вимагає конструктивної співпраці парламенту, уряду, центральних органів виконавчої влади і сторін соціального діалогу.

На даний час Європейська соціальна хартія є механізмом стандартизації соціальних прав і зобов'язує держави прагнути до повної

зайнятості, гарантувати справедливі умови праці, створити безкоштовну службу професійної орієнтації та систему професійної підготовки та перепідготовки, зменшити кількість безпритульних осіб, забезпечити право на захист від бідності та соціального відчуження, гарантує право створювати профспілки й організації роботодавців для захисту економічних і соціальних інтересів, право створювати ефективну систему охорони здоров'я, право на соціальне забезпечення, соціальну допомогу та користування соціальними службами, безкоштовну початкову і середню освіту, забороняє дискримінацію [86].

Стандартизація рівня життя передбачає затвердження мінімальних соціальних норм, які гарантують гідний рівень життя. До соціальних стандартів рівня життя належать: тривалість життя – від 25 (мінімум) до 85 (максимум) років, грамотність населення – 100%, середня тривалість навчання – 15 років, реальний ВВП на душу населення (у купівельній спроможності до долара США) – від 200 дол. (мінімум) до 40 тис. дол. (максимум), сумарний коефіцієнт народжуваності (середня кількість народжених жінкою у фертильному віці від 20 до 45 років) – 2,14–2,15, коефіцієнт старіння населення (частка населення, старшого за 65 років у загальній чисельності населення) – 7%, співвідношення 10% найбагатших до 10% найбідніших осіб – 10:1, частка населення, яка проживає за межею бідності – 10%, співвідношення мінімальної та середньої заробітної плати – 1:3, мінімальний рівень погодинної заробітної плати – 3 дол., рівень безробіття (з урахуванням прихованого) – 8–10%, кількість правопорушень на 100 тис. населення – до 5 тис. випадків, рівень депопуляції (кількість народжених до кількості померлих) – 50:50 та кількість психічних патологій на 100 тис. осіб населення – до 284 осіб [357].

Перших чотири стандарти використовують у світовій практиці співробітники ООН для розрахунку індексу людського розвитку країни, який в основному інтегрує три складові: рівень життя, освіту і довголіття, тому сам по собі він також може вважатися соціальним стандартом. Інші стандарти використовуються для аналізу й прогнозування соціально-політичної ситуації в країні.

Європейська орієнтація України потребує прискореного розвитку економіки і як наслідок – значного підвищення рівня життя населення. Лише за таких умов можна очікувати досягнення необхідних соціальних

стандартів, зокрема: питомої ваги оплати праці у ВВП на рівні 55–65%, співвідношення мінімальної заробітної плати до середньої заробітної плати не нижче 55%, а також зростання мінімальної заробітної плати проти прожиткового мінімуму на працездатну особу більш як утричі, середньої заробітної плати – відповідно в 5–6 разів, середньої пенсії до прожиткового мінімуму на особу, яка втратила працездатність, – приблизно в 4 рази.

До 1999 р. в Україні діяв єдиний соціальний стандарт для надання соціальної допомоги малозабезпеченим та непрацездатним – межа малозабезпеченості. Відповідно до Закону України “Про межу малозабезпеченості” від 4 жовтня 1994 р. “межа малозабезпеченості – це величина середньодушового сукупного доходу, який забезпечує працездатному громадянину споживання товарів і послуг на мінімальному рівні, встановленому законодавством” [255]. За таких умов малозабезпечені сім’ї мали право на державну допомогу у вигляді доплат до рівня межі малозабезпеченості. Інших напрямків використання цього стандарту не існувало.

У 1999 р. розпочалося реформування соціальної політики та запровадження нової системи соціальних стандартів на основі прожиткового мінімуму. Нова система соціальних стандартів базується на положеннях Законів України “Про прожитковий мінімум” від 15 липня 1999 р. [266] та “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 5 жовтня 2000 р. [220], Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики визначення прожиткового мінімуму на одну особу та для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення” від 14 квітня 2000 р. [241]. Запровадження таких соціальних стандартів у сфері доходів населення виявилось передчасним і непідготовленим кроком. Ні законодавча, ні виконавча влада не змогли забезпечити ефективність цієї системи та дотримання соціальних стандартів навіть в умовах сталого економічного зростання.

Оскільки прожитковий мінімум на даний час в Україні є базовим соціальним стандартом, його величина використовується для розрахунку більшості показників соціального блоку бюджету, і саме тому привертає до себе найбільшу увагу науковців і практиків.

Відповідно до Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” “прожитковий мінімум – це вартісна

величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості” [220].

Як державний соціальний стандарт України прожитковий мінімум використовується для: загальної оцінки рівня життя в Україні, визначення критеріїв бідності та стратифікаційного розподілу суспільства, що є основою для реалізації соціальної політики та розроблення окремих державних соціальних програм; встановлення розмірів мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги з безробіття, а також стипендій та інших соціальних виплат, виходячи з вимог Конституції України та законів України; визначення права на призначення соціальної допомоги; визначення державних соціальних гарантій і стандартів обслуговування та забезпечення в галузях охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування тощо; встановлення величини неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

На даний час світова практика напрацювала кілька методів розрахунку прожиткового мінімуму, зокрема статистичний (передбачає встановлення прожиткового мінімуму на рівні доходів, які мають 10–20% найменш заможних громадян певної держави), суб'єктивний або соціологічний (базується на проведенні соціологічних опитувань населення про необхідний мінімальний дохід), ресурсний (виходить із можливості економіки забезпечувати прожитковий мінімум), комбінований (поєднує у собі кілька методів, зокрема вартість харчування визначається за нормами, житлово-комунальні послуги – за фактом, а непродовольчі товари – за їх відсотковою часткою в загальних витратах), нормативний (встановлює вартісну величину прожиткового мінімуму через мінімальний споживчий кошик) і відносний або метод обчислення медіанного доходу¹.

Кожна держава має свої особливості формування мінімального споживчого кошика. В Болгарії, наприклад, розроблено шість споживчих кошиків з різними комбінаціями щодо складу сімей за їхніми ознаками. Харчова частина такого кошика містить градацію для працюючих, пенсіонерів та дітей, включаючи 149 позицій продовольчих товарів.

¹ Під медіанним доходом розуміють такий дохід, за якого половина населення має більший дохід, а половина – менший, або рівень достатку, який найчастіше зустрічається в певній країні.

У різних країнах використовують різні типи прожиткового мінімуму. Зокрема, в Литві, Білорусі та Естонії практикують розрахунок соціального прожиткового мінімуму, а в Росії і Казахстані – фізіологічного. У Литві прожитковий мінімум визначається на основі потреб сім'ї з чотирьох осіб: хлопчик 14 років, дівчинка 6–8 років і двоє дорослих. Для інших сімей використовують спеціальні коефіцієнти. Продовольча частина прожиткового мінімуму включає понад 50 видів товарів і становить 45–50% мінімального споживчого бюджету.

У США, Великобританії та Німеччині прожитковий мінімум розраховується методом обчислення медіанного доходу і встановлюється на рівні 40% від медіанного доходу, у Фінляндії, Італії, Греції та Іспанії – 50%, у Португалії та Ірландії – 60% відповідно.

В Україні прожитковий мінімум визначається за допомогою нормативного методу в розрахунку на місяць на одну особу залежно від вікового критерію або ж залежно від соціальної та демографічної групи особи: для дітей віком до 6 років, для дітей віком від 6 до 18 років, для працездатних осіб, осіб, які втратили працездатність тощо.

Відповідно до Закону України “Про державний бюджет на 2008 рік і про внесення змін у деякі законодавчі акти України” [219] прожитковий мінімум на одну людину в розрахунку на один місяць із 607 грн. у 2007 р. підвищився до 626 грн. у 2008 р. Для працездатних осіб прожитковий мінімум був підвищений з 649 грн. до 669 грн.; для осіб, що втратили працездатність, – з 482 грн. до 498 грн.; для дітей віком до 6 років – з 540 грн. до 557 грн.; для дітей віком від 6 до 18 років – з 680 грн. до 701 грн. (табл. 3.21).

Таблиця 3.21

Прожитковий мінімум на 2008 р. (грн.)¹

| Показник | 3 1 січня | 3 1 квітня | 3 1 липня | 3 1 жовтня |
|--------------------------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| На одну особу в розрахунку на місяць | 592 | 605 | 607 | 649 |
| Діти віком до 6 років | 526 | 538 | 540 | 557 |
| Діти віком від 6 до 18 років | 663 | 678 | 680 | 701 |
| Працездатні особи | 633 | 647 | 649 | 669 |
| Особу, які втратили працездатність | 470 | 481 | 482 | 496 |

¹ Наведено за [219].

Основою розрахунку прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення є мінімальний споживчий

кошик, основну частину якого становить набір продуктів харчування в розрахунку на одну особу на місяць. Склад споживчого кошика в Україні був затверджений ще в 1992 р. і відтоді суттєво не переглядався, тому цілком очевидно, що нинішня методика розрахунку споживчого кошика застаріла.

Переважна більшість науковців і практиків вбачають причину недостатнього рівня прожиткового мінімуму в тому, що чинні його розрахунки здійснювалися на основі Методики визначення прожиткового мінімуму на одну особу та для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення [240], яка затверджена наказом Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства економіки та Державного комітету статистики України в 2000 р., виходячи з наборів продуктів харчування, мінімальних наборів непродовольчих товарів та послуг, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України у тому самому році.

У Законі України “Про прожитковий мінімум” чітко зазначено, що набори продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг для основних соціальних і демографічних груп населення мають переглядатися не рідше одного разу на п’ять років [266]. Після затвердження першого варіанту споживчого кошику такі перегляди відбувались у 2005 та 2007 рр., причому тільки в результаті останнього перегляду товарів і послуг у ньому з’явилися послуги мобільного зв’язку, кабельного телебачення, Інтернету тощо (рис. 3.6). Але діюча величина прожиткового мінімуму все одно не враховує низки інших життєво необхідних витрат сучасної людини, зокрема на будівництво чи купівлю житла або одержання його у найм, на освіту, оздоровлення, утримання дітей у дошкільних закладах, платні медичні послуги тощо.

У структурі прожиткового мінімуму в Україні на початок 2008 р. для працездатних осіб вартість продуктів харчування становила 316 грн., або 52,6% від загальної суми, непродовольчих товарів – 115 грн., або 19%, набору послуг – 153 грн., або 25,5%, а на внески на загальнообов’язкове державне соціальне страхування припадала решта 18 грн., або 2,9% (табл. 3. 22).

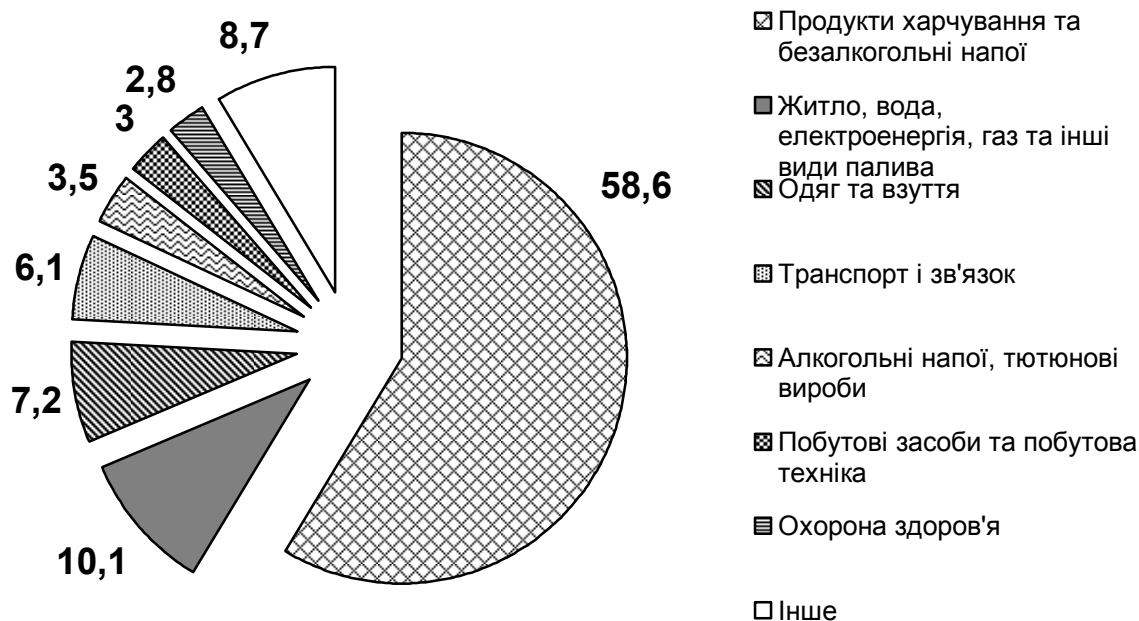


Рис. 3.6. Структура споживчого кошика в Україні у 2007 р. ¹

¹ Наведено за [104].

Таблиця 3.22
Структура прожиткового мінімуму в Україні на початок 2008 р. ¹

| | Для дітей віком до 6 років | | Для дітей віком від 6 до 18 років | | Для працездатних осіб | | Для осіб, які втратили працездатність | |
|--|----------------------------|------|-----------------------------------|------|-----------------------|------|---------------------------------------|------|
| | грн. | % | грн. | % | грн. | % | грн. | % |
| Вартість продуктів харчування | 305 | 59,9 | 407 | 64,4 | 316 | 52,6 | 236 | 52,9 |
| Вартість непродовольчих товарів | 103 | 20,3 | 106 | 16,7 | 115 | 19,0 | 94 | 21,2 |
| Вартість набору послуг | 100 | 19,7 | 120 | 19,0 | 153 | 25,5 | 116 | 25,9 |
| Сума страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування | — | — | — | — | 18 | 2,9 | — | — |
| Розмір прожиткового мінімуму | 508 | 100 | 633 | 100 | 602 | 100 | 446 | 100 |

¹ Наведено за [104].

Аналіз даної структури прожиткового мінімуму свідчить, що норми, закладені в прожитковому мінімумі громадян України, суттєво нижчі за

фізіологічні, а набір непродовольчих товарів взагалі не забезпечує багатьох потреб сучасної людини. Така неадекватність прожиткового мінімуму породжує дезорієнтацію в соціальній політиці загалом і політиці забезпечення доходів населення громадян. Як наслідок, на даний час паралельно існують два споживчих кошики: на основі офіційного ведуться офіційні розрахунки, відбуваються перерахунки соціальних виплат, інший відображає реальний споживчий мінімум. За розрахунками експертів у 2007 р. реальна вартість українського споживчого кошика становила 1249 грн.

В Україні на основі прожиткового мінімуму як базового соціального стандарту встановлюються розміри державних соціальних гарантій, зокрема мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії за віком, мінімальної допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку тощо, які має забезпечити суспільний сектор.

Відповідно до Конституції в Україні як соціальній державі доходи громадян повинні бути не нижчими за прожитковий мінімум [126], що є державним соціальним стандартом та державною соціальною гарантією забезпечення мінімальних потреб людини. Проте нині середній показник шкали доходів населення за деякими видами економічної діяльності менший за вартість споживчого кошика (табл. 3. 23). Наприклад, відповідно до Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення мінімальної заробітної плати та рівні прожиткового мінімуму для працездатних осіб” мінімальна заробітна плата не може бути нижчою за прожитковий мінімум (і, відповідно до вимог Європейської соціальної хартії, має становити у 2,5 разу більше розміру прожиткового мінімуму), а реально вона становить лише 79% від прожиткового мінімуму для працездатних осіб [309]. Таке співвідношення мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму дає підставу стверджувати, що влада офіційно визнає, що працездатні громадяни не живуть на заробітну плату.

Таблиця 3.23

Розміри та співвідношення прожиткового мінімуму і державного соціального стандарту оплати праці (у % від прожиткового мінімуму) ¹

| Показник | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008** |
|---|-------|--------|-------|-------|-------|--------|
| Прожитковий мінімум, грн./особу* | 342 | 362,23 | 423 | 472 | 532 | 633 |
| Середній розмір пенсії з урахуванням цільової грошової допомоги (у % від прожиткового мінімуму) | 39,94 | 50,30 | 74,75 | 97,68 | 85,62 | 94,31 |
| Мінімальна заробітна плата (у % від прожиткового мінімуму) | 54,09 | 59,54 | 71,00 | 78,65 | 86,46 | 78,98 |

| | | | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Мінімальна допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (у % від прожиткового мінімуму) | 11,70 | 11,59 | 21,28 | 22,86 | 22,69 | 20,53 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|

¹ Наведено за [70; 309].

* На кінець року.

** На 1 січня.

За даними Державного комітету статистики України, у 2008 р. частка населення із середньодушовими загальними доходами на місяць, нижчими прожиткового мінімуму, становила 39%. За таких умов втрачається логічний зв'язок між поняттями “прожитковий мінімум” та “межа бідності”. Остання визначається на рівні 75% середнього показника шкали доходів населення, який, у свою чергу, нижчий за прожитковий мінімум, що визначає мінімальні життєві потреби.

Аналіз вітчизняної практики свідчить, що нині мінімальна заробітна плата не виступає у ролі соціального стандарту оплати праці, а є технічним нормативом для розрахунку заробітної плати у бюджетній сфері відповідно до можливостей видаткової частини бюджету. Мінімальна заробітна плата не може зводитися до встановленого прожиткового мінімуму, оскільки він не забезпечує фізіологічного виживання навіть наполовину, і не може бути нижчою за цю межу. Саме тому необхідно перетворити мінімальну заробітну плату в дійсно мінімальну соціальну гарантію для працюючого населення. Це має стати одним із елементів державної політики, спрямованої на боротьбу з бідністю, та надання особам, що працюють за наймом, необхідного соціального захисту стосовно мінімально допустимих рівнів оплати праці.

Піднесення мінімальної заробітної плати до реальної ефективної категорії ринкової економіки та орієнтира розвитку суспільного сектору дозволить відновити дієвість цього потенційно потужного важеля державної економічної політики та стимулу соціально-економічного розвитку, зокрема: активізує дії роботодавців в частині зростання ефективності виробництва шляхом пріоритетного підвищення продуктивності праці; гарантує отримання мінімально необхідного для робітника простої праці обсягу споживання матеріальних благ, який достатній для відтворення його робочої сили; приведе цей обсяг споживання у відповідність із розвитком економічного потенціалу суспільства; збільшить надходження до бюджету від податку з доходів фізичних осіб, відповідно – можливість сплачувати робітникам галузей

бюджетної сфери більш високу заробітну плату; приведе до скорочення частки прихованої оплати праці і зростання податкових надходжень; розширить споживчий попит, що є джерелом підвищення прибутків бізнесу та доходів бюджету; позитивно вплине на структуру заробітної плати; сприятиме зростанню надходжень до Пенсійного фонду; зменшить витрати бюджету на надання субсидій, державної соціальної допомоги тощо.

Іншою державною соціальною гарантією, яка падає на суспільний сектор, є мінімальна пенсія за віком, яка встановлена 1 жовтня 2008 р. у розмірі 498 грн., що відповідає розміру прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Пенсіонери є найменш захищеною категорією населення, оскільки за даними Державного комітету статистики кожний сьомий пенсіонер отримує пенсію у розмірі прожиткового мінімуму або й нижче. Також варто підкреслити, що 90% пенсіонерів в Україні є бідними, оскільки чинна пенсійна система не забезпечує важливого зв'язку між зусиллями і винагородою, податки на пенсійне страхування високі, а пенсійні виплати неадекватно малі.

Поряд із поняттям “прожитковий мінімум”, який згідно із законодавством призначений для надання усіх видів соціальної допомоги, зберігається також поняття “рівень забезпечення прожиткового мінімуму”, що використовується для розрахунку виплат допомоги малозабезпеченим сім'ям. Рівень забезпечення прожиткового мінімуму традиційно нижчий за сам прожитковий мінімум. Наприклад, рівень забезпечення прожиткового мінімуму для призначення соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та допомоги особам, які не мають права на пенсію, а також інвалідам у Законі України “Про державний бюджет України” на 2008 р. був встановлений в таких розмірах: для працездатних осіб – у сумі 133 грн., непрацездатних осіб – 187,5 грн., інвалідів – 200 грн. (табл. 3. 24), тоді як прожитковий мінімум за станом на 1 жовтня 2008 р. для працездатних осіб становив 669 грн., а для непрацездатних – 498 грн. [104].

Таблиця 3.24

Рівень забезпечення прожиткового мінімуму для надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям (грн. на місяць на одну особу) ¹

| Показники | 2004 р. | 2005 р. | 2006 р. | 2007 р. | 2008 р. |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Для працездатних осіб | 80 | 80 | 100 | 110 | 133 |
| Для непрацездатних осіб | 110 | 120 | 140 | 155 | 187,5 |
| Для інвалідів | 115 | 130 | 150 | 165 | 200 |

¹ Наведено за [104].

У зв'язку з цим виникає необхідність зміни методики розрахунку споживчого кошика та прожиткового мінімуму. 12 лютого 2008 р. Верховна Рада України за ініціативою Президента України прийняла поправку до ст. 5 Закону України “Про прожитковий мінімум”, яка передбачає широке оприлюднення щомісячних результатів розрахунків цього показника та підвищення дієвості оперативного моніторингу з метою можливості коригування законодавчо затверджених розмірів прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати відповідно до показників рівня життя в Україні [215]. Така прозорість лише посилює потребу подальшого вдосконалення розрахунків та методики визначення прожиткового мінімуму у зв'язку зі зміною соціально-економічних умов у країні та необхідністю переходу до міжнародних соціальних стандартів.

Підсумовуючи вищесказане, слід зазначити, що в Україні переважна більшість соціальних виплат прив'язана до розміру прожиткового мінімуму (наприклад, державна допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, допомога дітям-інвалідам та інвалідам з дитинства), тоді як в країнах-членах Європейського Союзу вони виплачуються залежно до попереднього заробітку стандартного отримувача, яким є чоловік із дружиною та двома дітьми. Заробіток стандартного отримувача прирівнюється до заробітку кваліфікованого або некваліфікованого працівника. При цьому розмір допомоги разом зі сімейними допомогам не може бути нижчим визначеної процентної частки від загального попереднього заробітку кваліфікованого (якщо допомога залежить від стажу та заробітку) і некваліфікованого (якщо допомога не залежить від заробітку, а визначається на основі мінімальної фіксованої ставки) працівника та суми сімейних допомог.

Також варто зазначити, що розмір видатків зведеного бюджету України на соціальних захист і соціальне забезпечення значно нижчий, ніж відповідний показник у країнах-членах Європейського Союзу (див. табл. 3. 25).

Таблиця 3.25

Соціальні виплати у країнах світу, % до ВВП ¹

| Країни | 2000 р. | 2004 р. | 2007 р. | Країни | 2000 р. | 2004 р. | 2007 р. |
|---------|---------|---------|---------|----------------|---------|---------|---------|
| Бельгія | 27,6 | 27,4 | 26,7 | Португалія | 22,1 | 22,6 | 22,7 |
| Данія | 30,2 | 29,8 | 28,8 | Фінляндія | 27,3 | 26,7 | 25,2 |
| ФРН | 29,3 | 29,6 | 29,5 | Швеція | 33,4 | 32,9 | 32,3 |
| Греція | 24,2 | 25,5 | 26,4 | Великобританія | 26,9 | 26,5 | 26,8 |

Продовження таблиці 3.25

| | | | | | | | |
|------------|------|------|------|------------|------|------|------|
| Іспанія | 20,6 | 20,2 | 20,1 | Ісландія | 18,5 | 19,1 | 19,5 |
| Франція | 30,5 | 30,2 | 29,7 | Норвегія | 27,5 | 27,9 | 25,4 |
| Ірландія | 15,5 | 14,8 | 14,1 | Швейцарія | 28 | 28,3 | 28,7 |
| Італія | 25 | 25,3 | 25,2 | Словаччина | 20,4 | 20,4 | 20 |
| Люксембург | 21,7 | 21,8 | 21 | Словенія | 26,6 | 26,6 | 26,6 |
| Нідерланди | 28,4 | 28 | 27,4 | Україна | 3,5 | 5,6 | 6,8 |
| Австрія | 28,4 | 28,8 | 28,7 | | | | |

¹ Складено на основі [60].

Так, найнижче місце в рейтингу європейських країн залежно від розміру соціальних виплат посідає Ірландія – 14,1%, тоді як в Україні аналогічний показник – лише 6,8%. Максимальна частка соціальних виплат у ВВП України була зафіксована у 2005 р. і становила 9% від ВВП.

Детальний аналіз механізму використання прожиткового мінімуму як базового соціального стандарту та орієнтиру розвитку суспільного сектору дозволяє виділити такі основні його недоліки: по-перше, на даний час прожитковий мінімум використовується лише для встановлення розміру державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям та сім'ям з дітьми, особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам. Незважаючи на вимогу ст. 46 Конституції України, прожитковий мінімум не використовується для розрахунку та законодавчого визначення мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії, пільгових пенсій та допомоги; по-друге, прожитковий мінімум забезпечує встановлення адресної соціальної допомоги для малозабезпечених сімей, що регулюється Законом України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям” від 18 січня 2006 р. № 3365-IV [223]. Прожитковий мінімум для сімей визначається як сума розмірів прожиткового мінімуму для дітей, працездатних і непрацездатних членів сім'ї. Відповідно допомога являє собою доплату в розмірі, який дозволяє забезпечити прожитковий мінімум.

Окрім соціальних стандартів у сфері доходів населення, на суспільний сектор економіки покладаються також функції забезпечення державних соціальних нормативів у сфері охорони здоров'я та у сфері забезпечення навчальними закладами.

Відповідно до Державного класифікатора соціальних стандартів і нормативів до соціальних нормативів у сфері охорони здоров'я належать: норматив забезпечення певної території мережею закладів охорони здоров'я; норматив обсягу гарантованого рівня медичної допомоги, яка надається безоплатно всім громадянам у державних і комунальних

зкладах охорони здоров'я; нормативи надання медичної допомоги, що включають обсяг діагностичних, лікувальних та профілактичних процедур; показники якості надання медичної допомоги; нормативи пільгового забезпечення окремих категорій населення лікарськими засобами та іншими спеціальними засобами; нормативи забезпечення стаціонарною медичною допомогою; нормативи забезпечення медикаментами державних і комунальних закладів охорони здоров'я; нормативи санаторно-курортного забезпечення; нормативи забезпечення харчування у державних і комунальних закладах охорони здоров'я (середньодобові набори продуктів) (Додаток Б) [69].

Глобальні зміни, що відбуваються сьогодні у світовому середовищі, змушують більшість країн світу реформувати політику у сфері охорони здоров'я в напрямку: розширення кількості застрахованих; децентралізації державної системи охорони здоров'я; збільшення первинної допомоги; розширення автономії стаціонарів; посилення ролі приватного сектору; поліпшення якості медичних послуг; пріоритетності профілактики та медичної освіти перед процесом лікування як таким.

Тому перед суспільним сектором економіки стоїть нагальне завдання щодо реформування вітчизняної системи охорони здоров'я на основі врахування міжнародних стандартів у цій галузі. У зв'язку з цим основними об'єктами стандартизації у сфері охорони здоров'я України повинні стати: права та обов'язки населення і медичних працівників, медична інформація і звітність, управління та організація охорони здоров'я, кадри, освіта, лікарські засоби, медичні послуги тощо.

Відповідно до Державного класифікатора соціальних стандартів і нормативів до соціальних нормативів у сфері забезпечення навчальними закладами належать: стандарти послуг, що надаються державними і комунальними навчальними закладами дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної, позашкільної та вищої освіти; нормативи наповнюваності класів і груп у навчальних закладів; норми пільгового забезпечення учнів та студентів (Додаток Б) [69].

На особливу увагу серед усіх соціальних стандартів у сфері освіти заслуговують стандарти вищої освіти, які є основою оцінки якості вищої освіти та професійної підготовки, а також якості освітньої діяльності вищих навчальних закладів незалежно від їхніх типів, рівнів акредитації та форм навчання.

Систему стандартів вищої освіти складають державний стандарт вищої освіти, галузеві стандарти вищої освіти та стандарти вищої освіти вищих навчальних закладів.

Державний стандарт вищої освіти складається з: переліку кваліфікацій за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями; переліку напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями; вимог до освітніх рівнів вищої освіти; вимог до освітньо-кваліфікаційних рівнів вищої освіти.

Галузеві стандарти вищої освіти містять: освітньо-кваліфікаційні характеристики випускників вищих навчальних закладів; освітньо-професійні програми.

Стандарти вищої освіти вищих навчальних закладів складаються з: переліку спеціалізацій за спеціальностями; варіативних частин освітньо-кваліфікаційних характеристик випускників вищих навчальних закладів; варіативних частин освітньо-професійних програм підготовки; варіативних частин засобів діагностики якості вищої освіти; навчальних планів; програм навчальних дисциплін.

Слід зауважити, що в умовах необхідності адаптації до глобальних змін, зокрема інтеграції України до освітнього простору Європи, відповідним державним стандартом вищої освіти, який повинен забезпечувати суспільний сектор, має стати освітня та професійна мобільність. Інститут освітньої політики (Educational Policy Institute) опублікував глобальний рейтинг вищої освіти 2005 (Global Higher Education Rankings 2005), у якому вперше представлена привабливість і доступність вищої освіти в різних країнах світу. Відповідно до даного дослідження Швеція є найбільш привабливою в плані одержання вищої освіти, за нею – Фінляндія та Нідерланди. Англomовні країни Канада, Австралія, США, Великобританія та Нова Зеландія зайняли місця з 11 по 15 через високу вартість одержання освіти та постійну тенденцію до її збільшення. Що ж стосується доступності освіти, то тут перші три позиції зайняли Нідерланди, Фінляндія та Велика Британія [394]. Хоча доступність освітньої мобільності визначається і має визначатися на конкурсній основі, суспільний сектор в особі держави повинен забезпечити належний рівень стандартів якості навчання.

Підсумовуючи проведений аналіз, зазначимо, що українська система державних соціальних стандартів і соціальних гарантій має ряд недоліків, які можна умовно згрупувати у три блоки: концептуальні, нормативно-правові та фінансові (див рис. 3.7).

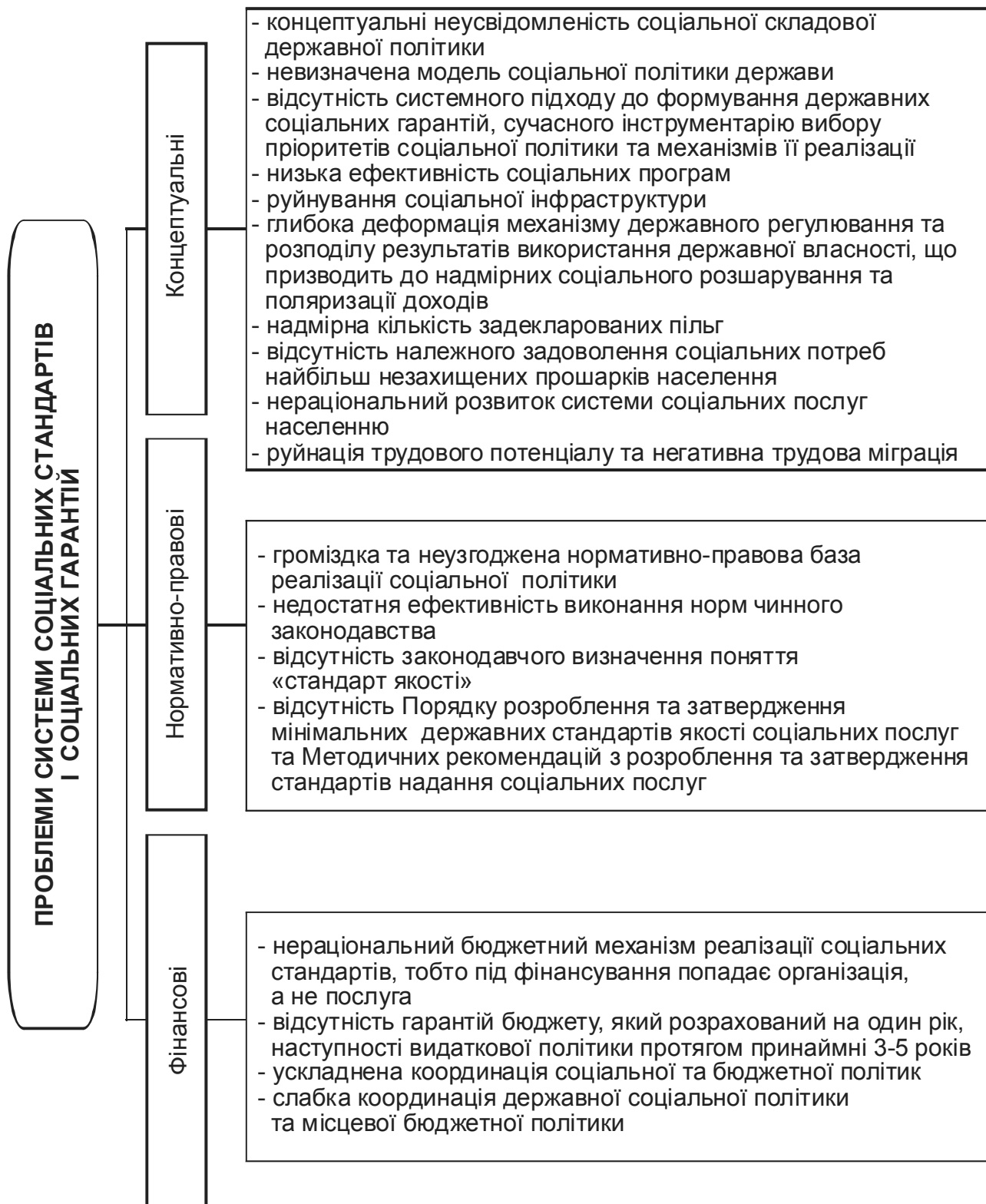


Рис. 3.7. Основні проблеми системи соціальних стандартів і соціальних гарантій в Україні

Впровадження ефективних ринкових механізмів функціонування національної економіки в поєднанні із забезпеченням передбаченої Конституцією України соціальної орієнтації економіки вимагає

впровадження якісно нових підходів до встановлення соціальних стандартів та нормативів.

Принципами формування сучасної системи державних соціальних стандартів і нормативів, яка створюється з метою забезпечення визначених Конституцією України соціальних прав та державних соціальних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного громадянина, повинні стати: законодавче встановлення найважливіших державних соціальних стандартів і нормативів; забезпечення диференційованого за соціально-демографічними ознаками підходу до визначення нормативів; наукова обґрунтованість норм споживання; забезпечення прозорості та громадського контролю при їхньому визначенні та застосуванні; урахування вимог норм міжнародних договорів України у сфері соціального захисту і трудових відносин.

Удосконалення вітчизняної системи державних соціальних стандартів і соціальних гарантій необхідно розпочати з перегляду чинної нормативно-правової бази та приведення її у відповідність до європейських стандартів.

На даний час в Україні правовідносини в цій сфері регулює низка нормативно-правових актів, зокрема Закони України “Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії” [220], “Про прожитковий мінімум” [266], “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” [221], “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям” [223], “Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам” [224], “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” [233], “Про соціальні послуги” [272] тощо. Отже, чинна нормативно-правова база регулювання соціальних стандартів і соціальних гарантій є надзвичайно громіздкою та суперечливою і потребує не лише удосконалення за змістом, а й упорядкування. В цьому контексті доцільно здійснити такі заходи: провести моніторинг чинного законодавства щодо соціальних стандартів та внести зміни до нього в напрямку посилення статусу Державного класифікатора соціальних стандартів і нормативів; внести зміни у чинні законодавчі акти, зокрема до Законів України “Про соціальні послуги” (визначити поняття та показники якості надання соціальних послуг), “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” (передбачити обчислення та перерахування розміру пенсій за єдиним базовим принципом), “Про соціальні послуги”

(переглянути положення про обсяги безоплатних соціальних послуг, які повинні відповідати державним стандартам соціального обслуговування), Державного класифікатора соціальних стандартів та нормативів (доповнити переліком платних послуг, які надаються населенню), а також до інших нормативно-правових актів в контексті вилучення показника “рівень забезпечення прожиткового мінімуму” як такого, що не відповідає Конституції України; прискорити прийняття Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп”, після чого внести відповідні зміни до Методики визначення прожиткового мінімуму, затвердженої наказом Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства економіки та Державного комітету статистики України.

З метою забезпечення планомірної інтеграції України у європейське співтовариство та запровадження на території нашої держави європейських соціальних стандартів відповідно до ратифікованої Верховною Радою України Європейської соціальної хартії необхідно активізувати роботу з: удосконалення та приведення у відповідність із міжнародними нормами і стандартами національних соціальних стандартів, особливо тих, що стосуються питань оплати праці, пенсійного забезпечення, загальнообов'язкового державного соціального страхування, надання соціальної допомоги сім'ям з дітьми та малозабезпеченим сім'ям; прискоренню розроблення державних соціальних стандартів на нормативів у сферах здійснення соціальної роботи з дітьми, молоддю та різними категоріями сімей, навчальними закладами, закладами охорони здоров'я, житлово-комунального обслуговування, обслуговування закладами культури, транспорту та зв'язку.

В цьому контексті доцільно концептуально розширити саме поняття соціальних стандартів шляхом розробки та законодавчого затвердження цілісної системи соціальних стандартів, в якій прожитковий мінімум стане лише вихідною базою, на яку будуть нарощуватися інші, більш високі життєві стандарти для різних соціальних прошарків суспільства.

На відміну від соціального мінімуму, соціальний стандарт є гарантією високого рівня життя певної якості, який держава зобов'язується забезпечити громадянам у відповідні терміни: застосування соціальних стандартів дозволяє здійснити перехід від

постатейного до подушного фінансування витрат на соціальні потреби, що дасть змогу значно підвищити ефективність використання коштів, які спрямовуються на соціальний розвиток; державні соціальні стандарти дають змогу обґрунтовано визначити розміри витрат бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів на соціальний захист і соціальне забезпечення населення, а також утримання соціальної сфери; соціальні стандарти передбачають встановлення головних критеріїв якості послуг; формування чітких стандартів надання послуг дозволяє значно коректніше оцінити фінансування багатьох галузей та прискорити їх реформування; визначення можливості впровадження соціальних стандартів окреслює раціональні потреби й умови проведення реформи адміністративно-територіального устрою країни, критерії утворення адміністративно-територіальної одиниці (існування повного набору бюджетних установ, що надають соціальні послуги, їхня завантаженість на рівні, передбаченому соціальними стандартами тощо).

При розробці цілісної системи соціальних стандартів необхідно удосконалити методику визначення розміру прожиткового мінімуму та розміру мінімальної заробітної плати.

Удосконалення методики визначення розміру прожиткового мінімуму для забезпечення максимальної відповідності цього стандарту реальній вартості споживчого кошика та послуг доцільно здійснити шляхом: перегляду структури нормативів для обрахунку прожиткового мінімуму для усіх категорій населення з урахуванням сучасних умов їх життєдіяльності; перегляду співвідношення продовольчих і непродовольчих товарів у структурі прожиткового мінімуму відповідно до реальних показників витрат та з урахуванням потреб нормального відтворення людини; перегляду набору товарів і послуг, які входять до прожиткового мінімуму, у бік їхньої відповідності реальним сучасним умовам, життєвим потребам людини та медичним стандартам; коригування набору продуктів харчування та непродовольчих товарів і послуг, які входять у структуру прожиткового мінімуму, з урахуванням динаміки зміни середнього розміру сім'ї за відповідний період; врахування при розробці методики розрахунку прожиткового мінімуму регіональних відмінностей у його формуванні.

В основу зазначення розміру мінімальної заробітної плати доцільно покласти соціальний стандарт нормального відтворення працівника.

Мінімальна заробітна плата повинна перевищувати прожитковий мінімум щонайменш з коефіцієнтом 1,2–1,5 з метою охоплення обсягу ресурсів, необхідних для відтворення працівника та його родини.

Як варіант мінімальна заробітна плата може розраховуватися на основі створення кореляційної моделі, в основу якої мають бути покладені відповідні статистичні критерії, що істотно впливають на рівень мінімальної заробітної плати, зокрема бюджет прожиткового мінімуму, обсяг і темпи зростання ВВП на душу населення, розподіл доходів серед економічно активного населення, індекс споживчих цін, зайнятість населення тощо. З урахування названих критеріїв може бути досягнутий своєрідний компроміс між соціальними потребами населення і можливостями суспільства, залежність рівня мінімальної заробітної плати від рівня продуктивності праці. Для обґрунтування економічної основи мінімального рівня заробітної плати може бути використаний базовий бюджет прожиткового мінімуму одного працівника та диференційований мінімальний споживчий бюджет на душу населення з урахуванням сімейного навантаження.

Для забезпечення відповідності державних соціальних стандартів чинній нормативно-правовій базі та реальним соціально-економічним умовам, а також ситуації з наданням соціальних послуг, їх потрібно регулярно переглядати і доповнювати відповідно до п. 5.1 Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розроблення та затвердження мінімальних державних стандартів якості соціальних послуг”.

Для виконання змін до Закону України “Про прожитковий мінімум” щодо оприлюднення розрахунків фактичного розміру прожиткового мінімуму та відповідно до Закону України “Про інформацію” необхідно забезпечити інформаційну відкритість і прозорість моніторингу фактичного розміру прожиткового мінімуму шляхом широкого оприлюднення щомісячних результатів розрахунків такого розміру та забезпечення можливості його коригування залежно від показників рівня життя в Україні.

В підсумку варто зазначити, що реалізація всіх запропонованих вище заходів дасть змогу закласти основу для формування нової системи соціальних стандартів та соціальних гарантій, яка відповідатиме європейським і міжнародним вимогам та забезпечуватиме гідний рівень життя населення. При цьому її запровадження має передбачати поступові етапи досягнення цих стандартів протягом кількох років окремо для кожної категорії населення.

3. 6. Трансформаційні процеси в державному управлінні

У структурі суспільного сектору відправна роль належить державному управлінню, яке покликане забезпечувати впорядкованість суспільних відносин на засадах справедливості й гуманізму, віддзеркалення й урахування спільних для всіх, інтегрованих потреб, інтересів і цілей життєдіяльності всієї спільноти людей.

Для державного управління об'єктом управлінського впливу є суспільство загалом, окремі його елементи – людина, колективи й об'єднання людей, організаційні структури, суспільні відносини, види діяльності і соціальні ролі, які безпосередньо пов'язані з відтворенням матеріальних і духовних продуктів та соціальних умов життєдіяльності людей.

Зміни, що відбуваються в системі об'єктів управління закономірно викликають необхідність трансформації державного управління як процесу, як виду управління, як системи.

Однією з відправних передумов формування трансформаційних процесів у державному управлінні виступає рівень прояву об'єктами управлінського впливу їхніх властивостей, а саме: цілеспрямованості, само активності, самоуправління своїми життєдіяльністю та розвитком, адаптивності до умов і факторів середовища функціонування, врахування об'єктивних умов і факторів суспільної життєдіяльності й відтворення їх у своїх функціонуванні й організації. Саме активний прояв комплексу даних властивостей об'єктами державного управління визначає напрями трансформації управлінських впливів з боку державних владних структур у бік їх послаблення та формування взаємозв'язку зі суспільними інституціями на засадах взаємодії.

Розглядаючи державне управління крізь призму суб'єктно-об'єктних залежностей, слід зауважити, що основу вироблення та реалізації державно-управлінських механізмів становлять запити, потреби, інтереси, вимоги, характеристики та рівень розвитку суспільної системи загалом та окремих її елементів. Оскільки суспільний розвиток пов'язаний із постійними змінами його інституційного середовища, факторів цілеорієнтації суспільної життєдіяльності, система державного управління підлягає постійній трансформації, що виступає відправною передумовою об'єктивізації та ефективності її функціонування, а відтак

запобігання ситуації несприйняття суспільством управлінських впливів з боку держави. Трансформаційні процеси в державному управлінні формуються під впливом сукупності ендогенних та екзогенних чинників суспільного розвитку та тенденцій у функціонуванні системи публічного управління, елементом якого воно виступає.

Визначальною ендогенною детермінантою функціонування та розвитку державно-управлінської системи є рівень самоорганізації суспільства, який, у свою чергу, визначається політикою децентралізації, активністю суспільних інституцій і формуванням ними ефективних корпорацій, реальністю народовладдя. Політична децентралізація проявляється у здійсненні певної частини публічної влади самостійними суб'єктами, не пов'язаними з державою відносинами підпорядкування, поділі суспільно значущих потреб та інтересів на ті, задоволення яких є функцією виключно держави, й ті, практична реалізація яких може бути передана іншим суспільним інституціям [160, с. 80]. Децентралізація постає передумовою формування публічної корпорації як форми представлення та узгодження суспільних, державних, приватних інтересів, цілей, цінностей.

Хоча трансформаційні процеси з демократичною орієнтацією українського суспільства розпочалися у середині 1980-х рр., від самого початку вони були поверховими, хаотичними, без чіткого окреслення мети і механізмів демократичних та ринкових перетворень. Впродовж усього періоду незалежності українське суспільство не знайшло однозначної відповіді на принципові питання суспільного життя, що стосуються визначення змісту національної ідеї як способу життєдіяльності народу, розробки комплексної стратегії розвитку України, консолідації політичних і бізнесових структур навколо єдиної мети – національної ідеї. Політична, бізнесова, гуманітарна еліти українського суспільства поки що не відпрацювали модель конструктивної взаємодії щодо вироблення ефективних механізмів представлення й втілення суспільних інтересів у практику державно-управлінської діяльності.

За цих умов з особливою гостротою проявляється така детермінанта функціонування системи державного управління, як суспільні протиріччя. Як зазначає О. Руденко, особливістю суспільних протиріч, як одного з найважливіших факторів суспільного розвитку, є те, що вони виникають у ситуаціях тотальних криз в основних сферах

суспільного життя, обумовлених загостренням політичних та соціально-економічних непорозумінь і підвищенням стійких форм прояву невдоволення [298, с. 60–62].

У цьому зв'язку перед українським суспільством постає складне завдання – формування системи загальносуспільних цінностей, які б дали змогу через розвиток суспільної свідомості врегулювати ситуацію на політичному рівні, і цим самим створити підґрунтя для формування дієвої державної влади, спроможної виробити ефективні механізми забезпечення економічної та соціальної стабільності.

Досвід країн розвинутих демократій свідчить, що спрямування процесів трансформації державного управління в напрямку підвищення його ефективності забезпечується за умови формування сучасної парадигми державного управління з чітко окресленими і зрозумілими для всіх інституцій суспільної системи її вихідними принципами. При цьому деякі вчені вважають, що парадигму державного управління слід розуміти як домінуючу модель управління із властивою йому специфікою розуміння основних цінностей, пріоритетності їхнього розвитку завдяки діяльності всього суспільства та апробованим практикам досягнення результатів. Серед основних ознак сучасної постмодерної парадигми суспільного розвитку й управління виокремлюють такі [202, с. 66]: розширення участі громадськості у формуванні стратегічних ініціатив, її прагнення бути активним учасником соціально-політичного процесу; відкритість інституцій влади, що доповнюється широким обговоренням концептуальних засад і вектора розвитку; запровадження інтелектуального діалогу з опозицією та незалежними експертами як засобу отримання відповідей на складні політичні питання; не лише проголошення, а й послідовна реалізація як пріоритетних економічних, соціальних, так і гуманітарних цінностей – благополуччя, розвиток через самоствердження кожної людини; принципове збільшення ролі наукового обґрунтування управлінських рішень, що здійснюються на рівні держави тощо.

Актуальність формування сучасної парадигми державного управління обґрунтована прагненням українського суспільства опанувати соціально орієнтований інноваційний шлях розвитку, що може бути досягнуто через вироблення механізмів оптимального поєднання й активізації прояву політичних, гуманітарних, соціально-психологічних, економічних та інституційних чинників, і забезпечити утвердження України як конкурентоспроможної європейської держави.

У цьому зв'язку прослідковується взаємозв'язок між трансформацією державного управління і розвитком таких відправних засад функціонування влади у правовій державі, як демократія і демократизація.

Розвиток процесів демократизації державного управління обумовив посилення спрямованості державно-владних структур на налагодження взаємодії з органами місцевого самоврядування і громадськими інституціями в питаннях реалізації загальних (публічних) інтересів, що стало передумовою виокремлення такого виду управління, як публічне управління. Виступаючи елементами публічного управління, державне і громадське управління взаємодіють між собою, взаємодоповнюють одне одного, виходячи з єдності публічних інтересів та доцільності узгодження управлінського впливу з метою посилення його дієвості. В системі публічного управління визначальну роль відіграє державне управління, яке справляє значний вплив на всі сфери суспільного життя і трансформується в напрямку більшої відкритості, прозорості, демократичності.

Важливість розгляду державного управління у єдності з муніципальним і громадським управліннями в рамках єдиної системи публічного управління обумовлена такими причинами: необхідністю використання єдиних та ідентичних засад у діяльності з управління суспільними справами в унітарній державі; утвердженням визнаних світом демократичних засад управління справами суспільства; необхідністю оптимального поєднання централізації і децентралізації управління на основі максимального використання їхніх позитивних сторін і нейтралізації негативних; наявністю органічного взаємозв'язку повноважень, відповідальності, ресурсів при управлінні суспільними справами; спільністю мети – задоволення потреб громадян у соціальних, управлінських, адміністративних послугах; необхідністю мобілізації зусиль всіх інститутів публічного управління в напрямку здійснення управлінського впливу в інтересах суспільства загалом; потребою коректного розмежування державно-управлінських і місцево-самоврядних функцій на основі реалізації принципу субсидіарності.

Наведені причини є демонстрацією того, що попри правову й організаційну відокремленість, елементи публічного управління подібні за формою організації і методами діяльності, споріднені за своїми завданнями і формують єдину мегасистему забезпечення реалізації суспільних інтересів.

Основними екзогенними детермінантами трансформації державного управління виступають процеси глобалізації, європейської інтеграції, посилення конкурентної боротьби національних економік.

У переліку екзогенних детермінант формування механізмів державного управління відправні позиції належать глобалізації. Специфіка впливу даного чинника полягає в позитивних і негативних його проявах, що обумовлює необхідність зосередження акцентів державного управління на питаннях якомога повного використання можливостей перших, а також на попередженні та усуненні загроз негативних проявів. Сучасна глобалізація зумовлює структурну трансформацію державної влади, переформатування ролі і функцій держави. Найвідчутніше це проявляється у зрушенні від управління до багаторівневого правління, де держава включається в глобальний і регіональний режими. Відбувається, як зазначає І. Радзівський, інституціоналізація системи багаторівневого глобального і регіонального управління [284, с.73].

На основі розвитку процесів глобалізації сформувалася така детермінанта державного управління, як глобальне суспільство ризику. Факторами його виникнення є екологічні, соціальні, економічні, політичні кризи останніх років, терористичні акти та події, спрямовані на формування нового безпечного глобального простору з його системою паритетних цінностей. Основну мету функціонування глобального суспільства ризику вчені визначають як реалізацію глобальної безпеки, яка забезпечується шляхом досягнення демократії та реальної законності [38, с. 22].

Визначення в якості стратегічного пріоритету зовнішньої політики України входження до європейського політичного, інформаційного, економічного, правового, адміністративного просторів окреслило засади трансформації державно-управлінської системи в напрямку запровадження демократичних стандартів державного управління. Запровадження демократичних стандартів діяльності владних структур – відправна передумова розвитку України як правової держави, утвердження верховенства права, громадянського суспільства, належної реалізації прав і свобод громадян.

На основі класичних уявлень про демократію та верховенство права в європейських країнах розвинулися концепції належного

урядування (good governance) та належного управління (good administration), які є орієнтиром адміністративного реформування для більшості країн світу, в тому числі України.

Концепція належного управління (good administration) визначає основні засади належного дотримання адміністрацією прав індивідів під час надання адміністративних послуг, а також зобов'язує владні структури діяти у спосіб, що відповідає законним очікуванням споживачів послуг.

Так, у 1990-х рр. науковці й практики сформували концепцію “належного урядування” (good governance), згідно з якою вважається, що державне управління у будь-якій країні буде “хорошим” з погляду забезпечення стійкого людського розвитку лише в разі його побудови і функціонування на основі певної універсальної системи цінностей. Поняття “належне урядування” набуло використання у діяльності таких міжнародних інституцій, як Світовий банк, ОЕСР, ЄС, ООН, які виробили набір базових цінностей хорошого управління, що дістали загальносвітове визнання. Дані цінності представлені такими двома групами: 1) цінності політичного характеру – демократія, верховенство права, права людини; 2) цінності соціально-економічного характеру – ефективність, результативність, чутливість до суспільних потреб.

Наведені базові цінності трансформувались у систему принципів забезпечення хорошого управління: повага до прав людини – захист і підтримка громадських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав людини, а також фундаментальних свобод; верховенство права – справедливість і неухильне виконання законів; участь – активні спільні дії громадян у прийнятті рішень прямо або через легітимні посередницькі інститути на основі свободи слова та об'єднань; відкритість і прозорість – забезпечення громадянам доступу до інформації про управлінські процеси та інститути, достатньої для розуміння і спостереження; чутливість – чутливість інститутів і процесів управління до потреб і прагнень людей, намагання служити всім заінтересованим сторонам; орієнтація на згоду – спрямованість на досягнення широкої згоди щодо спільних інтересів сторін та, якщо можливо, щодо політик і процедур; рівність – надання всім громадянам можливостей поліпшувати або підтримувати свій добробут; недискримінація – відсутність у суспільстві будь-яких форм дискримінації; ефективність і результативність – одержання результатів, що забезпечують досягнення поставлених цілей, при найкращому використанні ресурсів; підзвітність – підзвітність осіб, які приймають

рішення, перед громадськістю та заінтересованими інституціями; стратегічне бачення – наявність у національних лідерів та громадськості довгострокової стратегії суспільного розвитку та розуміння шляхів її реалізації з урахуванням умов певної країни [133, с. 68–69; 379; 291, с.119].

У напрямку формування передумов запровадження європейських принципів державного управління в Україні прийнято ряд законодавчо-нормативних актів, зокрема: Закон України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”; Указ Президента України від 31. 07. 2004 р. “Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”; постанову Кабінету Міністрів України від 04. 01. 2002 р. “Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”; постанову Кабінету Міністрів України від 15. 10. 2004 р. “Про деякі питання щодо забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики”; розпорядження Кабінету Міністрів України від 18. 10. 2004 р. “Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв’язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації”; наказ Міністерства економіки України від 12. 07. 2007 р. № 219 “Про затвердження методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг” та деякі інші правові акти. Однак відносини громадян з органами влади залишаються ще недостатньо законодавчо врегульованими, що виявляється у переважно підзаконному нормативному регулюванні в цій сфері, відсутності загального закону про адміністративну процедуру, неефективному адміністративному та судовому захисті, недостатній прозорості діяльності органів влади.

В умовах демократизації суспільства, зростання ролі самоврядних організацій, поглиблення наднаціональних інтеграційних процесів державне управління, державно-управлінські відносини, державно-управлінська діяльність набувають нових характерних ознак, посилюється суб’єктивність такої діяльності, виокремлюються її засади і напрями. Фактично йдеться про формування відкритої системи публічного управління як складної адміністративної системи, в межах якої відбувається постійний процес гармонізації принципів, механізмів та методів територіального врядування з посиленням інструментів і механізмів делегування повноважень, побудови багаторівневих, вертикально інтегрованих структур управління. Водночас на сучасному

етапі розвитку країн пострадянського простору особливої уваги набуває тенденція тісного взаємозв'язку адміністративної реформи та інтеграційних процесів, запровадження норм суспільно-політичних відносин, систематизованих, зокрема, у критеріях членства країн в ЄС.

У процесі вироблення в Україні моделей трансформації державного управління в напрямку удосконалення його механізмів увага науковців і практиків зосереджується на використанні таких новосформованих в науці і практиці державного управління теоретико-методологічних підходів, як: концепція та практика нового державного менеджменту (new public management); теорія суспільно-політичних мереж (social-political networks); концепція нового способу управління – “врядування” (governance).

Основу концепції нового державного менеджменту становлять ринкові моделі регулювання. Ринкова модель поведінки вважається прийнятною для державних службовців усіх рівнів. Мотивація й оцінка їхньої діяльності будується так, якби вони були учасниками операцій на ринку. Сама структура організації управління публічним сектором розглядається за аналогією зі структурою організації бізнесу [53, с. 217].

Концепція суспільно-політичних мереж визначає підходи до удосконалення управління публічними справами на основі формування певної сукупності інтегрованих державних та недержавних утворень у різних сферах суспільного життя, учасники яких взаємодіють між собою на підставі спільного інтересу, ресурсної залежності, горизонтальних формальних і неформальних відносин, і зорієнтовані на спільне вирішення суспільно значущих проблем через пошук компромісу інтересів.

Мережевий підхід до державного управління передбачає розгляд державних інститутів як рівноправних елементів управлінської системи, які тісно взаємозалежні й взаємодіють з іншими громадськими та приватними агентами, залученими до процесу ухвалення та реалізації політичних рішень, на засадах координації інтересів і пошуку варіантів задоволення всіх сторін колективних дій.

Недостатня спроможність підходів, запропонованих теоріями державного менеджменту, та мережевих структур формувати механізми стратегічного, цілеспрямованого управління суспільним розвитком стала спонукальним мотивом розробки концепції нового способу управління – “врядування”. Сутність концепції врядування (“governance”) полягає в

залученні до управління всіх соціальних інститутів: держави, приватного сектору, громадянського суспільства. Основні положення концепції врядування такі: децентралізація системи державного управління, розвиток партнерства з бізнесовими структурами та взаємодії з громадськістю; перехід від адміністрування розвитку соціуму до надання йому послуг; професіоналізація державної служби; перехід від уніцентричної до багатоцентричної системи державного управління.

Врахування положень наведених нових концепцій вироблення державно-управлінських механізмів закладає основу підвищення ефективності та адаптації вітчизняної системи державного управління до загальносвітових тенденцій трансформації публічного управління.

Відповідно до базових засад теорії трансформації соціальних систем заслуговує на увагу аналіз трансформаційних процесів у системі державного управління на основі простеження трансформацій у її основних складових підсистемах: цілей; функцій; структур; процедур.

Перехід до справжньої демократії передбачає насамперед зміну механізмів цілепокладання в державному управлінні, надання даній підсистемі елементів об'єктивно зумовленого, обґрунтованого і раціонального характеру. Об'єктивно цілі державного управління народжуються і мають народжуватись "знизу" – іти від потреб та інтересів людей, об'єднаних у державу. Зміст і цілі держави полягають у тому, щоби сприяти матеріальному і духовному розвитку свого народу.

Для забезпечення об'єктивізації цілей державного управління владними структурами все частіше використовуються результати моніторингу середовища суспільного розвитку, прогресивні підходи до визначення можливостей і сили суб'єктивного фактора, потреб та інтересів окремих об'єктів, на які спрямовуються керівні впливи, методики достовірної оцінки потенціалу державного управління, використання яких здатне привести в сукупності і підсумку до об'єктивної практичної цілеспрямованості державного управління.

Вибір цілей державного управління науковці розглядають [11, с. 75] як найважливіший із видів державно-управлінських рішень, що передбачає врахування не тільки притаманної суб'єктові управління (державній владі) системи цінностей, а й розуміння ситуації, процесів розвитку та прагнень об'єкта управління (суспільства). Принциповою та наскрізною ідеєю системи державного управління є ставлення до вибору

цілей як до вибору пріоритетів діяльності держави, що фактично визначає на певний період подальше спрямування всіх видів державної діяльності, зокрема державного управління, використання наявних ресурсів держави, а також її успішний розвиток та пов'язане з цим майбутнє. Формування цілей державного управління значною мірою ускладнюється внаслідок впливу на цей процес таких негативних факторів: суб'єктивність; велика кількість цілей, їхня мінливість і суперечливість; невизначеність в розвитку і функціонуванні державного організму, його окремих частин, яка передається сфері управління і пронизує її (неповна визначеність зовнішнього середовища і внутрішніх властивостей держави зумовлює неповну визначеність цілей держави) [47, с. 384].

Об'єктивізація цілей державного управління обумовлює їхню кореляцію з певними цінностями. Останні виконують дві функції: по-перше, легітимують цілі державного управління, по-друге, дозволяють встановити межі державного управління і визначити коло допустимих і недопустимих методів, якими воно може здійснюватися. Оскільки цілі, що визначаються базовими для держави, виступають одночасно орієнтирами у сфері державного управління, то їхня ціннісна орієнтація розкривається в ст. 3 Конституції України, де чітко зазначено, що "Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави" [126, с. 4].

В умовах зростання мінливості та поглиблення суперечливості внутрішнього і зовнішнього середовищ суспільного розвитку в ієрархії цілей державного управління на передній план виступають ті, що пов'язані з гарантуванням безпеки нації, суспільства та окремого індивіда. Відповідно до такої цілі державного управління, як усунення зовнішніх загроз національній безпеці держава покликана забезпечити: гарантії державного суверенітету України та її територіальної цілісності; усунення територіальних претензій з боку інших держав; запобігання спробам втручання у внутрішні справи України з боку інших держав; усунення воєнно-політичної нестабільності, регіональних та локальних

війн (конфліктів) у різних регіонах світу, насамперед поблизу кордонів України. Поряд із цим, зусиллями держави повинні бути гарантовані: економічна безпека, внутрішньополітична безпека, соціальна безпека громадян. Перелік загроз національній безпеці у цих сферах визначає Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р. У внутрішньополітичній сфері такими загрозами визначено: порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав та свобод людини і громадянина, в тому числі при проведенні виборчих кампаній; недостатня ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції і виконанням законів України; можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об’єднань національних меншин та релігійних громад; загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України; структурна та функціональна незбалансованість політичної системи суспільства, нездатність окремих її ланок до оперативного реагування на загрози національній безпеці.

У сфері економічної безпеки до загроз належать: істотне скорочення внутрішнього валового продукту; зниження інвестиційної та інноваційної активності та науково-технічного й технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку; ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки; нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, в тому числі фінансової політики держави; відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам; зростання кредитних ризиків; критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромислового комплексу, системах життєзабезпечення; загострення проблеми підтримання в належному технічному стані ядерних об’єктів на території України; недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці; критична залежність національної економіки від кон’юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку; нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером та низькою питомою вагою продукції з високою часткою доданої вартості; велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів; небезпечне для економічної

незалежності України зростання частки іноземного капіталу в стратегічних галузях економіки; неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці; критичний стан із продовольчим забезпеченням населення; неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави; “тонізація” національної економіки; переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними.

У сфері соціальної безпеки найважливішими загрозами є: невідповідність програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам; неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення; криза системи охорони здоров'я і соціального захисту населення, і як наслідок – небезпечне погіршення стану здоров'я населення; поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб; загострення демографічної кризи; зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками неіснуючих прошарків суспільства; прояви моральної та духовної деградації суспільства; зростання дитячої та підліткової бездоглядності й безпритульності.

Нейтралізація і ліквідація наведеного переліку загроз національній безпеці в умовах нестабільного зовнішнього й мінливого внутрішнього середовища розвитку Української держави виступають пріоритетними цілями державного управління та належать до переліку найважливіших критеріїв оцінки його ефективності.

Цілі й функції державного управління взаємообумовлені. Якщо цілі зорієнтовані на кінцевий результат функціонування державно-управлінської системи, то функції – на процес досягнення цілей.

В сукупності й взаємодії одна з одною функції державного управління утворюють складну, багаторівневу функціональну структуру державного управління, на характер і конфігурацію якої впливає багато чинників, а саме: сукупність цілей, завдань, функцій та повноважень держави, в тому числі соціальна спрямованість держави; рівень розвитку громадянського суспільства; дієвість місцевого самоврядування; рівень

самоуправління об'єктів управління; рівень централізації й децентралізації. З огляду на це існують реальні складнощі в тому, щоб у функціональній структурі державного управління паралельно підтримувати, з одного боку, результативність та ефективність, з іншого – гнучкість і адаптивність до цілей, що змінюються.

Трансформаційні процеси в суспільному розвитку, пов'язані з проведенням економічних, соціальних, адміністративних реформ, зумовили появу таких тенденцій у формуванні функціональної структури державного управління:

- запровадження коректного визначення функцій державного управління через їх виокремлення на засадах субсидіарності. Мова йде про відхід від практики розподілу функцій “зверху”, коли держава залишає за собою здійснення певних функцій, до їх визначення “знизу”, коли визначається обсяг потреб, які можуть бути задоволені на рівні самоврядування. За такого підходу на державу буде покладено здійснення тих управлінських функцій, які окрім неї не може здійснити жоден інший суб'єкт публічної влади [160, с. 83];

- посилення ролі та удосконалення інструментарію здійснення функцій прогнозування та планування в процесі вироблення управлінських механізмів на всіх рівнях управлінської системи;

- переорієнтація управлінських функцій від забезпечення прямого управлінського впливу до регулювання, від дії до посередництва, формування механізму оптимального поєднання функцій державного управління зі саморегуляцією керованих об'єктів;

- надання контрольним функціям держави превентивного характеру, доповнення державного контролю самоконтролем об'єктів управління;

- перехід від формування функціональної структури реалізації програмно-цільового управління до функціональної структури проектно-програмно-цільового управління, що передбачає розробку комплексу узгоджених проектів і програм розвитку основних підсистем, побудованих на основі антикризового, сталого розвитку [331, с. 10];

- підвищення публічності формування функціональної структури державного управління – як передумови забезпечення її ефективності – на основі запровадження механізмів публічної підзвітності, залучення громадськості до процесів управління;

– запровадження критеріїв оцінки ефективності реалізації управлінських функцій органами влади різних рівнів;

– забезпечення функціональної взаємодії органів управління різних рівнів у процесі реалізації механізмів стратегічного, антикризового, проектного, фінансового управління;

– перехід від управління розвитком елементів суспільної системи до надання їм послуг, підвищення значущості надання соціальних та управлінських послуг на засадах партнерства влади, бізнесу, громадськості;

– виділення у функціональній структурі державного управління наднаціонального рівня, обумовлене процесами глобалізації, регіональної і міждержавної кооперації;

– розширення участі у процесі здійснення функцій державного управління недержавних організацій.

Актуальність завдань підвищення ефективності державного управління в умовах утвердження України як правової демократичної держави, становлення в ній соціально орієнтованої ринкової економіки обумовлює необхідність постійної уваги до коригування функціональної структури державного управління.

Визначальною передумовою ефективного функціонування державно-управлінської системи виступає організаційна структура державного управління, зорієнтована на забезпечення належної реалізації окреслених цілей та завдань. Організаційна структура державного управління – це компонент системи державного управління, обумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує в собі певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і затрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримку життєздатності самого суб'єкта управління. Набір, взаємозв'язок, субординація елементів організаційної структури державного управління змінюються у відповідності до змін об'єкта управління і підключають до вироблення та реалізації державно-управлінських механізмів практично всі органи державної влади і місцевого самоврядування.

Для забезпечення оптимальності організаційної структури вона повинна мати певний рівень гнучкості й адаптивності, який досягається

через постійний перегляд набору владних структур, що функціонують на кожному з управлінських рівнів, та оптимізацію різних видів зв'язків між ними, з урахуванням специфіки управлінських функцій і завдань, що реалізуються в контексті визначеної державної політики.

Оснoву організаційної структури державного управління становить система органів виконавчої влади, яка виступає основним об'єктом трансформаційних заходів у процесі проведення в Україні адміністративної реформи. Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачені основні положення щодо реформування Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Однак процес оптимізації організаційної структури державного управління в Україні має непослідовний характер, супроводжується частою зміною кількості, статусу, підпорядкування центральних органів виконавчої влади, що не сприяє ефективності державно-управлінської системи. Так, Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. було запроваджено істотне спрощення системи центральних органів виконавчої влади: кількість міністерств обмежено до 15; державних комітетів та органів, прирівняних до них за статусом, – до 20; інших центральних органів виконавчої влади – до 11, проте невдовзі було відновлено статус окремих владних структур. Вже на кінець 2002 р. до системи центральних органів виконавчої влади належали 16 міністерств, 25 державних комітетів і 15 центральних виконавчих органів зі спеціальним статусом, а за станом на 1 квітня 2009 р. в Україні налічується 20 міністерств, 15 державних комітетів, 25 – інших.

Запроваджені на даний час положення Концепції адміністративної реформи в Україні стосуються законодавчого врегулювання процесів формування та функціонування Кабінету Міністрів України в зв'язку з прийняттям Закону України “Про Кабінет Міністрів України”. Законом закріплено статус Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, окреслено основні завдання, принципи, правові засади його діяльності.

Важливі напрямки, що проголошувала Концепція, знайшли відображення в закріплених Законом положеннях про склад і порядок формування Кабінету Міністрів України, припинення його повноважень, закріплення компетенції Кабінету Міністрів України, про повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах із органами виконавчої влади,

Президентом України, Верховною Радою України та її органами, з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та об'єднаннями, про організацію діяльності Кабінету Міністрів України.

Реформування змісту та організації діяльності, а також структури Кабінету Міністрів України має супроводжуватися реформуванням системи та структури центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ). Ці органи здійснюють свої повноваження на всій території України як безпосередньо, так і через утворені ними територіальні підрозділи (органи). В процесі здійснення адміністративної реформи відбулося скорочення чисельності та уточнення переліку видів центральних органів виконавчої влади, зокрема, завдяки виникненню урядових органів державного управління відбулося посилення політичної ролі й відповідальності міністрів і запровадження механізму спрямування та координації через них діяльності інших ЦОВВ. Проте зазначені кроки не забезпечили належної зміни змісту діяльності органів виконавчої влади.

Що стосується місцевих органів виконавчої влади, то їх ефективне функціонування може здійснюватися за умов визначення та розмежування функцій і повноважень між центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, дотримання ними законодавчо визначеної компетенції, виконавської дисципліни, їх постійної взаємодії та рівноправного партнерства.

Значні трансформації в організаційній структурі державного управління зумовив прийнятий 8 грудня 2004 р. Закон України “Про внесення змін до Конституції України”. Він закріпив перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки, який від самого початку був задекларований як головна мета конституційної реформи і передбачав перерозподіл владних повноважень між Президентом, Парламентом і Урядом.

За оновленою Конституцією Президент України: забезпечує керівництво зовнішньополітичною і оборонною діяльністю держави; очолює Раду національної безпеки і оборони України та здійснює керівництво її діяльністю; здійснює значні повноваження з призначення та звільнення посадових осіб державних органів (Генерального прокурора України, половини членів Ради Національного банку України, половини членів Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення, вищого командування Збройних сил України, інших військових формувань, глав

дипломатичних представництв, голів місцевих державних адміністрацій), а також внесення кандидатур на посади міністрів оборони та закордонних справ, голови Служби безпеки України тощо; зберігає повноваження, пов'язані з діяльністю судової влади; має право законодавчої ініціативи, право визначення законопроектів як невідкладних і право вето на ухвалені Верховною Радою закони.

Внесені зміни до Конституції обумовлюють переміщення основного блоку повноважень Президента від безпосереднього керівництва управлінською та розпорядчою діяльністю до функцій загальнополітичного керівництва й контролю законності дій всіх державних органів, зокрема органів виконавчої влади.

Реформа зумовила зміну конституційно-правового статусу і повноважень Верховної Ради України. Так, у сфері установчих і кадрових повноважень Верховна Рада отримала право на формування складу Кабінету Міністрів України та призначення на посади окремих міністрів, що є найважливішим нововведенням конституційної реформи. Парламенту передано право призначення голови Служби безпеки України, розширені контрольні повноваження Верховної Ради. Крім права висловлення недовіри Кабінету Міністрів, яке належало Парламенту і раніше, Верховна Рада отримала виняткове право вирішення питань про відставку Кабінету Міністрів і звільнення з посад окремих членів Уряду. Більш вагомими стали і прерогативи контролю Верховної Ради за діяльністю прокуратури, оскільки вона має право відправляти у відставку Генерального прокурора України шляхом висловлення йому недовіри.

Конституційна реформа зумовила істотну трансформацію конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України. А саме: розширилися повноваження Кабінету Міністрів України в частині керівництва та координації діяльності органів влади, які не перебувають у його прямому підпорядкуванні. Це стосується нових норм Конституції, що визначають обов'язкову участь Прем'єр-міністра в процесі призначення та звільнення з посад голови Антимонопольного комітету, голови Державного комітету телебачення і радіомовлення, голови Фонду державного майна України; Кабінету Міністрів України передано право самостійно визначати перелік центральних органів виконавчої влади, призначати і звільняти з посад керівників центральних органів виконавчої влади, які не належать до Уряду; Кабінет Міністрів України наділений правом призначення та звільнення з посад заступників міністрів.

Наявність у Кабінету Міністрів України таких повноважень надає йому значної самостійності в координації роботи органів виконавчої влади та організації своєї внутрішньої діяльності. Внесення змін до Конституції України зумовило різке підвищення статусу Кабінету Міністрів України, значне розширення його повноважень, збільшення незалежності Уряду від Глави держави.

Очікувалося, що внесення до Конституції відповідних змін матиме позитивні результати, а саме: буде вирішена проблема взаємодії Парламенту й Уряду; політичний процес буде більш прозорим і зрозумілим для суспільства: виборці голосують за партії, партії формують більшість у Парламенті, більшість формує Уряд. Ця схема дала б змогу чітко визначити, які партії при владі, які – в опозиції; з'явиться конкретний суб'єкт політичної відповідальності за соціально-економічну ситуацію в країні. Це – партії і блоки, які сформували більшість та Уряд. Цілком логічно припустити, що в разі негативних соціально-економічних наслідків діяльності Уряду на наступних виборах громадяни голосуватимуть за інші політичні сили; буде створений запобіжник від авторитарних проявів з боку Президента, його спроб підпорядкувати собі вертикаль виконавчої влади, за результати діяльності якої він формально не відповідає [125, с. 23].

Однак процес формування та діяльності влади в нових конституційних умовах виявив ряд серйозних проблем, що перешкоджали реалізації зазначених вище очікувань. Причинами виникнення таких проблем є: недостатня чіткість або визначеність окремих формулювань Конституції; проблематичність статусу певних органів державної влади, що виникла внаслідок внесення змін до Конституції; окремі неточності у формулюванні нових конституційних положень, які призвели до виникнення колізій зі старими положеннями.

Неузгодженість у питаннях статусу та механізмів реалізації повноважень вищих інститутів влади зумовлена тим, що Конституція України не дає відповіді на запитання, яким чином мають узгоджувати політичні позиції Президент України, з одного боку, та коаліція депутатських фракцій і Уряд – з іншого. Відсутність у Конституції положень про узгодження політичних позицій вищих владних інститутів містить небезпеку виникнення конфліктів на цьому ґрунті, конкуренції за можливість реалізації повноважень, спроб обмеження повноважень одного інституту іншим. У цій ситуації питання погодження політичних

позицій між Президентом і Кабінетом Міністрів (коаліцією) залежить від політичної волі цих владних інститутів, що за нинішніх умов не гарантує суспільству забезпечення проведення системою влади в цілому узгодженої, виваженої політики.

Протягом першого періоду діяльності влади в новому конституційному форматі проблема неузгодженості механізмів реалізації повноважень проявилася через конфлікти навколо: процедури призначення та звільнення Президентом за поданням Кабінету Міністрів голів місцевих державних адміністрацій; порядку скріплення актів Президента України підписами Прем'єр-міністра та профільного міністра і правами сторін у цьому процесі; реалізації Президентом права зупиняти дію актів Кабінету Міністрів; порядку та процедури звільнення Верховною Радою міністрів, призначених за конституційною квотою Президента України.

Виразним прикладом проблематичності правового статусу, що виникла внаслідок реформи, є ситуація з місцевими державними адміністраціями, які надалі змушені будуть функціонувати в умовах подвійного підпорядкування одночасно Уряду і Президенту.

Передбачене ст. 118 Конституції України призначення і звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій “за поданням Кабінету Міністрів України” не створювало жодних управлінських проблем в умовах повного підпорядкування Уряду Главі держави. Зміна цієї ситуації внаслідок конституційної реформи фактично змінила й ситуацію з призначенням і звільненням названих посадових осіб: віднині всі рішення з цих питань можуть ухвалюватися лише на підставі взаємної згоди Глави держави та Уряду, досягнення якої в умовах їх належності до різних політичних сил виявляється надзвичайно проблематичним.

Проблеми, що залишилися невирішеними або виникли під час конституційної реформи, обумовлюють потребу подальшого удосконалення Конституції України на основі досягнення компромісів і порозуміння між усіма учасниками конституційного процесу – Президентом, парламентською коаліцією та сформованим нею Урядом, опозиційними силами, представленими у Верховній Раді.

Поряд із вищенаведеними трансформаціями в організаційній структурі державного управління, намітилися тенденції до її зміни, а саме:

– в нормативно-правових актах закріплюються концептуальні підходи до реалізації процесів демократизації влади, сприяння

посиленню її відкритості. Органи державної влади втрачають одноосібну владу в управлінні й виступають елементом (частковим суб'єктом) сукупного суб'єкта державно-управлінської діяльності;

- організаційна структура державного управління формується на основі широкого залучення до вироблення і реалізації управлінських механізмів недержавних організацій, представників бізнесу, груп тиску;

- доволі інтенсивним, як зазначає М. Теленков, є перехід від твердої ієрархії до горизонтальних координуючих зв'язків, використання теорії альянсів, тобто асоціативних форм організації управління [338, с. 310];

- підвищується роль координації порівняно зі субординацією, також посилюється реординація, під якою розуміють таку модель управління, при якій досягається правова перевага однієї спільноти над іншими або одних сторін, частин і елементів якої-небудь спільноти над іншою як по горизонталі, так і по вертикалі [55, с. 75];

- відбувається перехід від концентрації основних ресурсів на прийнятті і реалізації управлінських рішень до концентрації основних зусиль на здійсненні соціального діалогу, погоджень, комунікації [331, с. 8];

- істотно змінюється співвідношення централізації і децентралізації. Від єдності централізації і децентралізації на базі централізації, образно констатує Ю. Сурмін, здійснюється перехід до їх єдності на основі децентралізації, а також відбувається швидка зміна моделі співвідношення залежно від виникнення загроз стабільності та єдності держави і суспільства [331, с. 8].

Дані тенденції є свідченням трансформації підходів до формування організаційних структур державного управління на засадах забезпечення їх гнучкості, адаптивності, відповідності специфіці об'єктів і функцій державного управління.

3.7. Сучасні тенденції та напрямки трансформації державної служби

Важливою складовою суспільного сектору є публічний сектор, який у функціональній діяльності з державного управління представлений інститутом державної служби. Здійснення економічних та соціальних перетворень у суспільстві, надання державою громадянам послуг, які б відповідали міжнародним стандартам якості, просування в напрямку

європейської інтеграції можливі лише за умови створення ефективної системи державної служби, що відповідає стандартам демократичної, правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою.

Державна служба віддзеркалює сучасні форми правління в державі, її державного устрою та політичного режиму. Основними цілями і завданнями державної служби як інституційної підсистеми суспільного сектору в Україні є дотримання конституційного ладу, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина, а також забезпечення результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їхніх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах.

Україна, будучи частиною світової спільноти і однією із провідних європейських держав, потребує побудови сучасної системи державної служби, яка б змогла стати локомотивом якісних перетворень національної економіки і суспільного життя. Цей процес повинен набути характеру не просто механічного впровадження європейських стандартів державного управління, а й урахування власних адміністративних традицій у встановленні та розвитку інституту державної служби, політичної культури та ментальності.

Зародження державної служби можна спостерігати у найдавніших державних утвореннях на території України. Протягом своєї історії український народ створив кілька державних утворень, які були визнані у тогочасному світі: середньовічну феодальну державу Київську Русь (IX–XII ст.), Галицько-Волинську державу (XII–XIV ст.), Українську козацьку республіку (XVII–XVIII ст.), Українську Народну Республіку, Українську державу (1917–1920 рр.). На характер державного управління вплинули складні історичні, економічні, соціальні, геополітичні умови кожної епохи. Протягом тривалого періоду землі України перебували під владою інших держав, що значно ускладнило створення цілісної моделі державної служби, заснованої лише на національних традиціях.

Створення власної системи державної служби Україна розпочала з отриманням незалежності в 1991 р. Вона стала першою державою на постсоціалістичному просторі, яка в 1993 р. прийняла Закон “Про державну службу”, інституціонувавши цим самим державну службу в системі національного державотворення та визначивши правовий статус державних службовців, як осіб уповноважених на виконання функцій

держави. За 16 років існування інституту державної служби пройдено довгий і складний шлях, напрацьовано чималу нормативно-правову базу – більше 600 підзаконних актів – урядових постанов, розпоряджень, спільних наказів Голодержслужби з іншими центральними органами виконавчої влади.

Найголовнішими правовими документами, які визначають особливості становлення та функціонування державної служби України в суспільному секторі економіки, є:

- міжнародно-правові документи, які торкаються питань державної служби – Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16. 12. 1966 р.; Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, прийнятий на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН від 17. 12. 1979 р.; Конвенція Міжнародної організації праці про дискримінацію, 1958 р.;

- Конституція України, яка визначає установчу, організаційну, юридичну, ідеологічну основи функціонування державної служби та вже згаданий Закон України “Про державну службу”;

- нормативні документи [124; 179; 205; 217; 228; 248; 252; 253; 276; 278; 280], які визначають розвиток та напрямки трансформації державної служби. Найголовніші серед них: Указ Президента України “Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу” від 5 березня 2004 р. № 278/2004, спрямований на подальше вдосконалення інституту державної служби в Україні в рамках адаптації його до стандартів Європейського Союзу, що сприятиме повнішій реалізації конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян, наданню їм у належному обсязі якісних державних послуг; Указ Президента України “Про День державної служби” від 4 квітня 2003 р. № 291/2003, яким встановлено в Україні професійне свято – День державної служби, яке відзначається щорічно 23 червня – у День державної служби Організації Об’єднаних Націй; Указ Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140/2006 “Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні”, який визначив напрямки вдосконалення правового регулювання державної служби на засадах: конституційності, законності, взаємодії з інститутами громадянського суспільства, високої професійної компетенції, демократичності та прозорості системи державної служби, участі громадян у процесі підготовки управлінських рішень, об’єктивного та оперативного інформування громадськості про діяльність державних органів та їх

посадових осіб; неухильного дотримання державними службовцями вимог законодавства, етичних норм і правил поведінки, патріотичності, чіткого розмежування політичних та адміністративних посад.

Становленню інституту державної служби сприяє низка урядових програм. Особливої уваги заслуговують Наукова програма дослідження розвитку державної кадрової служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2002 р., № 953, Державна цільова програма № 285 “Підготовка та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання”, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р. № 1444, Концепція Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008–2011 рр., схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 р. № 798-р, які сприяють створенню висококваліфікованої системи кадрового забезпечення державної служби з урахуванням викликів глобалізованого розвитку. Важливим щаблем у розвитку державної служби є також Програма розвитку державної служби на 2005–2010 рр., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746, яка передбачила визначення і здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності органів державної влади та досягнення європейських стандартів рівня життя громадян України, та Програма запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614, яка передбачає запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000, сприяє оптимізації процесів планування, розподілу ресурсів, а також визначенню додаткових підходів до об’єктивного оцінювання результатів їх діяльності.

Однак як і на час проголошення незалежності, так і сьогодні проблемними в державній службі залишаються питання розмежування приватних та державних інтересів, пошуку механізмів створення політичної нейтральної, високотехнологічної системи державної служби.

Державна служба нині представлена низкою інститутів: правовим, соціальним, культурним, організаційним, економічним, які дозволяють

реалізовувати цілі та функції публічної влади через ефективну систему кадрового забезпечення. Правовий інститут державної служби, об'єднуючи норми конституційного, адміністративного, трудового, фінансового, кримінального права, регулює відносини формування та проходження державної служби. Соціальний інститут закріплює принципи громадянського суспільства через функції соціальної організації, соціального контролю, соціальної комунікації, соціальної інформації, виховної роботи, що дає змогу забезпечити: дотримання законних вимог збереження громадянської гідності, суспільного добробуту. Культурний інститут державної служби інтегрує в собі правову, інформаційну, управлінську, організаційну, політичну, професійну, етичну, естетичну, педагогічну культуру, що сприяє консолідації загальнолюдських, національних, соціально-культурних цінностей та інтересів її громадян. Організаційний інститут державної служби, охоплюючи сукупність організаційно-нормативних актів, технологічних норм, стандартів управління організаційно-розпорядчого, техніко-економічного, соціально-психологічного аспектів, типових проектів організації процесу управління та інші розробки і матеріали, сприяє чіткому і якісному впровадженню конкретної технології й організації процесу управління за різними видами проходження державної служби. Економічний інститут державної служби визначає ефективність та результативність політики публічного сектору, забезпечуючи реалізацію державної економічної політики з розподілу та використання фінансових, матеріальних, інформаційних, інтелектуальних, кадрових ресурсів з метою максимального задоволення економічних, соціальних, духовних потреб суспільства та людини.

Розвиток державної служби України характеризується ендогенними та екзогенними чинниками і процесами. Перші характеризують ступінь і глибину реформ і перетворень, відображають еволюційні передумови розвитку державної служби, оцінюють її готовність до реформування та євроінтеграційних процесів. Друга група чинників пов'язана із глобалізаційними процесами формування інтеграційних утворень, що торкаються структури державної служби в контексті структурної інтеграції. До них відносять: 1) екзогенно-об'єктивні передумови, які характеризуються незалежним розвитком зовнішнього середовища відповідної структурної площини; 2) екзогенно-суб'єктивні передумови, котрі виражають "волю" країн-членів ЄС до інтеграції у структурну площину України.

Основними екзогенно-суб'єктивними чинниками, під впливом яких набувають сили екзогенно-об'єктивні складові в галузі державної служби та державного управління, виступають: європейський вектор спрямованості структурної інтеграції України; проведення адміністративної реформи; готовність впровадження європейських норм та стандартів оцінки сфери державного управління; високі інтегровані показники якості роботи органів влади, на зразок індикатора Даніеля Кауфмана та Аарта Краая, який включає шість показників: підзвітність, політичну стабільність, відсутність насилля, ефективність уряду, якість регуляторного середовища, верховенство закону і контроль над корупцією [61].

Як ендогенно-об'єктивні, так і екзогенно-суб'єктивні передумови розвитку державної служби характеризуються власними особливостями, актуальністю та значенням, проте їх поєднання дає змогу: показати рівень розвитку систем державної служби ЄС; спрогнозувати очікуваний результат від інтеграції державної служби України до стандартів ЄС; максимально аналізувати засоби та механізми процесу структурної інтеграції у сфері державної служби; виокремлювати показники, що характеризують інституційне забезпечення інтеграції державної служби до ЄС (критерії номінальної конвергенції); визначити інтеграційний потенціал України в системі державної служби; забезпечити поетапність реформування у сфері державної служби на базі європейських стандартів; запропонувати власний шлях реформування державної служби України з прерогативою об'єктивних історичних, управлінських, національних, ментальних особливостей нашої країни в структурі європейського інтеграційного регіону.

Характеризуючи сучасну національну модель державної служби слід зазначити, що це модель, яка постійно повинна адаптуватися таких викликів та випробувань, пов'язаних з інформаційно-комунікаційними технологіями, процесами децентралізації функцій, міжнародною, функціональною, територіальною та секторальною мобільністю, посиленням гендерного фактора у функціонуванні державної служби, необхідністю більшої відкритості, прозорості, демократизації в наданні державних послуг. Разом із цим, реформи, що проводяться, не повинні руйнувати репрезентативного фактора державної служби. Державна служба нині нараховує 290765 державних службовців, що в 1,51 разу більше порівняно з 2000 р., у тому числі 12058 (4,1%) – особи, які

працюють у силових структурах [28]. В органах місцевого самоврядування зосереджено 100582 посадових особи, що на 49% більше порівняно з 2000 р. (див. додаток В).

У загальній динаміці чисельності державних службовців спостерігається постійна тенденція до зменшення державних службовців центральних органів виконавчої влади та збільшення державних службовців регіональних органів виконавчої влади і службовців органів місцевого самоврядування (табл. 3. 26) Це, в свою чергу, є свідченням посилення процесів децентралізації в державному управлінні.

Таблиця 3.26

Динаміка змін загальної чисельності посадових осіб¹

| Розподіл державних службовців | 2004 р. | 2005 р. | 2006 р. | 2007 р. | 2008 р. | Темпи росту 2008 р. до 2004 року |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---|
| Центральні органи виконавчої влади (апарат) | 13402 | 13871 | 12400 | 13076 | 12945 | 96,5% |
| Територіальні органи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади | 120145 | 124843 | 139019 | 145726 | 152045 | 127% |
| Державні адміністрації | 68626 | 68995 | 70226 | 73243 | 75340 | 109,7% |
| Органи місцевого самоврядування | 89588 | 91925 | 95436 | 98948 | 100582 | 112,3% |

¹ Складено на основі інформації Головного управління державної служби України [28].

Вікова структура державних службовців свідчить про омолодження кадрового складу державних службовців, що є ознакою зростання престижу державної служби. З таблиці 3.27 чітко видно домінування вікової категорії від 24 до 34 років (24,1% загального кадрового складу), при цьому на керівних посадах переважає середня вікова категорія державних службовців від 35 до 45 років (30%), що вказує на залучення молодих, талановитих фахівців до роботи на керівних посадах.

За стажем роботи (див. додаток В) переважає група зі стажем від 5 до 10 років, що становить 25,5% загальної чисельності державних службовців. Якщо порівняти динаміку та структуру розподілу державних службовців за стажем роботи, то слід констатувати позитивну динаміку зростання групи від 5 до 10 років, від 10 до 15 років та від 15 до 25 років (рис. 3.8, 3.9).

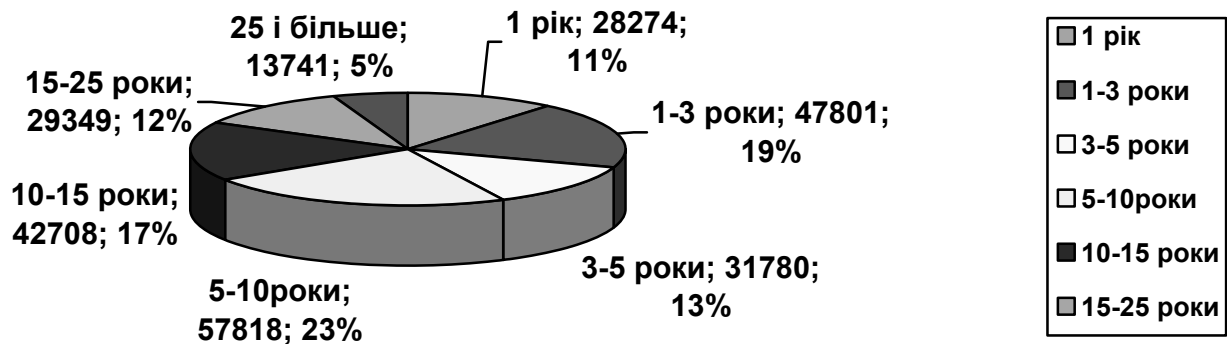


Рис. 3.8. Розподіл державних службовців України за стажем роботи в 2004 р. ¹

¹ Побудовано на основі інформації Головного управління державної служби України [28].

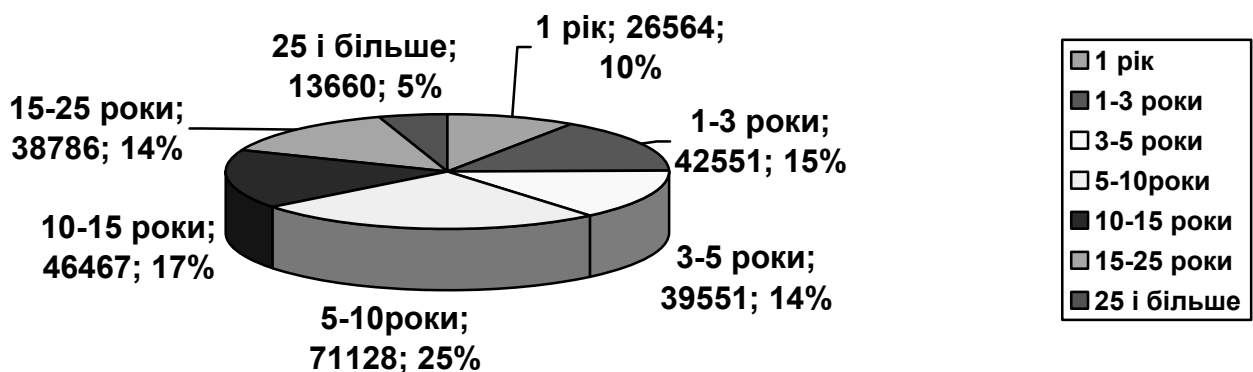


Рис.3.9. Розподіл державних службовців України за стажем роботи в 2008 р. ¹

¹ Побудовано на основі інформації Головного управління державної служби України [28].

З одного боку, це можна пояснити кар'єрним прагненням державних службовців, що дозволяє реалізувати власний правовий статус, а з іншого – заслужити максимальні соціальні гарантії від держави в процесі проходження державної служби. Це є ознакою поступового підвищення конкурентоспроможності державної служби, її адаптації до стандартів ЄС.

Таблиця 3.27

Вікова структура державних службовців, за станом на 01. 01. 2009 р.¹

| | Всього, осіб | Чоловіки та жінки до 27 років | | Чоловіки та жінки 28–34 роки | | Чоловіки та жінки 35–45 років | | Чоловіки 46–54 та жінки 46– 49 років | | Чоловіки 55–59 та жінки 50– 54 років | | Досягли граничного віку | | Продовжено термін у звітному році |
|---|-----------------|-------------------------------------|-------------|------------------------------------|-------------|-------------------------------------|-------------|---|-------------|---|-------------|-------------------------------|------------|--|
| | | осіб | % | осіб | % | осіб | % | осіб | % | осіб | % | осіб | % | |
| Всього по Україні, в т. ч.² | 278707 | 68756 | 24,7 | 67186 | 24,1 | 66493 | 23,8 | 38920 | 14,0 | 35209 | 12,6 | 2143 | 0,8 | 1654 |
| Керівники, з них мають категорії посад: | 74432 | 3917 | 5,3 | 13793 | 18,5 | 22517 | 30,3 | 17006 | 22,8 | 15835 | 21,3 | 1364 | 1,8 | 1094 |
| першу | 329 | 1 | 0,3 | 35 | 10,7 | 81 | 24,6 | 100 | 30,4 | 82 | 24,9 | 30 | 9,1 | 18 |
| другу | 1465 | 21 | 1,4 | 146 | 10,0 | 303 | 20,7 | 469 | 32,0 | 395 | 27,0 | 131 | 8,9 | 107 |
| третю | 3547 | 73 | 2,0 | 481 | 13,6 | 864 | 24,3 | 1039 | 29,3 | 896 | 25,3 | 194 | 5,5 | 154 |
| четверту | 8382 | 393 | 4,7 | 1396 | 16,6 | 2146 | 25,6 | 2143 | 25,6 | 1943 | 23,2 | 361 | 4,3 | 292 |
| п'яту | 22890 | 1138 | 5,0 | 4191 | 18,3 | 6820 | 29,8 | 5127 | 22,4 | 5280 | 23,1 | 334 | 1,4 | 276 |
| шосту | 37819 | 2291 | 6,1 | 7544 | 20,0 | 12303 | 32,5 | 8128 | 21,5 | 7239 | 19,1 | 314 | 0,8 | 247 |
| Спеціалісти, з них мають категорії посад: | 204275 | 64839 | 31,8 | 53393 | 26,1 | 43976 | 21,5 | 21914 | 10,7 | 19374 | 9,5 | 779 | 0,4 | 560 |
| другу | 129 | 9 | 7,0 | 46 | 35,7 | 26 | 20,1 | 17 | 13,2 | 19 | 14,7 | 12 | 9,3 | 2 |
| третю | 3652 | 478 | 13,1 | 1067 | 29,2 | 910 | 24,9 | 519 | 14,2 | 524 | 14,4 | 154 | 4,2 | 89 |
| четверту | 3796 | 843 | 22,2 | 1081 | 28,5 | 852 | 22,5 | 476 | 12,5 | 464 | 12,2 | 80 | 2,1 | 58 |
| п'яту | 27756 | 9336 | 33,7 | 7634 | 27,5 | 5225 | 18,8 | 2841 | 10,2 | 2517 | 9,1 | 203 | 0,7 | 152 |

¹ Наведено на основі інформації Головного управління державної служби України.² Без урахування державних службовців МВС, МО, СБУ, Адміністрації Держприкордонслужби.

Крім цього, слід відзначити посилення фактора фінансової мотивації діяльності державних службовців. Так, відношення заробітної плати в галузях національної економіки до заробітної плати в галузі державного управління становить 62,2%, заробітної плати працівників суспільного сектору до зарплати працівників державного управління – від 37% (житлово-комунальне обслуговування) до 49,8% (освіта) [287, с. 42].

Незважаючи на цілеспрямовану роботу з підготовки кадрів державної служби, слід констатувати, що за рівнем освіти 78,4% державних службовців і лише 64,7% посадових осіб органів місцевого самоврядування мають повну вищу освіту (див. додаток Д).

Оцінка державної служби України за показниками OECD/SIGMA, яка проводилась за фінансової підтримки Шведського агентства міжнародного розвитку (SIDA) та Міністерства міжнародного розвитку Великобританії (DfID) за перше півріччя 2006 р., дозволила виділити системні проблеми державної служби з точки зору основних принципів адміністративного права, спільних для всіх членів, незалежно від особливостей їхніх національних систем. Ключовими для державної служби на даний час є п'ять пріоритетних проблем: врегулювання правового статусу державної служби; реформування системи оплати праці державних службовців; встановлення чіткого законодавчого регулювання адміністративних процедур та професійної етики державних службовців; створення ефективної системи управління державною службою; належне інституційне забезпечення процесу європейської інтеграції з боку державної служби [287].

Технологія вирішення даних проблем повинна конвергувати до технології реалізації пріоритетів розвитку державного сектору та державного управління, яка застосовується у країнах-кандидатах до вступу в ЄС, що визначає, по-перше, обґрунтування пріоритету (пояснення проблеми в контексті теперішнього/поточного стану); по-друге, визначення першочергових завдань, виконання яких необхідне для реалізації цього пріоритету; по-третє, планування необхідних інституційних змін.

Це вимагає посилення інституційної спроможності державної служби через відповідні трансформаційні зміни. Трансформація інституту державної служби супроводжується запровадженням інноваційних функцій, технологій, підвищенням ефективності надання адміністративних

та громадських послуг населенню. Цей процес уже нині здійснюється на основі принципів демократичності та прозорості реалізації інструментарію державного управління, переходу від принципу прямого адміністративного розпорядництва до надання якісних публічних послуг, формування політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, посилення правового статусу державних службовців, дотримання правил етики державного службовця та службовців органів місцевого самоврядування; побудови дієвої системи моніторингу ефективності роботи державних органів та державних службовців, яка б передбачала створення паспортів функцій, профілів компетенцій, зростання впливу наднаціональної системи бюрократії на розвиток національної моделі державної служби, розширенням міжнародної співпраці з Організацією Чорноморського економічного співробітництва, Комітетом з питань державного управління Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Європейським інститутом публічної адміністрації (EIPA), Європейською мережею державного управління (EUPAN). За період 2003– 2008 рр. Головдержслужба України у сфері міжнародного співробітництва сформувала договірно-правову базу з 7 міжурядових та 9 міжвідомчих угод про співробітництво з Польщею, Угорщиною, Грецією, Францією, Італією, Латвією, Литвою, Словацькою республікою, Данією, Ірландією, Іспанією, США, Канадаю, Азербайджаном, Казахстаном, Вірменією, Грузією та ін.

Проведений аналіз стану розвитку державної служби вже нині дозволяє відзначити підвищення культурних і морально-етичних аспектів її функціонування, запровадження системи соціального та стратегічного партнерства, зміцнення принципів публічного консультування через розробку та реалізацію Білих та Зелених¹ книг врядування; посилення ролі паритетної демократії, активізацію процесів європейської та євроатлантичної інтеграції в напрямку вивчення та практичного застосування досвіду щодо модернізації та реформування

¹ Зелена та Біла книги є інструментами публічного консультування. Зелена книга є ініціативою публічного обговорення проблем, потенційних напрямів та можливих альтернатив вирішення проблеми (policy problem). Біла книга розробляється на основі Зеленої за результатами проведених консультацій і є стратегічним баченням органів влади щодо політики у певному напрямі (policy proposal). Біла книга – це документ планування, який визначає конкретні кроки для розв'язання проблеми, і який після прийняття стає політикою уряду в конкретній сфері політики. Зелена та Біла книги ґрунтуються на базових вимогах щодо аналізу політики, що є спільними для усіх документів з аналізу політики незалежно від їхньої структури: це визначення проблеми, мети діяльності, альтернативних шляхів вирішення питання, обґрунтування найкращої можливої альтернативи, визначення критеріїв (показників) оцінювання дієвості пропонованої політики тощо.

адміністративної системи, поширення цінностей і практики демократичного урядування; активне використання інструментарію стратегічного планування в діяльності інституційних утворень державної служби, формування нової інституційної спроможності державної служби через утворення Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, заснування Школи вищого корпусу державної служби, забезпечення діяльності територіальних органів Голодержслужби України, розвиток та інституціоналізацію мережі груп аналізу політики у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, впровадження інструментів інституціональної розбудови Twinning, TAIEХ і SIGMA, функціонування та вдосконалення системи управління якістю.

Діяльність Школи вищого корпусу державної служби сприяє інституціоналізації функцій, властивих державній службі в демократичних державах, серед яких: професійна орієнтація та консультування новопризначених керівників вищих щаблів; обмін набутим управлінським досвідом між державними топ-менеджерами, формування та підтримка нової української адміністративної культури і традицій; регулярна оперативна підготовка вищого корпусу державної служби для розв'язання нових завдань, що постають у зв'язку зі змінами у глобальному світі та в Україні. Для забезпечення діяльності Школи в Державному бюджеті України на 2009 р. відкрито нову бюджетну програму "Організація підготовки та виконання тренінгових програм і заходів з розвитку вищого корпусу державної служби" (обсяг фінансування – 1250 тис. грн). [287, с. 15].

Постановою Кабінету Міністрів України від 19. 09. 2007 № 1152 було започатковано проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу "Кращий державний службовець". Метою його проведення стало зростання професіоналізму, відкритості, інституційної спроможності державної служби, підвищення її авторитету шляхом узагальнення досвіду роботи кращих державних службовців. Основні завдання конкурсу полягають у виявленні та заохоченні найбільш професійно підготовлених державних службовців, які успішно та ініціативно виконують службові обов'язки, мають організаторські здібності, що ґрунтуються на сучасних знаннях; удосконалення знань і професійного рівня державних службовців; створення умов для кар'єрного зростання державних службовців; залучення висококваліфікованих фахівців, зокрема молоді, до роботи в

центральної та місцевих органах виконавчої влади; сприяння підвищенню ефективності роботи з надання адміністративних послуг громадянам; вплив на формування суспільної думки щодо престижу державної служби, залучення високопрофесійних управлінців до роботи в органах виконавчої влади; виховання у державних службовців почуття шанобливого ставлення до своєї професії.

Для виявлення прогресивних форм і методів організації роботи з населенням, вивчення, узагальнення та поширення кращого досвіду з питань якості державних (адміністративних) послуг та своєчасності їх надання, пропаганди престижу державної служби та піднесення іміджу державного службовця, заохочення, стимулювання державних органів, що працюють на високому професійному рівні, з 2008 р. проводиться конкурс “Приязна адміністрація” [28].

У результаті цих процесів відбулося переосмислення концептуальних основ існування адміністративного апарату державної служби, відхід від традиційної ієрархічної структури управління на користь горизонтальних ідей партнерства, кооперації, ринкового обміну в сфері управління, відбувається поступовий перехід від “логіки закладу” до “логіки обслуговування”, до розвитку “нового державного менеджменту” – менеджеризації та маркетизації державної служби, які мають доволі популярні форми реалізації через систему державного підприємництва, секторного позиціонування розроблених державних програмно-планових документів, переведення частини управлінських послуг на платну основу. Поряд із відчутним підвищенням ефективності державної служби, це деякою мірою розмиває специфіку державної служби як інституту суспільного призначення, покликаного задовольняти суспільні потреби, а не комерціалізувати свою діяльність.

Проведений аналіз розвитку державної служби дозволяє визначити механізми, що обумовлюють трансформаційні зміни (див. рис. 3.10):

- концептуальні, які формують базові підходи до трансформаційних процесів, що викладені в концептуальних документах (концептуальні засади, концепції, стратегії тощо);

- інституціональні, які характеризують створення комплексного механізму правового, науково-методичного та політичного забезпечення трансформаційних процесів;

- фінансово-економічні, що передбачають використання інструментарію державних цільових програм розвитку державної служби;



Рис. 3.10. Механізми трансформації державної служби

– кадрові, які передбачають реформування кадрового забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування з метою забезпечення їх професіоналізації, авторитетності та політичної нейтральності;

– інформаційно-комунікативні, що передбачають практичне створення єдиного інформаційного простору органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення безперешкодного доступу громадськості до розробки рішень всіх органів влади (відкритість органів влади) та безпосередньої участі громадськості, громадянських інститутів у розробці засад трансформації суспільного життя.

Характеризуючи інформаційно-комунікативне забезпечення діяльності державної служби, слід зазначити, що Закон України від 22. 05. 2003 № 851-IV “Про електронні документи та електронний документообіг” [228] вперше в Україні визначив основні організаційно-правові засади електронного документообігу і відкрив шлях для застосування у діловодстві державних установ інформаційних технологій.

Іншою важливою передумовою забезпечення переходу органів влади на електронний документообіг стало прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 28. 10. 2004 № 1453 “Про затвердження Типового порядку здійснення документообігу в органах виконавчої влади”, яка встановлює загальні правила для органів виконавчої влади щодо документування в електронній формі та регламентування виконання дій з електронними документами з моменту їх створення або одержання до моменту їх відправлення чи передачі до архіву [248].

Запровадження в органах державної влади систем електронного документообігу дозволяє забезпечити належну якість опрацювання документів, автоматизацію та поліпшення контролю за виконанням резолюцій керівництва. Практичними заходами щодо створення системи електронного документообігу в державній службі є використання систем “Мегаполіс. Документообіг”, “Нотифікація повідомлень”, які забезпечують багатофункціональний режим роботи з електронними документами. Для вдосконалення інформаційно-комунікативного забезпечення функціонування державної служби, безпосереднього поліпшення якості надання інформаційних послуг від 2007 р. використовуються Інтернет-лінія “Запобігання проявам корупції”, “Вакансії органів виконавчої влади” та “Довідкова інформаційна система”.

Важливим елементом ефективного розвитку державної служби є забезпечення моніторингу процесів її трансформації. Цей моніторинг проводить Центр сприяння адаптації державної служби до стандартів ЄС. Практика моніторингу вказує на відсутність відпрацьованої системи індикаторів, за якими повинен здійснюватися даний моніторинг. Тому доречною є пропозиція щодо використання аналітичної моделі, до якої повинні належати інституційний, функціональний, комунікаційний індикатори.

Інституційний індикатор відтворює ступінь створення необхідного правового та організаційного підґрунтя для перспективного розвитку державної служби. Стосовно національної економіки він має певні особливості: при одночасному бажанні інтегруватися, маємо неспроможність національної системи державної служби поглинути позитивний досвід державної служби країн ЄС через: недосягнення показників структурної номінальної конвергенції; відносної неготовності інсталяційного простору. Мова йде не про відсутність певних інституцій чи явищ у національній системі державної служби, а про їх викривленість, підміну інституціями на порядок нижче. Яскравим прикладом цього виступає рівень якості управлінських послуг, який вимірюється не критеріями необхідності, економічної і соціальної ефективності, а критеріями кількості. Функціональний індикатор відображає функціональне спрямування державної служби – надання управлінських послуг високої якості. Індикатор комунікативної взаємодії характеризує інтенсивність співпраці окремих інституційних структур, ефективність взаємодії у рамках підписаних меморандумів, спільних проектів розвитку національної системи державної служби.

На фоні позитивних тенденцій на даний час в Україні залишається низка невирішених проблем, які, з одного боку, є індикаторами ступеня зрілості державної служби, з іншого – вказують на орієнтири її подальшої трансформації і модернізації:

1) регламентування функцій державної служби. У чинному Законі “Про державну службу” не визначено такі ключові функції державних службовців, як надання рекомендацій щодо вироблення державної політики та забезпечення їх реалізації; проведення адміністративних дій; надання державних послуг. До невирішених проблем правового регулювання також належить відсутність чіткого законодавчого

супроводу адміністративних процедур та професійної етики державних службовців. Так, регулювання адміністративних процедур на рівні окремих органів державної влади створює значні труднощі для фізичних та юридичних осіб, оскільки не розроблено обов'язкового для всіх державних службовців адміністративно-процедурного кодексу. Має місце невизначеність порядку накладання адміністративних стягнень на державних службовців та дотримання ними адміністративних процедур;

2) визначення контингенту осіб, котрі підпадають під дію Закону України "Про державну службу", що ускладнює регламентування правового статусу державного службовця. Окремі положення цього закону фактично поширюються на осіб, які відповідно до нього не є державними службовцями (журналісти, судові експерти, державні нотаріуси); службовці окремих державних органів лише частково підпадають під дію Закону (податківці, митники, державні службовці правоохоронних органів); відсутні критерії віднесення державних службовців до тієї чи іншої категорії;

3) посилення конкурентоспроможності кадрового забезпечення державної служби. Причинами низької конкурентоспроможності залишаються: неефективна система статусної та фінансової мотивації, яка не завжди залежить від результатів роботи; чинна система нарахувань за вислугу років, яка доволі часто перешкоджає залученню молоді і стимулює до роботи на державній службі осіб передпенсійного та пенсійного віку;

4) оцінювання ефективності виконання посадових обов'язків державними службовцями. Чинна система не діє за профілями компетентності¹ та не використовує систему факторно-кваліметричного оцінювання, що не дозволяє використовувати кадрове оцінювання як ефективний засіб кадрової політики;

5) формування досконалої системи призначення на посади, просування по службі та ротації кадрів. Призначення на посади вищих

¹ Методологія розроблення профілю компетентності за досвідом міжнародної практики управління персоналом у сфері державної служби охоплює: визначення управлінського рівня, категорії посад, для яких буде розроблятися профіль компетентності; визначення функцій цієї посади в організації та стадії розвитку організації; визначення інших важливих елементів контексту роботи на даній посаді; ідентифікацію релевантних категорій компетентності та груп компетентностей для відповідної посади; вибір групи експертів серед безпосередніх працівників на даній посаді (успішних та неуспішних); збір даних від групи експертів щодо успішності їхньої роботи на певній посаді шляхом проведення структурованого інтерв'ю та спостереження; ідентифікацію способів поведінки, які відрізняють успішних та неуспішних працівників; попереднє узгодження отриманих даних (валідазацію профілю) з більш широким колом працівників органу; доопрацювання профілю за результатами попереднього узгодження; затвердження остаточної редакції профілю та впровадження його в роботу.

категорій здійснюється за політичними та суб'єктивними чинниками, відсутня практика створення незалежних комісій або центрів оцінки для відбору кандидатів на посади державних службовців; не використовується потенціал горизонтальної ротації та просування по службі за спеціальними програмами кар'єрного зростання; нема жорсткого зв'язку між навчанням та просуванням по службі.

З урахуванням потреби гармонізації системи державної служби та підвищення ефективності виконання нею завдань і функцій держави пріоритетними напрямками її подальшої трансформації можуть стати:

- запровадження стандартів професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування та стратегічного партнерства діяльності державних органів з орієнтацією на надання державних послуг, що відповідали б стандартам Міжнародної організації стандартизації ISO;

- створення ефективної моделі моніторингу ефективності діяльності державних органів та їх посадових осіб щодо реалізації стратегічних документів, управлінських рішень та надання послуг, яка б включала інструментарій функціонального огляду, адміністративного аудиту, адміністративного контролінгу та адміністративного моніторингу;

- удосконалення системи добору кадрів на державну службу для визначення найбільш кваліфікованих фахівців, обізнаних зі сучасними управлінськими технологіями, та здібних випускників вищих навчальних закладів;

- удосконалення системи оплати праці державних службовців на засадах забезпечення її конкурентоспроможності на ринку праці та заохочення державних службовців за результативну, сумлінну роботу;

- забезпечення прозорості державної служби, високого рівня відповідальності та звітності за підготовку і виконання управлінських рішень, надання послуг шляхом: створення прозорої системи управління персоналом державної служби; посилення відповідальності державних службовців за результати своєї діяльності; запровадження прозорої процедури просування по службі на підставі професійних досягнень; адаптації інституту державної служби до європейських стандартів з урахуванням національних особливостей (через комплексний розвиток законодавства про державну службу як професійний засіб виконання завдань і функцій держави); системне визначення видів державної

служби; удосконалення законодавства з питань проходження державної служби; забезпечення політичної нейтральності державних службовців у процесі виконання своїх професійних обов'язків, посилення їх правової та соціальної захищеності; стимулювання професійного зростання та високих результатів діяльності державних службовців на засадах рівності оплати за однакові обсяг, інтенсивність роботи і рівень відповідальності; удосконалення системи професійного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

– посилення ролі інститутів громадянського суспільства у державному будівництві, забезпеченні трансформації державної влади та місцевого самоврядування, поліпшення умов для реалізації прав та свобод людини і громадянина на місцевому та регіональному рівнях.

Реалізація зазначених пріоритетів дасть змогу суттєво змінити суб'єктну складову суспільного сектору економіки, модернізувавши її в орієнтації на світові, насамперед європейські стандарти, підготувати до викликів глобалізації і розвитку сучасних міжкультурних відносин.

РОЗДІЛ 4. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУСПІЛЬНОГО СЕКТОРУ В УКРАЇНІ

4.1. Стратегічні орієнтири та напрямки модернізації складових суспільного сектору

Одним із першочергових завдань ефективного управління довгостроковим розвитком суспільного сектору є визначення стратегічних векторів та пріоритетів модернізації, які би відображали концепцією його розвитку в національній економіці і знаходили своє відображення в цілереалізуючих програмно-планових розробках. Розв'язання цього завдання можна здійснити через використання прямого та непрямого підходів.

Прямий підхід передбачає визначення стратегічних орієнтирів за допомогою інструментарію стратегічного аналізу, через побудову матриці СВОТ-аналізу, яка дає змогу виділити загрози та можливості розвитку об'єкта дослідження. Застосування цього методу стосовно суспільного сектору економіки дозволило виявити внутрішні та зовнішні переваги, недоліки, потенційні зовнішні й внутрішні можливості та загрози його розвитку.

Відповідно до стратегічної матриці стратегічними орієнтирами розвитку суспільного сектору України можна визначити (див. табл. 4.1): створення самодостатнього, конкурентоспроможного, соціально спрямованого, ноосферизованого суспільного сектору економіки; збереження та розвиток інтелектуального й науково-технічного потенціалів України, здійснення кардинальної модернізації виробництва та розвиток його наукомістких галузей; забезпечення розвитку наноструктурних систем; проведення структурної політики з підтримкою розвитку наукомістких та технологічних галузей; комерціалізацію соціальних послуг; посилення активності державного сектору не тільки як постачальника технічних і функціональних рішень, а також як стратегічного партнера в наданні послуг громадянам, приватним фірмам і державним службовцям за допомогою Інтернету; стимулювання створення держхолдингів, які забезпечуватимуть розвиток інфраструктурних інноваційних галузей і сприятимуть якісному наданню суспільних послуг.

**Стратегічна матриця SWOT-аналізу
для суспільного сектору економіки України**

| ПЕРЕВАГИ | НЕДОЛІКИ |
|---|--|
| <i>Внутрішні переваги</i> | <i>Ендогенні недоліки</i> |
| <p>1. Висококваліфіковані трудові ресурси.</p> <p>2. Добре розвинена система вищої освіти та професійної підготовки.</p> <p>3. Значний науково-технологічний потенціал (наукові школи, унікальні сучасні технології виробництва).</p> <p>4. Туристично-рекреаційний потенціал (екологічна чистота більшості областей країни, мальовнича природа та ландшафти, наявність об'єктів історико-культурної спадщини: пам'яток архітектури, культури, монументального мистецтва та археології).</p> <p>5. Посилення процесів державного регулювання економіки зумовлене необхідністю компенсування "провалів" ринку, подолання негативних чинників монополізації, вирішення проблем виробництва суспільних товарів, екстерналій, інформаційних проблем.</p> <p>6. Використання антимонопольного регулювання, державного субсидювання, державного замовлення.</p> | <p>1. Непослідовність і безсистемність у здійсненні економічних реформ у сфері розвитку суспільного сектору.</p> <p>2. Відсутність стандартів публічної політики і публічних процедур.</p> <p>3. Високий рівень тінізації економіки.</p> <p>4. Низький рівень соціальних стандартів.</p> <p>5. Гострий дефіцит державних фінансових ресурсів, що не дозволяє ефективно реалізовувати соціальні програми.</p> <p>6. Відсутність ефективної системи управління якістю. Повільні темпи реформування державної систем стандартизації і сертифікації.</p> <p>7. Неефективне управління суспільним сектором економіки. Корупція та зловживання в апараті управління.</p> <p>8. Низька інституційна активність третього сектору у визначенні стратегічних пріоритетів розвитку суспільного сектору та контролі за їх досягненням.</p> <p>9. Скорочення державного секторе під впливом соціально-політичних та економічних факторів при недостатньо ефективному механізмі управління державною власністю ефективності управління.</p> <p>10. Забрудненість навколишнього середовища, відсутність системи ефективної профілактики і незадовільна якість медичного обслуговування, залишковий принцип фінансування охорони здоров'я. Недостатньо ефективний державний контроль за системою медичного страхування та приватною медициною, що підсилює фінансове шахрайство, відбір для страхування осіб з найменшими чинниками ризику.</p> <p>11. Структурні викривлення інституційна негнучкість сектора комунальних послуг, що не дозволяє належним чином задовольняти необхідні соціальні стандарти в наданні комунальних послуг.</p> <p>12. Неефективність корпоративного управління в суспільному секторі.</p> |

| <i>Зовнішні переваги</i> | <i>Екзогенні недоліки</i> |
|--|---|
| <p>1. Єроінтеграційний, євроатлантичний вектор реформування національної економіки.</p> <p>2. Приєднання України до Болонського процесу, що сприяє формуванню спільного освітнього і наукового простору та розробці єдиних критеріїв і стандартів у цій сфері.</p> <p>3. Можливість здійснювати міжнародний науково-технічний обмін, запобігати надходженню в Україну застарілих та малоефективних технологій; допомагати застосуванню сучасних високоефективних технологій; підвищувати рівень інтелектуалізації вітчизняного експорту.</p> <p>4. Адаптація до міжнародних правових стандартів у сфері охорони здоров'я щодо створення механізму швидкого реагування на основі загрози для здоров'я (збільшення кількості застрахованих, децентралізація державної системи охорони здоров'я, збільшення первинної допомоги, розширення автономії стаціонарів) зосередження на детермінантах здоров'я, посилення приватного сектора, поліпшення якості медичних послуг, пріоритетності медичної освіти.</p> | <p>1. Нераціональна структура експорту – надмірний вивіз сировинних ресурсів.</p> <p>2. Відсутність обов'язкових вимог до продукції, яка імпортується з-за кордону щодо її безпеки через технічні регламенти та міжнародні стандарти якості та відсутність системи їх підтвердження через нотифіковані органи, які би визнавалися у розвинутих країнах.</p> <p>3. Витіснення України з частини зовнішніх ринків збуту продукції, зокрема, в країнах СНД і Східної Європи.</p> |
| ПОТЕНЦІЙНІ МОЖЛИВОСТІ | ПОТЕНЦІЙНІ ЗАГРОЗИ |
| <i>Потенційні внутрішні можливості</i> | <i>Внутрішні загрози</i> |
| <p>1. Створення самодостатнього, конкурентоспроможного, соціально спрямованого, ноосферизованого суспільного сектору економіки.</p> <p>2. Збереження та розвиток інтелектуального й науково-технічного потенціалів України, здійснення кардинальної модернізації виробництва та розвиток його наукомістких галузей.</p> <p>3. Створення нової галузі промисловості – наноіндустрії і забезпечення розвитку наноструктурних систем, наноматеріалів, нанотехнологій.</p> <p>4. Проведення структурної політики з підтримкою розвитку наукомістких та технологічних галузей.</p> <p>5. Комерціалізація соціальних послуг.</p> <p>6. Посилення активності державного сектору не тільки як постачальника технічних і функціональних рішень, але також як стратегічного партнера в наданні послуг громадянам, приватним фірмам і державним службовцям по Інтернету.</p> <p>7. Стимулювання створення держхолдингі які забезпечуватимуть розвиток інфраструктурних інноваційних галузей і сприятимуть якісному наданню суспільних послуг.</p> | <p>1. Занепад морального стану суспільства.</p> <p>2. Блокування створення ефективних механізмів управління соціально-економічним розвитком.</p> <p>3. Непрозорість та корумпованість взаємодії державних органів з суб'єктами господарювання. Руйнування науково-технічного потенціалу і деіндустріалізація економіки: згорання науково-дослідних та експериментально-конструкторських робіт (НДЕКР), відтік кваліфікованих робочих кадрів за кордон.</p> |

| Потенційні зовнішні можливості | Потенційні зовнішні загрози |
|---|--|
| <p>1. Можливість активно долучитися до формування як нової структури міжнародних відносин у Євросоюзі, так і системи сучасного світоустрою.</p> <p>2. Створення системи моніторингу геополітичних факторів впливу на міжнародну безпеку і національну безпеку.</p> <p>3. Використання позитивного досвіду ПРООН (глобальної мережі ООН із розвитку) у сфері запобігання і подолання криз, демократичного врядування, підвищення соціальних стандартів.</p> <p>Використання ресурсу зарубіжних програм та проектів у посиленні інституційної спроможності суспільного сектору.</p> <p>4. Прийняття та імплементація стандартів державної служби ЄС: регулювання державної служби на засадах публічного права, розмежування політичних та адміністративних посад, удосконалення системи управління державною службою.</p> | <p>1. Відсутність консолідації української політичної еліти, що стримує реалізацію стратегічних завдань зовнішньої політики.</p> <p>2. Посилення добровільно-примусової координації національних макрополітик на глобальному рівні.</p> <p>3. Перетворення націй-держав у сегменти глобального ринку, де без обмежень панують ТНК.</p> <p>4. Посилення макроекономічної нестабільності в національній економіці внаслідок світової фінансової кризи.</p> |

Непрямий підхід зводиться до визначення цільових орієнтирів на основі врахування існуючих програмно-планових документів, оцінок вітчизняних та зарубіжних експертів, науковців, управлінців.

Ряд вітчизняних науковців (О. Г. Білорус, А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, Я. А. Жаліло, Ю. М. Пахомов, Ю. В. Полунєв, Ж. В. Поплавська, В. П. Семиноженко, Л. І. Федулова та ін.), характеризуючи концептуальні основи реформування національної економіки, вказують на необхідність побудови постіндустріального, соціалізованого суспільства з високими характеристиками якості життя населення, за умови провідної ролі держави в її трансформації. Факторами такої трансформації повинні бути: гуманізація економіки, демократизація господарського життя, екологізація економічного розвитку, формування та розширення соціальної бази реформ, розробка та реалізація довгострокових пріоритетів, освоєння інноваційної моделі розвитку [18, 44, 68, 83, 91, 209, 210].

Формування і реалізація стратегії розвитку суспільного сектору економіки України та його складових здійснюється на основі концепцій,

доктрин, соціально-економічних прогнозів, державних та регіональних цільових програм, урядових програм, Державних програм економічного і соціального розвитку України на кожен рік. Зокрема:

1) Національною Доктриною розвитку освіти, затвердженою Указом Президента від 17 квітня 2002 р. № 347/2002, передбачено інституційне забезпечення стимулювання переходу до нового типу гуманістично-інноваційної системи освіти в Україні, що сприятиме істотному зростанню інтелектуального, культурного, духовно-морального потенціалу особистості та суспільства [180];

2) Бюджетною стратегією на 2008–2012 рр., схваленою постановою Уряду від 25 вересня 2008 р. № 1359, прогнозується підтримка високих темпів економічного зростання на основі його інноваційно-інвестиційної складової, фінансової стабільності та проведення цілеспрямованої державної політики у соціальній сфері, що забезпечить підвищення рівня державних соціальних стандартів і зниження рівня бідності. Пріоритетними напрямками державної політики у сфері соціального захисту визначено перехід від системи соціального захисту через надання пільг до політики зростання доходів та надання державної допомоги соціально вразливим верствам населення залежно від їхнього матеріального стану. Малозабезпеченим верствам населення планується компенсація зростання тарифів на житлово-комунальні послуги за умови здійснення енергозберігаючих заходів, підвищення рівня життя населення оцінюється досягти шляхом стимулювання зайнятості та створення нових робочих місць; [234]

3) Національною Стратегією розвитку “Україна-2015”, Державною програмою забезпечення конкурентоспроможності національної економіки в процесі європейської та євроатлантичної інтеграції на 2007–2015 рр. на довгострокову перспективу планується підвищення конкурентоспроможності економіки України, активізація її інноваційно-інвестиційної складової розвитку із позитивним впливом на структурні процеси у реальному секторі економіки та в розширенні перспективної складової “економіки на базі знань”, що повинно забезпечити динамічне економічне зростання із підвищенням рівня та якості життя населення [127];

4) Державною програмою “Інформаційні та комунікаційні технології в освіті і науці на 2006–2010 роки”, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2005 р. № 1153, визначаються передумови розвитку освіти і науки, підвищення ефективності державного управління

шляхом впровадження інформаційних та комунікаційних технологій, забезпечення реалізації прав на вільний пошук, одержання, передачу, виробництво і поширення інформації, здійснення підготовки необхідних спеціалістів і кваліфікованих користувачів, сприяння розвитку вітчизняного виробництва високотехнологічної продукції, насамперед конкурентоспроможних комп'ютерних програм, як найважливішої складової інформаційних та комунікаційних технологій сприяння переходу економіки на інноваційний шлях розвитку [112];

5) Загальнодержавною комплексною програмою розвитку високих наукоємних технологій, затвердженою Законом України від 9 квітня 2004 р. № 1676-IV, передбачено збільшення асигнувань і концентрацію фінансових, матеріальних та інтелектуальних ресурсів для проведення прикладних наукових досліджень і здійснення науково-технічних розробок, спрямованих на створення і розвиток високотехнологічних виробництв; створення принципово нових видів продукції та технологій [234];

6) Державною програмою прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008–2012 рр., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2007 р. № 1118, обґрунтовано доцільність та механізми створення єдиної системи прогнозно-аналітичних та стратегічних маркетингових досліджень науково-технологічного розвитку для підвищення ефективності державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності, задоволення потреб державного та приватного секторів економіки в об'єктивних і комплексних прогнозах щодо науково-технологічного розвитку, формування конкурентоспроможного вітчизняного сектору наукових досліджень та розробок [61];

7) Державною цільовою економічною програмою створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2009–2013 рр., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 14 травня 2008 р. № 447, передбачено посилення функціонування інноваційної інфраструктури через розвиток мережі її нових елементів (інноваційних центрів, центрів трансферу технологій, наукових парків, регіональних інноваційних кластерів, інноваційних бізнес-інкубаторів тощо), які дадуть змогу ефективно використовувати потенціал секторів суспільного сектору [67].

Таким чином, можна стверджувати, що в Україні напрацьована певна нормативна база для формування та реалізації стратегічних орієнтирів подальшої трансформації суспільно-добровільного сектору і

модернізації державного та муніципального секторів економіки. Її ефективність та реальність реалізації залежить не лише від органів влади, а й від суспільства загалом.

Особливе місце у визначенні стратегічних орієнтирів розвитку суспільного сектору нині покладається на демократичні інституції третього сектору (громадські об'єднання, спілки, мозкові центри, асоціації підприємців, благодійні фонди та ін.), через розробку та реалізацію ним Громадської стратегії розвитку України, яка б передбачала створення дорадчих громадських інституцій, що здійснюватимуть консультування в процесі прийняття та реалізації державних рішень, ресурсну підтримку, моніторинг рішень відповідних органів публічної влади, політичних заяв, офіційних даних щодо виконання цільових програм, дотримання прав, свобод та законних інтересів громадян, відповідність законодавству її міжнародним зобов'язанням.

Безпосереднє відношення до формування і реалізації стратегічних орієнтирів розвитку суспільного сектору мають цілереалізуючі документи. Так, зокрема, в програмі соціально-економічного розвитку України на 2009 р. особлива увага акцентується на необхідності вдосконалення ефективності управління суспільним сектором через запровадження прозорого та ефективного механізму реалізації державою своїх прав як власника; підвищення якості управління державним майном; оптимізацію структури державного сектору економіки, в тому числі переліку об'єктів, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави; першочерговий продаж пакетів акцій, володіння якими не дає змоги державі істотно впливати на роботу підприємств, та підприємств, що не займають монопольного становища на ринку [281].

У програмі діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків” [246] як основні стратегічні орієнтири економічної політики, яка визначатиме подальший розвиток суспільного сектору, доцільно виокремити: примноження людського капіталу шляхом розвитку науки та освіти, культури, охорони здоров'я; побудову сучасної конкурентоспроможної економіки на основі інноваційної та інвестиційної діяльності, заохочення спрямування фінансових, технологічних та організаційних ресурсів на інноваційні цілі; сприяння розвитку науки та впровадженню інновацій як основного елемента структурних перетворень і забезпечення конкурентоспроможності економіки на світовому ринку;

удосконалення нормативно-правової бази щодо державного сприяння захисту прав інтелектуальної власності суб'єктів господарювання України за кордоном; застосування сучасних підходів до бюджетного планування та виконання бюджетів, використання стимулюючої ролі бюджетної і податкової політики; підвищення ефективності управління корпоративними правами держави та державними підприємствами; детінізацію економіки та легалізацію капіталів некримінального походження; проведення на замовлення Кабінету Міністрів України фінансового аудиту за міжнародними стандартами всіх національних акціонерних компаній, державних підприємств та підприємств із контрольною часткою акцій держави; впровадження визнаних у світі принципів розкриття інформації підприємствами і фінансовими установами щодо їхньої діяльності, зокрема з метою відстеження перехресних прав власності та інших зв'язків між ними; залучення ресурсного потенціалу регіонів для розвитку суспільного сектору, стимулювання використання науково-технічного та інноваційного потенціалів, подолання депресивності територій, створення умов для формування в кожному регіоні високотехнологічного господарського комплексу, в тому числі на кластерній основі.

Підписання Україною у 2000 р. на Саміті Тисячоліття в Нью-Йорку "Декларації тисячоліття ООН" (ПРООН) визначило пріоритетність в управлінні суспільним сектором саме соціальних питань, забезпечення розвитку і зміцнення людського потенціалу. Цілі тисячоліття, адаптовані до умов України, передбачають до 2015 р. вирішення таких пріоритетних завдань [62]:

1) подолання бідності через зменшення вдвічі кількості населення, вартість добового споживання якого не перевищує 4,3 дол. США за паритетом купівельної спроможності, порівняно з 2001 р.; зменшення на третину частки бідного населення (згідно з показниками, визначеними національною межею бідності);

2) забезпечення доступу до якісної освіти впродовж життя через підвищення рівня населення, які охоплюються освітніми закладами;

3) забезпечення сталого розвитку довкілля через збільшення на 12% частки населення, що має доступ до чистої питної води в період з 2001 до 2015 рр.; вирішення проблеми забруднення повітря стаціонарними джерелами; розширення мережі заповідників та природних національних парків до 10,4% від загальної території України;

4) поліпшення здоров'я матерів та зменшення дитячої смертності, що передбачає зменшення на 17% рівня материнської смертності та смертності серед дітей віком до 5 років;

5) обмеження поширення ВІЛ-інфекції/СНІДу та туберкульозу і започаткування тенденції до скорочення їх масштабів (зменшення на 13% темпів розповсюдження ВІЛ/Сніду та на 42% рівня захворюваності на туберкульоз;

6) забезпечення гендерної рівності через забезпечення гендерного співвідношення обох статей на рівні не менше від 30% до 70% у представницьких органах влади і на вищих щаблях виконавчої влади та скорочення наполовину розриву в доходах жінок та чоловіків.

Виконання зобов'язань щодо даної декларації дозволить Україні отримати найкращий глобальний досвід та ресурси для прискорення прогресу людського розвитку з акцентом на скорочення бідності та нерівності, утвердження соціальних стандартів і забезпечення стабільного економічного зростання. Діяльність ПРООН в Україні в цьому напрямку включатиме підтримку Уряду у втіленні стратегії європейського вибору України, ініціативи у розвитку приватного сектору та регуляторної політики, продовольчій безпеці та аграрній політиці, приведення національного соціального моніторингу ближче до рамкової стратегії соціальної інтеграції ЄС.

З урахуванням тенденцій розвитку світової економіки, які визначаються зростанням впливу інформаційно-комунікативних технологій, поступовим переходом розвинутих країн від індустріальної економіки до економіки знань, основними стратегічними завданнями у процесі розвитку суспільного сектору слід визначити:

- формування сучасних управлінських інституцій, забезпечення демократичного врядування;

- створення безпечного середовища для людського розвитку, зміцнення людського потенціалу;

- підвищення конкурентоспроможності суспільного сектору економіки, забезпечення сталого економічного зростання держави та матеріального добробуту її громадян;

- перехід від експортно-сировинного до інвестиційно-інноваційного типу розвитку з нарощенням конкурентного потенціалу української економіки в освіті науці, високих технологіях;

– створення національної інноваційної системи, яка включатиме такі підсистеми: державного регулювання, освіти, генерації нових знань, інноваційної інфраструктури, виробництва продуктів та послуг, які забезпечуватимуть стимулювання продукування нових унікальних знань, досвіду, технологій та їх комерціалізацію.

З огляду на стратегічні завдання розвитку суспільного сектору України, євроінтеграційний вектор реформування національної економіки, очевидною є необхідність комплексу інституційних перетворень, які забезпечуватимуть модернізацію системи державного, муніципального секторів та системи державного управління.

В європейському законодавстві нема однозначних та жорстких норм, які б визначали модель державного управління, що повинна бути запроваджена країнами, котрі прагнуть стати членом європейської спільноти, однак є загальноприйняті принципи адміністративної моделі управління: надійності, прогнозованості, відкритості, прозорості, відповідальності, результативності та ефективності надання державних послуг.

Протягом двох десятиліть реформування суспільного державного сектору отримано багато позитивних здобутків. На даний час уряди країн ЄС є результативнішими, прозорішими, краще обізнаними з потребами споживачів та більш сконцентрованими на ефективному виконанні своїх функцій. Однак одні й ті самі реформи для різних країн мали різні наслідки, тому потрібно врахувати специфіку власної системи державного управління, щоб вибрати правильний вектор стратегічних реформ.

Аналіз програмних документів, зарубіжного досвіду, насамперед країн ЄС, праць вітчизняних вчених, економістів, політиків [92, 210, 303, 304, 322, 323] та власні розвідки дозволяють виокремити такі стратегічні орієнтири суспільного сектору:

– дотримання гуманітарного вектора політичного реформування, освоєння нових універсальних політичних цінностей, концептуальне переосмислення національного політичного світогляду, реінтерпретацію ресурсної системи суспільства та переспрямування вектора політичного реформування у вимір сучасних гуманітарних вимог;

– створення надійних передумов постійного самовідтворення, самооновлення та самовдосконалення демократії. В даному випадку мова йде про відмову від патерналістських схем відносин між державою та суспільством і максимальне врахування громадянської складової в

державному управлінні. Політична система повинна бути переведена в таку площину координат, в якій людський фактор, громадські інституції стануть головним критерієм ефективності державного управління;

– запровадження інтегрованої системи управління державними фінансами, яка б передбачала: підвищення функціональної ефективності, поліпшення прозорості державного бюджету завдяки новій бюджетній архітектурі; перехід від культури засобів до культури результатів шляхом надання більшої свободи виконавцям бюджетних програм в обмін на підвищення їхньої відповідальності за отримані результати; поліпшення достовірності та прозорості інформації щодо фінансового стану держави завдяки потрійному бухгалтерському обліку та сертифікації фінансової звітності. Міністерством фінансів України за участі Світового банку та Міжнародного банку реконструкції та розвитку реалізується спільний проект модернізації державних фінансів на період до 2012 р., в рамках якого Україна отримує 50 млн. дол. США для розбудови інституційного потенціалу та стійкої інтегрованої системи управління державними фінансами (СУДФ) за участю Міністерства фінансів, Головного контрольно-ревізійного управління та Державного казначейства. СУДФ в Україні в частині забезпечення ефективного функціонування суспільного сектору повинна сприяти ефективному вирішенню таких питань: повномасштабному впровадженню механізмів середньострокового бюджетного планування; оптимізації кількості та підвищення результативності виконання бюджетних програм; удосконаленню механізму застосування програмно-цільового підходу до складання і виконання бюджету шляхом упорядкування та оптимізації мережі бюджетних установ, реалізації принципу поступового переходу від утримання бюджетних установ до виділення їм коштів для надання суспільних послуг; підвищенню якості казначейського обслуговування бюджетів усіх рівнів; посиленню контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів шляхом застосування паспортів бюджетних програм; зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів для забезпечення економічного розвитку територій; удосконаленню міжбюджетних відносин, виходячи з динаміки фінансово-бюджетних та соціально-економічних показників розвитку адміністративно-територіальних одиниць; врегулюванню міжбюджетних відносин на рівні районів, територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їхніх об'єднань; забезпеченню поетапного впровадження програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів як складової їх середньострокового

планування; поетапній оптимізації виконання галузевих програм розвитку з урахуванням вимог СОТ, які здійснюються за підтримки державного бюджету. Не заглиблюючись у детальний аналіз, окреслимо ці орієнтири для інших складових суспільного сектору.

В частині вдосконалення управління публічними фінансами орієнтиром модернізації має стати забезпечення подальшого реформування податкової системи шляхом створення сталої системи отримання державних доходів на основі добровільного виконання платниками податків вимог податкового законодавства. Зокрема, Програмою діяльності Кабінету Міністрів України “Послідовність. Ефективність. Відповідальність” [210] у напрямі поглиблення ринкових перетворень та вдосконалення державного управління передбачено реформування податкової системи, яка включає Програму модернізації Державної податкової служби України [277].

Стосовно діяльності бюджетних установ державного сектору, на нашу думку, варто виділити такі напрямки модернізації: розробку та впровадження єдиних національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та єдиного плану рахунків бухгалтерського обліку в бюджетних установах, гармонізованого з бюджетною класифікацією; удосконалення системи фінансової звітності та звітності про виконання бюджетів шляхом: удосконалення методології складення форм звітності, розробки та запровадження нових форм фінансової звітності та звітності про виконання бюджетів, удосконалення методів складення та консолідації фінансової звітності та звітності про виконання бюджетів з використанням сучасних інформаційних технологій; створення уніфікованої організаційної та інформаційної облікової системи, що передбачатиме: модернізацію фінансово-бухгалтерських служб, забезпечення казначейського обслуговування усіх суб'єктів державного сектору, адаптацію бюджетної системи, створеної на засадах програмно-цільового методу, до нових методологічних принципів системи бухгалтерського обліку, посилення контролю з боку органів Державного казначейства за дотриманням єдиних правил ведення бухгалтерського обліку і складення звітності, удосконалення системи підготовки та перепідготовки кадрів фінансово-бухгалтерських служб, уніфікацію програмного забезпечення, що використовується суб'єктами державного сектору з метою забезпечення обміну інформацією між Міністерством Фінансів України, органами

Державного казначейства і суб'єктами державного сектору з використанням баз даних та інформаційних систем [322].

Проведений в процесі дослідження аналіз дає змогу визначити такі вектори модернізації суспільного сектору:

- запровадження принципу “ефективне управління”, який повинен орієнтуватися не тільки на результуючий фактор, а й на наслідки як для суспільного сектору, так і для економіки загалом. Такий підхід передбачає використання корпоративного менеджменту, стратегічного планування, моніторингу показників ефективності;

- вдосконалення процедур прийняття рішень у бюджетному процесі, збільшення прозорості й удосконалення підзвітності, що сприятиме економному використанню бюджетних коштів;

- забезпечення високої якості зорієнтованих на споживача державних послуг. Більше половини країн ОЕСР прийняли хартії громадян (citizens' charters) щодо отримання легкодоступної державної послуги, зорієнтованої на якість, і власне хартії послуг (service charters), які встановлюють механізми відшкодування збитків у судовому порядку. Уряди мають змогу оцінювати власний досвід отримання державних послуг та порівнювати із проголошеними стандартами їх надання;

- скорочення бюрократичних процедур, консультування з громадськістю і реальним сектором стосовно законодавства та нормопроекування. Систематична оцінка позитивних і негативних впливів управлінських рішень та їх альтернатив допоможе уряду зменшити регуляторні витрати для бізнесу при максимізації результативності урядових дій із захисту інтересів громадськості;

- збільшення відкритості, відповідальності за використання державних коштів та належної поваги до громадян. Для попередження навмисних зловживань і можливих помилок потрібно активно використовувати процедуру адміністративного аудиту, зміцнювати громадський контроль, розвивати інститут омбудсмена.

Модернізацію муніципального сектору як складової суспільного сектору доцільно, на нашу думку, розглядати з позицій модернізації власне муніципального сектору та модернізації технологій управління його функціонуванням і розвитком. У свою чергу, модернізацію муніципального сектору слід розглядати в контексті забезпечення його життєздатності та корпоратизації. Такий підхід є закономірним і логічним.

Розвиток муніципального сектору тісно пов'язаний з поняттям “життєздатність”, оскільки він, як зазначає Р. Шефер, врешті-решт повинен призводити до “зниження уразливості сектору до раптових змін у виробничій технології або ринковому середовищі” [388, с. 6]. Джерелом змін можуть бути як зовнішні, так і внутрішні імпульси. Підсистеми окремих муніципальних утворень можуть по-різному реагувати на ці зміни та володіють різною здатністю адаптуватися до них. Так, сектори з розвиненою адаптивною здатністю до змін можуть скористатися перевагами ситуації, що складається, зміцнити свої позиції в конкурентній боротьбі з іншими секторами й одержати для себе вигоду. Зміни можуть спричинятися і внутрішніми чинниками, пов'язаними з усвідомленням незадоволених потреб місцевого населення та прагненням підвищити його добробут. Але і в цьому випадку виникає необхідність вдосконалення механізму реагування на місцеві потреби. Мета політики розвитку муніципального сектору полягає в тому, щоби підвищити здатність адекватно реагувати на зовнішні зміни, а не в тому, щоби захистити його від їхнього впливу. Останнє в більшості випадків є практично неможливим. Підвищення життєздатності муніципального сектору передбачає, перш за все, створення гнучкої, диверсифікованої структури муніципальної економіки, що сприймає інновації. Проте поняття життєздатності виходить далеко за рамки економічних характеристик. Вищий рівень життєздатності пов'язується з досягненням муніципальним сектором стану, який відповідає таким критеріям: гнучкість – здатність ефективно реагувати на зміни в навколишньому середовищі; винахідливість та новаторство – здатність та прагнення до експериментування та впровадження новацій; ініціативність – здатність, бажання та наявність ресурсів для ухвалення самостійних рішень і їх реалізації; диверсифікованість економіки – наявність у муніципальному секторі хоча б однієї сфери, на яку зміни в окремій галузі або на ринку певного товару помітно не впливають.

Корпоратизацію муніципального сектору необхідно розглядати з позиції його розуміння як корпоративної структури. Зазначений підхід, що запропонували деякі автори [154, с. 30–33], базується на таких вихідних положеннях:

– муніципальний сектор – це інтегрована сукупність членів територіальної громади, підприємницьких структур, органів місцевого

самоврядування, соціальних установ, громадських організацій, реалізація індивідуальних інтересів яких у підсумку спрямована на досягнення колективної мети – забезпечення динамічного розвитку територіальної системи на основі створення сприятливого муніципального середовища;

- центральним та необхідним компонентом муніципального сектору є людина, що характеризує його як соціальну організацію;

- кожен зі суб'єктів муніципального сектору, функціонуючи в його територіально-просторових, правових, ресурсних рамках, прагне отримати певну вигоду, своєрідний дивіденд, як в економічному, так і соціальному проявах;

- основним компонентом муніципального сектору є комунальна власність у фінансовій та матеріальній формах, використання якої повинно забезпечити виконання колективних функцій;

- управління розвитком муніципального сектору здійснюють органи місцевого самоврядування, осередки громадських організацій, управлінські підрозділи підприємств, що становлять керівне ядро муніципальної системи. Ефективність його функціонування визначає спрямованість і динаміку комплексного розвитку муніципального сектору, зумовлює силу взаємозв'язку між його сферами;

- муніципальний сектор конкретного муніципального утворення характеризується наявністю певної корпоративної культури, що зумовлено впливом культурно-історичних, етнічних та ментальних особливостей певної території, місцевими традиціями та звичаями.

Проведене дослідження показало, що наявна система технологій управління розвитком муніципального сектору надзвичайно архаїчна, зберігає багато рис ще з часів функціонування грецьких міст-полісів та надання містам Магдебурзького права. Це обумовлено як її об'єктивною інерційністю, так і суб'єктивним консерватизмом управління місцевим економічним розвитком [173, с. 119–125].

Постановка питання про необхідність модернізації технологій управління муніципальним сектором визначається такими аргументами: невідповідністю впровадження технологій управління, які застосовуються, в країнах з усталеними принципами функціонування публічного сектору трансформації об'єктів управління – муніципального утворення та муніципального сектору, що визначають сутність і зміст управлінського процесу, зокрема формуванням місцевих ринкових економічних систем на основі поєднання різних форм власності; руйнуванням державного

монополізму на надання житлово-комунальних послуг та становленням муніципального сектору економіки; посиленням конкуренції між окремими муніципальними утвореннями на національному та регіональному ринках за інвестиційні ресурси; зростанням впливу глобальних та наднаціональних чинників на розвиток муніципального сектору, зокрема транснаціональних корпорацій, міжнародних організацій; необхідністю узгодження державної та місцевої економічної політики та інструментів регулювання розвитку муніципального сектору; певною демократизацією місцевого управління, відмовою від командно-адміністративного стилю управління; ускладненням місцевих економічних систем, появою нових полівекторних економічних зв'язків; необхідністю забезпечення ефективності управління розвитком муніципальних утворень; високим рівнем консерватизму моделі й технологій управління розвитком муніципального сектору; необхідністю врахування нової парадигми місцевого розвитку на засадах муніципалізації.

У процесі функціонування муніципального сектору економічний механізм управління його розвитком має модернізуватися безперервно, що сприятиме підвищенню рівня його ефективності. Критерієм якості функціонування цього механізму є кінцевий соціально-економічний результат розвитку муніципального сектору, що дає змогу вирішувати завдання якнайповнішого задоволення потреб членів територіальних громад. Модернізація управління розвитком муніципального сектору повинна обов'язково враховувати особливості цього управління, що відрізняють його від менеджменту суб'єктів господарювання, а також від менеджменту у сфері державного управління. Вони пов'язані з характером муніципальної діяльності, орієнтованої на задоволення потреб населення в різних послугах, облаштування території, створення умов для відтворення та розвитку людини. Перша особливість управління муніципальним сектором полягає в тому, що якщо муніципальне утворення – організація, котра має на меті реалізацію насамперед соціальних (некомерційних) цілей, то критерієм ефективності його діяльності не може бути максимум доходів бюджету або максимум прибутку. У ринковій економіці заробітна плата – це витрати: чим вона вища, тим за інших рівних умов буде нижчий прибуток та ефективність роботи підприємства. У муніципальному секторі зростання доходів населення – одне з найважливіших завдань управління. Друга особливість – роль людини як учасника процесу. Населення в муніципальному секторі виступає одночасно в трьох ролях: як мета, об'єкт і

суб'єкт управління. Такого немає в жодному іншому виді управлінської діяльності. З цим пов'язана третя особливість управління муніципальним сектором – використання людини як головного місцевого ресурсу, тобто орієнтація на бажання, потреби, енергію, волю, інтелект, працю, а часто й грошові засоби окремих громадян. Тому ухвалення та реалізація управлінських рішень на муніципальному рівні відбуваються інакше, ніж на мікрорівні або рівні держави. Четверта особливість управління муніципальним сектором полягає в тому, що воно базується на цінностях, ресурсах, завданнях та можливостях, пов'язаних з місцем проживання людини. Його зміна значна складніша за зміну місця роботи, тому людина відчуває себе “прив'язаною” до місця проживання і через це об'єктивно зацікавлена в його облаштуванні, отриманні якісних муніципальних послуг. Нарешті, п'ята особливість управління муніципальним сектором – комплекс проблем, які необхідно одночасно вирішувати, кожна з яких має локальний характер. З цього логічно випливає і прагнення муніципальної влади вирішувати кожен з них на локальному рівні. В умовах дефіциту фінансових та інших ресурсів вибір пріоритетів розвитку є для муніципальної влади особливо складним завданням. На відміну від державного управління, де важливість стратегічних проблем визнавалася завжди, в муніципальному управлінні легко віддати пріоритет тактиці дій перед стратегією, “латанню дірок” перед перспективою. Тому забезпечення стратегічного підходу в управлінні муніципальним сектором набуває особливої важливості.

Загалом модернізація управління муніципальним сектором має орієнтуватися на врахування сучасних підходів, що базуються на технологіях муніципального менеджменту. Вона повинна стати квінтесенцією адміністративно-територіальної та муніципальної реформ, реалізація яких є необхідною умовою практичної реалізації сучасної концепції муніципального сектору як корпоративного суб'єкта ринкових економічних відносин.

Модернізація державної служби як інституційного інструменту забезпечення реформування системи державного і муніципального секторів має бути спрямована на вирішення низки важливих проблем: підвищення ефективності системи управління державною службою; вдосконалення механізму регламентування правового статусу державного службовця та проходження державної служби; паспортизації функцій державних службовців; впровадження ефективної системи оцінювання та стимулювання їхньої роботи; удосконалення системи оплати їх праці;

регламентації порядку надання державних послуг; нормативного врегулювання вимог професійної етики державних службовців; удосконалення системи добору, призначення на посади, просування по службі, ротації державних службовців та їх професійного навчання.

Сучасна парадигма модернізації державної служби України відображена в науково-методичних та практичних виданнях Головного Управління державної служби України, в публікаціях В. Бакуменка, Р. Войтович, С. Дубенко, І. Кравченко, В. Князева, Т. Мотренка, О. Оболенського, І. Надольного, Н. Нижник, М. Лахижої, Г. Лелікова, С. Озірської, В. Табачника, Ю. Полянського та інших науковців. Її можна представити у вигляді таких положень: обґрунтування інституційного забезпечення трансформаційних процесів у державній службі, вдосконалення механізмів реалізації європейської політики України; оптимізація механізмів налагодження міжнародної співпраці в системі державного управління; обґрунтування адаптації інституту державної служби до державно-управлінської практики в умовах глобалізації з використанням глобалізаційних критеріїв професіоналізму, що мають транснаціональний характер; розробка механізмів оцінки якості управлінської діяльності з використанням міжнародних вимог якості Міжнародної організації стандартизації ISO.

Умовно інтеграційно-структурну конвергенцію розвитку державної служби до стандартів Європейського Союзу можна класифікувати за такими видами: інтелектуальна (теоретико-категоріальна детермінація елементів та зв'язків між ними); організаційна (методологічно-програмний механізм інсталяції процесів та явищ); інституційна (інституціоналізація відповідних повноважних та робочих органів).

У теорії і практиці інтеграційних процесів відомо багато моделей та способів інтеграції. Ця множина обумовлена диференціацією завдань, швидкістю отримання результатів, національними особливостями реципієнтів та іншими причинами. Проте вона не є кінцевою, оскільки процеси глобалізації та регіоналізації світового господарства вимагають пошуку дедалі новіших форм та методів. З огляду на це науковий інтерес становлять моделі багатовекторності, концентричних кіл, вирівнювання.

Використаємо їх для оцінки інтеграції України в системі державної служби:

– модель багатовекторності. Передбачає надмірну і багатовекторну активність інституційних одиниць державного управління за окремими

напрямами реформування. Дана модель неприйнятна, оскільки передбачає диверсифікацію векторів співробітництва в глобальному просторі, а це призводить до деконцентрації та неврегульованості;

– модель концентричних кіл. У межах даного міжнаціонального простору виділяються певні кола з посиленою активністю у розвитку державного управління загалом та державної служби зокрема. У межах даної субактивності і починають проявлятися тенденції до інтеграції активних кіл у межах власної спеціалізації. Дана модель абсолютно неприйнятна для державної служби України, оскільки державна служба сама перебуває на стадії розвитку, не проявляє субактивності й не має інноваційних інструментів для того, щоб запропонувати потенційним партнерам, і не виділяється у концентричне коло;

– модель регіонального вирівнювання. При застосуванні даної моделі державами-донорами із активною позицією у міжнаціональному просторі надається активна допомога з метою гармонізації норм та стандартів у галузі державної служби країни-реципієнта. Такий підхід супроводжується підписанням низки документів, меморандумів про співробітництво і передбачає залучення фахівців, експертів у сфері державного управління, адміністративного права, адміністративного аудиту Європейської Комісії, Світового банку, SIDA та DFID. Саме це є необхідним і своєчасним для розвитку національної моделі державної служби.

Серед методів та методик інтегрування управлінських структур, елементами яких є національні державні служби, доцільно виділити [94]:

– копіювання, що передбачає точну інсталяцію обраного механізму без корекції на національні особливості та національну систему управління, що є неприйнятним для національної моделі державної служби;

– метод впровадження власної моделі, який зводиться до пошуку та розробки автентичних і власних стандартів, моделей управлінської системи. Даний метод для державної служби неприйнятний, оскільки модель державної служби України перебуває у перехідному стані й потребує реформації на основі уже апробованих часом та історією системах і стандартах;

– адаптацію, яка передбачає своєрідне наближення до правового, організаційного, функціонального механізмів державної служби європейських країн. Даний підхід взятий за основу в Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського

Союзу. Згідно з ним модель адаптації реалізується за такими пріоритетними напрямками: вдосконалення правових засад державного управління; реформування системи оплати праці державних службовців; встановлення порядку надання державних послуг; вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців; вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою; професіоналізація державної служби.

На даний час є три основних проекти майбутнього Європи в інституційних межах Європейського Союзу. Перший орієнтований на те, що Європа буде одним із визначальних факторів сили на світовій арені. Другий проект, який умовно можна назвати соціальним, частково протилежний першому і орієнтований на гуманістичні цінності, права людини та демократію. Третій проект – протилежний двом попереднім – намагається захищати національні держави, або навіть зміцнювати їхню індивідуальну роль у об'єднаній Європі. Даний проект орієнтований на збереження status quo держав-націй у Європі, і нині, як свідчать результати референдумів у Франції, Данії та Норвегії, він має високий рівень підтримки на противагу проекту Європейського Союзу як наднаціонального утворення [366].

Модернізація державної служби повинна забезпечити створення такої моделі, яка повинна в своїй основі мати соціальний, демократичний вектор розвитку і опиратися на ідею використання адаптивно-імплементаційного підходу у реформуванні державної служби, що дасть змогу використовувати норми та стандарти Європейського Союзу у функціональному механізмі державної служби. (див. рис. 4.1).

Потенційними перевагами, які отримає Україна у результаті реалізації даної моделі, є: по-перше, впровадження кращих практик державного управління країн-членів ЄС; по-друге, використання європейської системи адміністративного моніторингу для оцінки якості надання управлінських послуг у системі державної служби; по-третє, розробка і впровадження адаптованого законодавства, необхідного, зокрема, для виконання “Плану дій Україна – ЄС” і виходу України на європейські ринки; по-четверте, налагодження стосунків через систему “Електронного уряду” з фахівцями у сфері державної служби, можливість реального впливу на рівні особистих робочих контактів на формування кращого ставлення ЄС до України та, за великим рахунком, європейської політики стосовно нас.



Рис. 4.1. Концептуальні основи адаптивно-імплементаційної моделі державної служби України

Дана модель повинна включати такі блоки: встановлення та поглиблення співпраці з країнами-членами ЄС; адаптацію норм та стандартів державної служби ЄС; імплементацію стандартів. Кожен із таких блоків має особливості реалізації.

Зокрема, в рамках блоку “Встановлення та поглиблення співпраці” відбувається пошук потенційних партнерів (країн-донорів) із уже встановленою системою стандартів та норм, котрі є об’єктом майбутньої поглибленої співпраці, відбуваються двосторонні зустрічі, робочі візити, розробляються і впроваджуються спільні проекти з “паралелізації” управлінських структур та систем. Яскравими прикладом даних процесів щодо співпраці України з іншими членами ЄС є такі програмні документи, як: програма Tacis, яка в системі державної служби сприяє демократизації управлінської діяльності; програма Twinning, спрямована на підтримку посилення інституційної спроможності державної служби в Україні; програма SIGMA, яка оцінює ефективність реформ та надає допомогу у їх плануванні відповідно до показників кращої європейської практики; програма TAIEХ технічної допомоги, консультування, обміну інформацією; Європейська інноваційна програма науково-технічного співробітництва EUREKA, повноправним членом якої Україна стала 9 червня 2005 р. на XXII сесії Міністерській конференції Європейського Союзу.

Сьогодні за даною програмою в Україні реалізуються регуляторні, парасолькові, кластерні проекти, і вона на даний час є унікальним інноваційним аналітичним ресурсом для державної служби України. В рамках такої співпраці також виділяється проект Україна-Польща “Демократія, ефективність, розвиток”, відповідно до якого в областях створено центри якісного надання адміністративних послуг. Їхніми завданнями є зменшення негативних проявів бюрократизму в органах державної влади, розповсюдження інформації про діяльність облдержадміністрації, спрямованої на відкритість та максимальне задоволення потреб місцевої громади. Позитивним є досвід Польщі щодо впровадження концепції Приязної адміністрації, яка має назву етичного управління. Така філософія експонує насамперед потребу відбудови суспільних зв’язків, посилення професіоналізму, незаангажованості та політичної нейтральності державних службовців.

Другий блок стосується адаптації вітчизняних норм до стандартів державної служби ЄС і характеризується поступовим інституційним

перетворенням запропонованих стандартів державної служби чи окремих структур із корекцією на національні особливості та структуру управління з її традиціями.

Наприклад, адаптація до стандарту ДСТУ ISO 9001-2001 передбачає виконання низки вимог до системи управління якістю, виконання яких повинно забезпечити впевненість у тому, що споживачі стабільно отримуватимуть тільки якісні послуги. Ці вимоги поширюються на такі види діяльності: цикли управління (визначення політики та цілей, розробка стратегічних та оперативних планів для досягнення цілей, проведення моніторингу та аналізу діяльності, прийняття та контроль рішень за підсумками моніторингу); механізми надання послуг органами виконавчої влади (розробка нормативних актів, відповіді на звернення тощо; сюди відносять також вивчення очікувань споживачів щодо послуг та їх інформування); ресурсне забезпечення управлінської діяльності (персонал, інфраструктура, інформаційні ресурси).

Побудова системи управління якістю в органах державної влади на зразок європейських вимог забезпечить: підвищення якості управлінських послуг, забезпечення їхньої стабільності для споживачів; зменшення неефективних витрат бюджетних коштів, усунення робіт, що не створюють цінностей; підвищення прозорості діяльності державної служби; спрощення роботи персоналу органів виконавчої влади за рахунок кращої організації та розподілу відповідальності; поліпшення гнучкості та керованості інститутів державної служби, можливості його спрямування на нові пріоритети та завдання; зменшення кількості помилок, внутрішніх конфліктів, скарг споживачів.

Третій блок – це, по суті, імплементація стандартів. Імплементація передбачає поступове, поетапне включення уже адаптованих норм відповідного стандарту чи моделі в національну систему. Вона характеризується такими показниками: глибиною адаптації стандарту; ступенем автентизації та асиміляції; готовністю та спроможністю адаптаційного середовища чи системи; часовими лагами; прогнозованим ступенем віддачі.

Модернізація суспільного сектору та його складових у рамках адаптивно-імплементаційної моделі повинна гармонізувати його організаційний механізм із нормами та стандартами ЄС. Критеріями ефективності даного процесу є: відповідність загальнодержавному

вектору запланованої співпраці, меті та очікуваним результатам; забезпечення якісних структурних перетворень та надання державних і муніципальних послуг; гуманізація структури державного апарату; перехід на єдині галузеві стандарти; стабільний та паралельний розвиток структур суспільного сектору в розрізі інтеграційної площини.

Щоби задовольнити євроінтеграційні прагнення, України Європейська Комісія підтримала ідею проведення в Україні щорічної оцінки ефективності державного управління та державної служби на зразок тієї, що проводиться для країн-кандидатів у членство в ЄС. Ця ефективність оцінюється в розрізі таких горизонтальних систем: планування та координації державної політики; розвитку державної служби; зовнішнього аудиту; внутрішнього фінансового контролю; управління видатками державного бюджету; ефективності державних закупівель; адміністративного законодавства, яке відображає інституційні зміни державного управління: реформування функцій та структури; вдосконалення стандартів і процедур; забезпечення розвитку нових умінь і навичок персоналу.

Пріоритетним напрямком модернізації державного управління повинно стати створення повноцінної ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування шляхом удосконалення її нормативно-правового забезпечення, запровадження інституціональних засад професіоналізації державного управління та місцевого самоврядування.

Чинна в Україні система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації (ПППК) має ряд недоліків, а саме: 1) відсутній єдиний координатор процесу та належне ресурсне забезпечення; 2) відсутні рубрики оцінки ефективності, результативності системи ППК; 3) зміст, організація та форми професійного навчання службовців не відповідають сучасній парадигмі державного управління та місцевого самоврядування; 4) відсутні унормовані механізми та процедури залучення та мотивації молоді до навчання за спеціальностями, спрямованими на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, відбору претендентів на адміністративні посади; 5) чинна система не відповідає вимогам європейських стандартів.

Тому основними напрямками модернізації системи підготовки перепідготовки та підвищення кваліфікації (ПППК) кадрового забезпечення державного управління повинні бути: фундаменталізація, індивідуалізація, неперервність професійного навчання службовців; вдосконалення організаційного механізму управління системою ПППК; координація спільної діяльності навчальних закладів, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо формування змісту навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування через систему державного замовлення; інформування громадськості, органів державної влади та місцевого самоврядування про освітні послуги системи ПППК і порядок їх надання через “Електронний уряд”; формування системи об’єктивного оцінювання, діагностики, мотивації та професійної самореалізації кадрового потенціалу; диференціація професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування залежно від потреб, характеру професійної діяльності та класифікації посад; запровадження цільового професійного навчання для діяльності в умовах європейської, євроатлантичної, світової інтеграції; впровадження міжнародних стандартів системи управління якістю ISO в систему професійного навчання для моніторингу її ефективності, результативності; запровадження сучасних інформаційних, соціальних технологій в систему ПППК з урахуванням прогнозів соціально-економічного і політичного розвитку.

Подальша модернізація суспільного сектору невід’ємно пов’язана з розбудовою політичних інститутів, утвердженням основ демократичного врядування, формуванням політичної еліти, розвитком громадянського суспільства в контексті загальноєвропейських процесів, запровадженням інноваційних підходів в системі державного управління, адміністративного менеджменту державних установ та організацій, становлення інституту публічної влади і публічного адміністрування. Інституціоналізація даних процесів дозволить посилити внутрішні процеси, пов’язані з адаптацією системи державного управління до стандартів ЄС, забезпечувати соціальну, гуманітарну спрямованість розвитку складових публічного сектору національної економіки.

4.2. Модернізація державного сектору економіки

Модернізаційні концепції завжди є дискусійними та неоднозначними, інтегруючи прогресивні погляди науковців та практиків, що вимагає окреслення певних рамок наукового бачення бажаного стану об'єкту дослідження. В контексті державного сектору економіки доцільно детальніше зупинитися на таких напрямках його модернізації: визначення меж державного сектору національної економіки в умовах поглиблення ринкових відносин; розвиток державного підприємництва; формування інституту державно-правового партнерства; обґрунтування нових підходів до приватизації державної власності; інноватизація державного сектору; модернізація державних фінансів.

У процесі визначення оптимальних меж державного сектору економіки необхідно спиратися на комплекс вихідних положень: у ринковій економіці держава є повноцінним суб'єктом економічних відносин; держава використовує свою власність як для вирішення своїх суспільних завдань, так і з комерційною метою; пряма участь держави у виробництві необхідна та неминуча, особливо в тих сферах економіки, які не можуть бути активізовані силами приватного капіталу; державний сектор є суб'єктом жорсткої конкурентної боротьби з іншими секторами економіки; державний сектор є основним об'єктом державного регулювання та засобом впливу держави на економіку, її структуру, динаміку, соціальну орієнтованість.

Необхідно зазначити, що нема єдиного рецепту визначення масштабів державного сектору. На думку вчених, "межі державного сектору не є застиглими, оскільки в економіці постійно відбувається динамічний процес перерозподілу власності як усередині держсектору, так і між державним та недержавним секторами [31, с. 8]. У макроекономіці зарубіжні фахівці називають таке явище "диханням державного сектору" [116]. При визначенні меж державного сектору необхідно враховувати кон'юнктуру, тактичні та стратегічні орієнтири конкретної національної економіки.

Історично в багатьох країнах державний сектор охоплює об'єкти транспортної системи, споруди енергопостачання, які, з одного боку, дуже капіталомісткі, а з іншого – послуги цих галузей мають характер колективного користування. Ефективне використання ресурсів у деяких

“природних монополіях” може бути забезпечене лише державною власністю [356]. Проте підприємства державної власності, як правило, не мають високих стимулів підвищення ефективності. Державний сектор “вбудований” у ринкову економіку з іншою метою: він сприяє ефективному розподілу ресурсів у суспільстві загалом. Так, витрати на освіту, охорона здоров’я у всіх країнах із розвиненою ринковою економікою значною мірою субсидує держава. Високий рівень освіти та здоров’я населення корисні всьому суспільству, а не окремій особі чи окремому бізнесу. Це означає, що з макроекономічної точки зору вигідно підтримувати низькі ціни на такого роду послуги, забезпечуючи їх широку доступність більшій частці населення, таким чином, сприяючи підвищенню ефективності економіки загалом. Отже, існують економічні підстави перебування переважної частини цих галузей соціальної сфери в системі державного сектору.

Принципово питання про необхідність державного сектору вирішене і теоретично, й практично. Проте, як зазначалося в розділі 2, його масштаби та роль в економіці в окремих країнах різні. Такі держави, як США і Японія мають в своєму розпорядженні невеликий державний сектор, сконцентований у ключових галузях. За допомогою створеної системи правового державного регулювання здійснюється гнучка стимулююча підтримка ефективного використання приватної власності та підприємництва у поєднанні з ефективним механізмом відповідальності за використання цієї підтримки. Саме ця система і забезпечує в цих державах пріоритет загальнонаціональних інтересів. У Швеції інша система: там консолідований державний сектор використовує приблизно третину сукупних ресурсів країни, державні витрати досягають 62% ВВП [356].

Ставлення до державного сектору економіки залишається одним із найбільш дискусійних та суперечливих питань. Початок ринкової трансформації в більшості країн був пов’язаний з ультраліберальними настроями щодо держави як власника та оцінки можливості ефективного функціонування державних підприємств. У ейфорії надій на чудеса приватизації уряди постсоціалістичних країн недооцінили потенціал державно капіталістичної моделі в перехідній економіці. Причиною цьому були швидше політичні інтереси, ніж тверезий економічний розрахунок.

Питання про порівняльну ефективність державних та приватизованих підприємств у перехідній економіці є вельми дискусійним. Достовірних та однозначних аргументів для надання переваги тому чи іншому організаційно-правовому статусу підприємства просто не існує. І це проблема не лише перехідної економіки. В умовах розвинутого ринку в країнах Заходу в принципі теж не доведено, що приватизація державних підприємств однозначно приводить до зростання їхньої ефективності.

Масштабне скорочення державного сектору в розвинених країнах у 80-х рр. минулого століття здебільшого мало за мету усунення надмірної бюрократизації управління державними підприємствами, постійного та безконтрольного втручання в економіку державного чиновництва. Стосовно ефективності роботи підприємств, особливо великих, то в сучасних умовах вона залежить швидше не від "інстинкту власника", а від якості, професіоналізму управління, тобто від рівня менеджменту та здатності власника контролювати результати його діяльності. Це саме повною мірою стосується й економіки постсоціалістичних країн, що трансформується.

Існування в умовах ринкового господарства сфер, які в своїй діяльності керуються принципами, що дещо відрізняються від принципів приватних фірм, дозволяє використовувати державний сектор для вирішення загальнодержавних економічних завдань, підвищення прибутковості приватного господарства. Монопольний прибуток, а часто й прибуток взагалі, не є первинною метою діяльності державного сектору в інфраструктурі, енергетиці, сировинних галузях (наприклад, вугільній), НДДКР, у підготовці й перепідготовці кадрів, у сфері охорони навколишнього середовища, оскільки високих прибутків від цих сфер ніхто не вимагає, а збитки покриваються з бюджету. Тому державний сектор став постачальником дешевих послуг (зокрема транспортних, поштових), електроенергії та сировини, знижуючи, таким чином, витрати в приватному секторі.

В контексті окреслення меж державного сектору важливим є питання його фінансування. Так, при визначенні розмірів, напрямів, конкретних об'єктів і механізмів бюджетного фінансування державного сектору потрібно брати до уваги його можливості в процесі створення та збільшення ВВП. У зв'язку з цим необхідно розробити систему

державних пріоритетів у розподілі ресурсів між державним та приватним (змішаним) секторами економіки й всередині власне державного сектору. З погляду суспільства загалом максимальний ефект від використання бюджетних коштів можливий при фінансуванні виробництва так званих чистих суспільних благ (національна оборона, інфраструктура, ЗМІ тощо) підприємствами державного сектору. Відносно фінансування виробництва “змішаних” суспільних благ (охорона здоров’я, освіта, водопостачання, каналізація) в рамках державного сектору можна, на наш погляд, поставити питання про його поступове зменшення. Що стосується участі держави у фінансуванні виробництва “приватних” благ підприємствами державного сектору, то його доцільність виправдана тільки за наявності вад ринку, що далеко не завжди є абсолютним критерієм.

Провідну роль у формуванні стратегічних пріоритетів розвитку державного сектору, моніторингу його діяльності й визначенні оптимальних розмірів, на наш погляд, доцільно закріпити за Міністерством економіки України. Воно повинно встановити цілі для підприємств державного сектору в короткостроковій і довгостроковій перспективах, включаючи регіонально-галузевий аспект. Необхідно знайти оптимальну пропорцію централізації ресурсів держави та розподілу повноважень між регіональними рівнями влади. Децентралізація повноважень щодо регулювання державного сектору необхідна в тій мірі, яка дозволяє найефективніше використовувати можливості державного управління та державного бюджету. Наприклад, якщо виробництво якогось соціального блага відповідає інтересам всього населення, його надання має здійснюватися централізовано. Рішення, що стосуються фінансування виробництва тих соціальних благ, вигоду від яких отримують в основному жителі даної території, потрібно приймати децентралізовано, при цьому таке фінансування необхідно проводити переважно за рахунок місцевих ресурсів.

Для здійснення макроекономічного аналізу масштабів державного сектору пропонується визначення його питомої ваги в економіці як середнє арифметичне від суми таких показників: частка державного сектору в інвестиціях в основний капітал, частка державного сектору в загальному обсязі чистого прибутку суб’єктів господарювання, частка державного сектору в зайнятості. Сама процедура усереднення, при якій

кожному з компонентів привласнюється однакова вага, може бути визнана коректною, тому що кожен компонент “відповідає” за окремий напрям діяльності держави і, отже, у функціональному плані компоненти є “рівноправними”. Такий показник, як частка державного сектору в інвестиціях у основний капітал дозволяє оцінити “довгостроковий потенціал” державного сектору. Показник загального обсягу чистого прибутку суб’єктів господарювання державного сектору економіки характеризує фінансові підсумки діяльності об’єктів державного сектору і, отже, його “вартість” для держави. Показник частки державного сектору в зайнятості характеризує пасивну ресурсну потужність державного сектору, а саме ступінь поглинання ним робочої сили.

Розвиток державної, приватної та змішаної форм власності, їхнє співіснування на рівних – об’єктивна необхідність для України на сучасному етапі її розвитку. Говорити про переваги чи недоліки однієї з них можна, лише враховуючи конкретну історичну ситуацію конкретної країни. Якою мірою та чи інша форма власності створює (або не створює) сприятливі умови для вирішення загальнодержавних проблем, вимірник яких – добробут кожного окремого члена суспільства, – саме це повинно бути початковою умовою при вирішенні питань про темпи і обсяги приватизації, а також при формуванні інституційних складових макроекономічної системи.

Можемо стверджувати, що руйнування монополії державної власності не означає відмови від державної власності як такої. В рамках державного сектору в Україні повинні залишитися ті об’єкти, які необхідні державі для якісного виконання своїх функцій, мають стратегічний характер, покликані реалізувати її соціальну місію, здатні принести додаткові економічні вигоди державі як суб’єктові економічних відносин. Критеріями окреслення меж державного сектору мають стати економічна доцільність, національна безпека, соціальні стандарти, стратегічна орієнтованість та керованість.

Держава може вважатися економічно ефективною тільки тоді, коли в країні зберігається можливість для ефективного функціонування будь-якого виду підприємництва, у тому числі державного, в рамках існування господарського законодавства.

Практично у всіх країнах світу державний сектор є дуже неоднорідним виробничим утворенням. Цей факт, мабуть, найчіткіше виявляється в офіційній ідеології уряду Швеції, який підрозділяє всі

підприємства цього сектору на дві групи: ті, що працюють в умовах ринку або виражають специфічні інтереси суспільства (підприємства з інтересами держави). Підприємства першої групи є формою державного господарювання і спрямовані на високі економічні результати, другої – обтяжені додатковими суспільними цілями та завданнями без урахування економічної ефективності .

В Україні на початок 2009 р., за даними Фонду державного майна України, в Єдиному реєстрі об'єктів державної власності обліковувалось 31,7 тис. юридичних осіб державної форми власності; 811 господарських організацій з корпоративними правами держави; 498,6 тис. об'єктів нерухомого майна державних підприємств, установ, організацій; 371,4 тис. об'єктів державного майна, яке не увійшло до статутних фондів господарських товариств у процесі корпоратизації, але залишилось на їхньому балансі; 45,5 тис. об'єктів державного майна, яке не увійшло до статутних фондів господарських товариств у процесі приватизації, але залишилося на їхньому балансі. При цьому слід зауважити, що з 31,7 тис. об'єктів державної форми власності 7 тис. об'єктів належать до сфери управління органу державної влади, який цього не підтверджує (“не визнані”) і 24,7 тис. об'єктів – юридичні особи, належність яких до сфери управління відповідного органу державної влади підтверджена цим органом (“визнані”) [102]. Така кількість юридичних осіб, що не визнаються органами державного управління, обумовлена недосконалістю державної звітності, яка використовувалася протягом останніх років і об'єктивно не відображала процеси реформування економіки та трансформаційні процеси в системі державного управління. Це стало причиною відсутності належного обліку об'єктів державної власності, що використовуються у сфері господарської діяльності, а відтак – об'єктивної інформації про результати діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, їхній розвиток та наявний у них потенціал. В кінцевому підсумку це стало на заваді виробленню ефективних механізмів використання активів держави.

Враховуючи чинне законодавство щодо організаційно-правових форм, в яких функціонують державні підприємства та підприємства з державним капіталом в Україні, модернізацію державного підприємництва доцільно розглянути в площині казенних підприємств, державних комерційних підприємств, акціонерних товариств зі 100-

процентним державним капіталом, а також акціонерних товариств, у яких державі належить контрольний пакет або золота акція.

Особливою формою державних підприємств є казенні підприємства, яких на початок 2008 р. в Україні нараховувалося 43 [102]. Вони перебувають під прямим державним управлінням щодо питань виробництва (директивне планування, доведення завдань), політики цін, фінансів, матеріального стимулювання персоналу. Казенні підприємства не мають права відмовитися від укладення державного контракту на постачання товарів для державних потреб. Відповідно вони зобов'язані укладати конкретні договори з організаціями-споживачами товарів або послуг. Майно казенного підприємства закріплюється за ним на праві оперативного управління.

Казенні підприємства можуть створюватися в тих галузях національної економіки, в яких: законом дозволено здійснення господарської діяльності лише державним підприємствам; основним споживачем продукту виступає держава; за умовами господарювання неможлива вільна конкуренція товаровиробників чи споживачів; переважаючим є виробництво суспільно необхідного продукту, яке за своїми умовами і характером потреб, що ним задовольняються, як правило, не може бути рентабельним; приватизацію майнових комплексів державних підприємств заборонено законом.

Держава бере на себе відповідальність за зобов'язаннями цієї категорії підприємств і надає їм необхідну фінансову допомогу, захищає від банкрутства, надає пільги щодо державних закупівель. Отже, дані підприємства є фактично бюджетними організаціями і виключаються з ринкової системи господарювання, хоча й відчують певний її вплив. Нормальне функціонування казенних підприємств підтримується жорсткою дисциплінарною відповідальністю, але навряд чи вони зможуть претендувати на достатньо високу економічну ефективність, оскільки при зростанні їхньої кількості витрати на їх утримання становитимуть помітну частину державного бюджету. З огляду на це можна висунути такі твердження: чисельність казенних підприємств необхідно звести до розумного мінімуму; стосовно них доцільно розробити спеціальну систему управління.

Здавалося б, вирішення проблеми управління казенними підприємствами можна знайти на основі запозичення досвіду управління

державними підприємствами в розвинутих країнах. Проте в різних країнах він неоднаковий і враховує конкретні особливості даної країни. Тому пропозиції про перенесення на український ґрунт відповідного зарубіжного досвіду навряд чи прийнятні. Необхідно враховувати чинну систему органів управління та власний історичний досвід.

Мабуть, єдиною загальною рисою управління державними казенними підприємствами в усіх країнах є здійснення цього управління відповідними міністерствами або (разом із міністерствами) спеціальними комісіями, що діють постійно (наприклад, федеральна комісія з атомної енергії в США). Зберігши адміністративну підлеглість підприємств, необхідно виключити колишні найбільш істотні недоліки командної системи. До них слід віднести насамперед відсутність у керівництві підприємством стимулів до прояву ініціативи та ризику, а також фактичну відсутність відповідальності за наслідки рішень, що приймають органи влади вищого рівня. Сучасний керівник казенного підприємства не повинен ставати передавальною інстанцією для реалізації наказів та вказівок працівників державного апарату. Він повинен мати право на певну самостійність. За інстанцією вищого рівня слід зберегти лише контроль за його діями. Засобом подолання вказаних недоліків системи управління, що діяла раніше, може бути: по-перше, колегіальність в ухваленні найважливіших господарських рішень компетентними особами; по-друге, застосування конкурсної системи підбору керівних кадрів; по-третє, використання у ряді випадків незалежних експертних оцінок.

Практична реалізація цих положень полягає у здійсненні таких кроків: стратегічні рішення щодо управління казенним підприємством повинні ухвалюватися в органі державної влади колегіально; в рамках прийнятих рішень керівникові підприємства має бути гарантований певний рівень самостійності, без чого не може виявитися підприємницька активність менеджера; підбір менеджерів повинен проводитися на підставі конкурсу програм претендентів (перевагу повинні отримувати програми, що найбільш повно відображають вимоги державної економічної політики); укладення з господарським керівником контракту, в якому реально гарантуються його права і чітко встановлені обов'язки, а з підприємством – “контракт плану”, в якому міститься програма його діяльності. Як показує зарубіжна практика, програми діяльності

державних підприємств складаються так, щоб державні субсидії на їх реалізацію були мінімальними, а витрати покривалися за рахунок засобів від успішної підприємницької діяльності. З цією метою необхідною є не лише певна свобода менеджера, а й створення зацікавленості персоналу в досягненні позитивних результатів роботи. Можна і потрібно застосовувати як давно використовувані (наприклад, бригадна організація праці), так і нові (наприклад, участь у прибутках) форми управління виробництвом. Відповідальність держави за зобов'язаннями підприємства має бути не прямою, а субсидіарною.

Виходячи з вищевикладеного, один із варіантів схеми управління казенними підприємствами міг би виглядати таким чином. При галузевому органі управління утворюється комісія (комітет, рада) з управління казенними підприємствами. Організація такого органу в системі Фонду державного майна є недоцільною, оскільки управління казенним підприємством вимагає знання галузевих особливостей виробництва. Разом із цим до складу цих комісій з метою недопущення превалювання відомчих інтересів бажано включати не менше 50% незалежних фахівців. Сформована таким чином комісія могла б виконувати функції постійно діючої конкурсної комісії з підбору керівних кадрів, розробляти умови конкурсу, програму діяльності підприємства, здійснювати контроль. Разом із зовнішнім управлінням в організаційну структуру підприємства необхідно ввести підрозділи, через які персонал мав би змогу брати участь в управлінні виробництвом.

До державних комерційних підприємств належать підприємства, не перетворені в акціонерні товариства, і на базі яких не створені казенні підприємства. Майно закріплюється за ними на праві повного господарського відання. Державні комерційні підприємства перебувають на повному комерційному розрахунку, мають широку самостійність і практично ті ж права, що й приватні підприємства (за винятком права призначати керівника і здійснювати операції з державним майном). Важко з'ясувати, який реальний зміст вкладається в термін "повний комерційний розрахунок" і в чому його принципова відмінність від "повного господарського розрахунку", який, не дивлячись на гігантські зусилля апарату влади, так і не був реалізований за роки панування соціалістичної доктрини. Як показала зарубіжна практика, в певних умовах можна досягти доволі високої продуктивності подібних

підприємств. В Україні навряд чи можна розраховувати на успішну роботу цієї групи підприємств в умовах, коли права на управління підприємством (в усякому разі формально) належатимуть підприємству, а матеріальну відповідальність за якість цього управління нестиме держава-власник. Існує також ризик реставрації стилю та методів управління такими підприємствами з боку галузевих міністерств. Тому державні комерційні підприємства поступово витіснятимуться казенними підприємствами та акціонерними товариствами.

У контексті реформування відносин власності мова йде насамперед про визначення меж втручання держави в економіку, оптимальних розмірів та змісту державного сектору економіки. Плюралізм відносин власності, сукупність нових інститутів і правових механізмів господарювання вимагає впровадження таких форм та методів функціонування державної власності, які б, не змінюючи її державної сутності, не суперечили ринковим засадам економіки України. Втіленням цих форм і методів є інститут державного корпоративного підприємництва, що дозволяє державі виконувати властиві їй макроекономічні та соціальні функції в ринкових умовах. Управління державними корпоративними правами має свою специфіку, певні економічні, організаційні та законодавчі особливості, проте є часткою загальних процесів управління державною власністю, державного регулювання економіки.

Для підприємств групи державного корпоративного підприємництва також необхідно розробити систему управління, що забезпечує їх ефективне функціонування. Так, щоби забезпечити проведення державної структурної та промислової політики, органи державної влади повинні володіти таким дієвим інструментом впливу на управлінські рішення акціонерних товариств, як закріплений в державній власності пакет акцій. Його наявність є необхідною, але недостатньою умовою ефективного управління державною власністю. Доцільно розробити механізм, за допомогою якого реалізація прав держави-власника не паралізувала б ініціативність менеджерів і трудового колективу підприємства.

На відміну від казенних підприємств, акціонерні товариства з державним капіталом беруть участь у конкурентній боротьбі. Їхнім основним завданням є отримання прибутку (комерційні функції). Вони

можуть бути оголошені банкрутами, оскільки самостійно відповідають за своїми боргами. Водночас ці акціонерні товариства в критичній ситуації можуть розраховувати на фінансову допомогу держави. Остання обставина дозволяє державним акціонерним товариствам уникнути жорстких наслідків конкуренції, що знижує стимули їх ефективного функціонування. Однак хибною є теза, що державне підприємство приречене на неефективність. Потрібно зробити все можливе, щоби воно приносило прибуток не менший, ніж підприємства приватного сектору. За критерієм участі в капіталі та впливу державних органів на управління можна виділити дві групи акціонерних товариства: товариства, в яких 100% капіталу належить державі, та акціонерні товариства, в яких державі належить контрольний пакет акцій або золота акція. В Україні на початок 2009 р. функціонували 811 господарських товариств, у статутному капіталі яких є державна частка, 698 – це відкриті та закриті акціонерні товариства, 83 – товариства з обмеженою відповідальністю, 30 – національні акціонерні й державні холдингові компанії, створені спеціальними рішеннями Президента та Уряду України. Фонд Державного майна України здійснює управління 691 об'єктом з корпоративними правами держави (85% загальної кількості), з них із державною часткою від 50% до 100% – 209 об'єктів. Міністерства, інші органи виконавчої влади та органи управління управляють корпоративними правами 120 (15%) господарських товариств. Частка власності держави в статутному капіталі усіх господарських товариств за номінальною вартістю пакетів акцій за станом на 1 січня 2009 р. становила 34,19 млрд. грн., із них національні акціонерні та державні холдингові компанії мали 20,70 млрд. грн. (60,5% загальної вартості, інші господарські товариства — 10,98 млрд. грн. (32,1%). Номінальна вартість державної частки акціонерних товариств, заснованих міністерствами в процесі корпоратизації державних підприємств, становила 2,51 млрд. грн. (7,4%) [102].

Можна зазначити три причини утворення акціонерних товариств зі 100% державним капіталом: акціонерна форма дає змогу в перспективі без яких-небудь організаційних перетворень випустити на ринок пакет акцій для часткової приватизації акціонерних товариств та залучення додаткових інвестицій не з державного бюджету; форма акціонерного товариства за визначенням передбачає широку господарську

самостійність, що є умовою комерціалізації діяльності підприємства; само по собі визначення комерційних цілей не створює достатньої основи для стійких фінансових результатів, необхідним є встановлення дієвої системи внутрішньо організаційного управління, а саме акціонування передбачає перетворення організаційних структур та компетенції органів управління. Загальна мета створення акціонерних товариств з 100% державним капіталом покликана вирішити завдання поєднання достатньо щільної залежності підприємства від структур державного управління та достатньої самостійності для досягнення комерційних цілей. Державний вплив на економічну політику підприємства забезпечується відходом від традиційної організаційної структури управління акціонерним товариством. Випадає один із головних її елементів – збори акціонерів. Його функції повинна виконувати рада директорів, склад якої визначається власником-державою. Доцільно ввести до складу ради директорів разом із представниками галузевого органу управління представників адміністрації підприємства, трудового колективу, місцевих органів влади і, звичайно, висококваліфікованих фахівців (менеджерів, фінансистів). Представники працівників обираються трудовим колективом, представники місцевого органу управління призначаються цим органом, решта – призначається галузевим органом управління. На подібному принципі представництва інтересів формується рада державного акціонерного товариства у Франції. Рада директорів може наділятися достатньо широкою компетенцією: вона може розробляти і приймати загальні програми розвитку підприємства, бюджет та планові розрахунки, здійснювати позики, операції з нерухомістю, укладати контракти, призначати і звільняти генерального директора та інших керівників. Деякі рішення ради (наприклад, призначення і звільнення генерального директора) має затверджувати державний орган управління. Що стосується внутрішнього управління підприємством (власне управління виробництвом), то рада може делегувати певні функції генеральному директорові, здійснюючи за його діяльністю відповідний контроль. Як і на казенних підприємствах, доцільно розробити систему участі персоналу в управлінні виробництвом.

Надання господарської самостійності та встановлення відповідальності за своїми зобов'язаннями створює об'єктивні

передумови “ринкової поведінки” відповідних підприємств. Проте достатня ефективність діяльності таких акціонерних товариств сумнівна, маючи на увазі, що рішення, які приймаються органом, у якому домінують представники держави, можуть гальмувати дії адміністрації в поліпшенні комерційних результатів. Таким чином, державна економічна політика може проводитися за допомогою розглянутої організаційно-правової форми достатньо ефективно, але повинна коректуватися з урахуванням комерційних завдань акціонерного товариства.

Перспективними є акціонерні товариства, в яких державі належить контрольний пакет акцій. Таке акціонування при його правильному проведенні вирішить три основних завдання. По-перше, оскільки воно проводиться стосовно великих підприємств з високою вартістю основних фондів, на ринок цінних паперів надходить значна кількість акцій. По-друге, зберігається можливість впливу на стратегію і тактику акціонованих підприємств з метою забезпечення суспільних інтересів. Зокрема, будучи значним інвестором, держава може справляти вирішальний вплив на обсяги та напрями інвестицій. На противагу дрібним інвесторам і менеджерам, які віддають перевагу проектам з більшою віддачею в найближчій перспективі, держава-інвестор зацікавлена в реалізації потужних довгострокових програм. По-третє, створюються передумови нормальних (на відміну від раніше існуючих) відносин між власником, менеджером та трудовим колективом. Контрольний пакет акцій дозволяє державі здійснювати права власника через своїх представників в управлінні акціонерним товариством (збори акціонерів, рада директорів). Уряд і Фонд державного майна має право доручати на контрактній основі представлення інтересів держави в раді директорів певним особам, зокрема посадовим особам органів державного управління за поданням відповідного міністерства чи відомства. При такому складі ради директорів проведення державної політики забезпечується достатньо чітко.

Вимагає удосконалення характер відносин між державними органами управління та акціонерними товариствами, в яких контрольний пакет акцій належить державі. Серед них необхідно виділити відносини між власником і менеджером. Саме тут виникає реальна загроза реанімації адміністративно-командної системи. Щоб вона не перетворилася на реальність, необхідно здійснити розподіл функцій

управління капіталом та виробництвом. Повинно бути чітко зафіксованим, що ні збори акціонерів, ні рада директорів не мають права втручатися в оперативно-господарську діяльність менеджера. Їхні функції мають бути обмежені правом контролю, і, що для вітчизняної практики є особливо важливим, процедура здійснення цього контролю має бути регламентована. Таким чином, держава може впливати на діяльність акціонерних товариств, але не як директор, що управляє, а як власник-акціонер. Усунення державних чиновників від прямого керування підприємством у сфері управління виробництвом істотно змінить фактичний статус господарського керівника, “розв’яже” йому руки і дозволить максимально проявити свої здібності. Звичайно, володіючи контрольним пакетом акцій, представники держави можуть провести на зборах будь-яке рішення, що їх влаштовує, включаючи визначення персонального складу ради директорів і генерального директора. Проте якщо державі належить менше 100% акцій, впливати на ухвалення рішень можуть й інші акціонери. Насамперед це стосується трудового колективу, в руках якого опиняється певна (зазвичай значна) частка акцій, а також інвесторів (від інвестиційних фондів до приватних осіб). Зрозуміло, їхні можливості обмежені, хоча за певних умов вони можуть справляти вплив на ухвалення рішень радою директорів. Як крайній захід у інвесторів завжди залишається право “голосувати ногами”, тобто продати свої акції, знижуючи тим самим їхній курс. На цю загрозу не може не зважати жодне акціонерне товариство.

Менш широкі можливості впливу на управління акціонованим підприємством дає “золота акція”. Вона надає своєму власникові право відкладеного вето при ухваленні зборами акціонерів рішень із питань, що належать до їхньої виняткової компетенції. Аналіз правомочності державного органу, що володіє “золотою акцією”, свідчить про мінімальні обмеження компетенції зборів акціонерів. По суті, вони зводяться до контролю за організаційними перетвореннями акціонерних товариств та укладення оборудок на суми, які можуть підірвати майнову базу товариства. Виникає питання про доцільність “золотої акції” за умови, що контрольний пакет забезпечує державі ширший вплив на політику акціонерного товариства. Зазвичай, однією з причин випуску “золотої акції” є задоволення фіскальних інтересів держави. Випуск “золотої акції” дає змогу одночасно зберегти керованість підприємством з боку держави

та продати приватним інвесторам практично всі акції акціонерного товариства (виключаючи одну, “золоту”, яка після терміну, на який вона випущена, або за будь-якого способу відчуження конвертується в звичайну акцію). Таким чином, “золота акція” і навіть наявність контрольного пакета акцій в руках держави не призводять до повного обмеження господарської самостійності, і в той же час зберігають за державними структурами можливість позаекономічного впливу на діяльність трансформованих акціонерних товариств.

Стосовно тези “чим менше держави, тим краще”, зазначимо: організація системи державного регулювання і державного підприємництва в країнах світу спростовує догму про апіорі неефективну діяльність держави як власника та демонструє посилення її ролі та ефективності присутності в економіці сучасного суспільства.

Оцінюючи проблему державного втручання в економіку України, необхідно враховувати досвід розвинених країн. Він свідчить: формальна передача прав власності не забезпечує ефективність у виробництві товарів і послуг, наданні соціальних гарантій. Разом із цим, державне корпоративне підприємництво має бути використане державою як альтернативний прямому державному регулюванню механізм впливу на діяльність підприємств, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, з метою забезпечення умов суспільного відтворення і як спосіб отримання надходжень до державного бюджету шляхом корпоративної участі в прибуткових виробництвах. У рамках роботи із впровадження принципів корпоративного управління в державному секторі економіки необхідно запровадити інститут незалежних директорів в акціонерних товариствах, забезпечити ухвалення кодексів корпоративного управління.

Один із перспективних напрямів розвитку державного сектору – створення вертикально-інтегрованих структур, в яких головна організація знаходиться під контролем держави. На думку низки економістів, переважаюча участь держави в головній організації є достатньою для того, щоб компанія в цілому залишилася під державним контролем. Проте ми вважаємо, що в подібних структурах виникає природний конфлікт інтересів, який породжує низку легальних і напівлегальних схем виведення корпорації з-під державного контролю. Тому, на наш погляд, такий симбіоз непродуктивний і від нього (в разі доцільності залишення

корпорації під державним контролем) слід було б відмовитися. Особливу увагу, на нашу думку, слід приділити питанням створення і функціонування холдингів та фінансово-промислових груп під контролем держави як перспективних та життєздатних структур, діяльність яких дозволить забезпечити і підтримати економічне зростання. Необхідною є також конкретизація такої форми відносин, як передача акцій, що належать державі, в довірчу власність (траст).

Модернізація державних установ має відбуватися в напрямку їх демонополізації та підвищення якості та результативності контролю за їхньою діяльністю. Конкуренцію в цій сфері можна підвищити шляхом створення ситуації, за якої певна послуга надаватиметься більш як одним відомством (наприклад, конкуренція між районними санепідемстанціями, обласними науково-технічними центрами з охорони праці тощо). При цьому відомства, які надають послуги, не можуть бути одночасно органами, які визначають правила чи контролюють їх виконання. Конкуренція між окремими державними установами за фінансові ресурси триматиме їх в умовах постійного пошуку ефективніших та дієвіших шляхів досягнення поставлених цілей. Механізм контролю має також включати заходи щодо більш повного інформування про відповідальність, оскільки державні установи, як правило, не потрапляють під випробування ринковими умовами з точки зору оцінки ефективності їхньої діяльності та забезпечення відповідальності.

Важливим напрямком модернізації державного сектору є впровадження інституту державно-правового партнерства. У економіці низки розвинених країн виникла особлива форма взаємодії бізнесу та влади. Мова йде про партнерство держави і приватного сектору, що позначається зазвичай терміном "public-private partnership". В українській літературі прийнятим є термін "державно-приватне партнерство". Державно-приватним партнерством є інституційний та організаційний альянс державної влади та приватного бізнесу з метою реалізації суспільно значимих проектів в широкому спектрі сфер діяльності – від розвитку стратегічно важливих галузей економіки до надання суспільних послуг в масштабах всієї країни або окремих територій. Бурхливий розвиток різноманітних форм державно-приватного партнерства у всіх регіонах світу, їх широке розповсюдження в різних галузях економіки дозволяють трактувати цю форму взаємодії держави та бізнесу як характерну рису сучасної змішаної економіки.

Партнерство, що розвивається, на відміну від традиційних адміністративних відносин, створює свої базові моделі фінансування, відносин власності та методів управління. При цьому принципово важливим є комплекс питань, пов'язаних із перерозподілом прав власності, що неминуче виникає в процесі переростання переважно адміністративно-владних стосунків між державою та бізнесом у відносини партнерства, що закріплюються відповідними угодами сторін. Більш того, деякі сталі форми партнерства, наприклад концесії, нерідко розцінюються як свого роду непряма приватизація або ж її повноцінна альтернатива, тобто трактуються як вторгнення в систему відносин власності. В цьому контексті необхідно зазначити, що партнерства інституційно трансформують сфери діяльності, які традиційно відносять до відання держави, але не виводять їх повністю за межі державного впливу.

Відповідно розмежування прав власності між державним та приватним секторами економіки в рамках партнерства зазвичай стосується не всього комплексу прав, а лише їх частини. Мова йде про такі ключові права, як право контролю над використанням активів, право на дохід, право на управління, а також право на зміну капітальної вартості об'єктів угод та право на передачу певних прав іншим особам. Масштабний досвід перерозподілу прав власності між державою і приватним бізнесом є в так званих секторах суспільних послуг (зокрема, в інфраструктурних галузях). Саме там історично склалися традиції делегування державою низки ключових прав приватному сектору. Держава несе відповідальність перед суспільством за безперервне забезпечення публічними благами (public goods), чим і пояснюється тенденція до збереження низки галузей у державній власності. В той же час приватному підприємництву властиві мобільність, висока ефективність використання ресурсів, схильність до інновацій. Задіювати переваги обох видів власності без глибоких соціальних змін і потрясінь можна в рамках державно-приватного партнерства. Нагромаджений до теперішнього часу арсенал форм і методів державно-приватного партнерства дозволяє при збереженні найважливіших національних об'єктів у державній власності передавати частку прав власника приватному сектору. Маються на увазі насамперед такі функції, як спорудження, експлуатація та утримання об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури, а також управління ними. Таким чином, у

традиційно державну сферу економіки привносяться свого роду приватні товари та послуги (private goods), що створює умови для ефективного функціонування вказаних об'єктів, оптимального управління ними, раціонального використання ресурсів.

У контексті модернізації державного сектору необхідно враховувати, що держава розглядається як свого роду агентство з виробництва суспільних (публічних) благ, яке не може базуватися тільки на ринкових принципах. Частину цих благ воно може виробляти самостійно, а частину – шляхом залучення ресурсів і можливостей приватного сектору. Відповідно до цього проекти державно-приватного партнерства є не простим об'єднанням ресурсів, а особливою конфігурацією інтересів та відповідних прав партнерів. По-перше, держава як одна зі сторін партнерства виступає в ролі носія суспільно значимих інтересів і цілей, причому виконує не лише функцію визначення цілей, а й контрольну функцію. По-друге, виступаючи в ролі учасника господарського обороту, вона зацікавлена як у ефективності загальних результатів проекту державно-приватного партнерства, так і в забезпеченні власного комерційного ефекту. Нарешті, приватний партнер має на меті максимізацію прибутку. Тому в сегменті комерційних (на відміну від сегменту суспільних благ, що реалізуються державою) інтересів між партнерами цілком є доречним і навіть необхідним діалог про можливий розподіл ризиків, що виникають, про характер прав, які делегуються, і умови їх передачі та використання.

Як свідчить світовий досвід державно-приватного партнерства, міра конкретної участі держави і приватного бізнесу та умови їх поєднання можуть істотно відрізнятись. Так, приватний компонент в партнерствах може виступати як одна зі сторін контракту (найчастіше це контракти на постачання товарів і послуг для державних потреб, на надання технічної допомоги, на управління), коли права власності жорстко розмежовані. До партнерств із розмежованими правами власності доцільно віднести також угоди про розподіл продукції та лізингові (орендні) угоди. В разі концесійних угод всіх типів мова вже йде про часткову передачу деяких прав власності від державного партнера приватному (зазвичай прав користування, володіння і управління). Нарешті, акціонерна або пайова участь приватного капіталу в державному підприємстві (спільне підприємство) передбачає вищий рівень інтеграції капіталу при реалізації партнерських стосунків.

Для кращого розуміння форм і методів державно-приватного партнерства важливо, по-перше, визначити, в чому полягає специфіка саме державно-приватного партнерства в рамках всієї системи стосунків бізнесу і влади; по-друге, оцінити, як у процесі передачі тих чи інших прав від держави приватному бізнесу змінюється в цілому система стосунків власності, насамперед з погляду встановлення меж між партнерством та приватизацією. Моделі і структура державно-приватного партнерства різноманітні, але при цьому існують деякі характерні риси, що дозволяють виділити партнерство в самостійну економічну категорію. Воно виникає як формалізована кооперація державних та приватних структур, що спеціально створюється для досягнення певних цілей і спирається на відповідні домовленості сторін. Виходячи з досвіду країн із розвинутою ринковою економікою, можна назвати такі риси державно-приватного партнерства, що відрізняють його проекти від інших форм стосунків держави та приватного бізнесу: певні, часто тривалі терміни дії угод про партнерство; специфічні форми фінансування проектів (за рахунок приватних інвестицій, доповнених державними фінансовими ресурсами, або ж спільне інвестування декількох учасників); обов'язкова наявність конкурентного середовища, коли за кожен контракт або концесію відбувається боротьба між кількома потенційними учасниками; специфічні форми розподілу відповідальності між партнерами (державна встановлює цілі проекту з позицій суспільних інтересів та визначає вартісні і якісні параметри, здійснює моніторинг реалізації проектів, а приватний партнер бере на себе оперативну діяльність на різних стадіях проекту); розподіл ризиків між учасниками угоди на основі відповідних домовленостей сторін.

Кожен партнер робить свій внесок у загальний проект. Так, бізнес забезпечує фінансові ресурси, професійний досвід, ефективне управління, гнучкість та оперативність в ухваленні рішень, здатність до новаторства. При цьому зазвичай впроваджуються ефективніші методи роботи, удосконалюються техніка і технології, виникають нові форми організації виробництва, створюються нові підприємства, зокрема з іноземним капіталом, налагоджуються ефективні коопераційні зв'язки з постачальниками та підрядниками. На ринку праці, як правило, підвищується попит на висококваліфікованих і добре оплачуваних працівників. Зі свого боку держава забезпечує права власника,

можливість надання податкових та інших пільг, гарантій, а також матеріальних і фінансових ресурсів. У державно-приватному партнерстві вона дістає можливість якісного виконання своїх основних функцій – контролю, регулювання, дотримання суспільних інтересів. Так, у міру розвитку державно-приватного партнерства у сфері інфраструктури держава може поступово зміщувати акценти в своїй діяльності з конкретних проблем будівництва та експлуатації об'єктів на адміністративно-контрольні функції. Неминучі підприємницькі ризики при цьому перерозподіляються у бік бізнесу. Суспільна ж значимість державно-приватного партнерства полягає в тому, що в результаті виграє суспільство як споживач якісніших послуг.

Державно-приватне партнерство знаходиться на межі державного і приватного секторів, не є ні приватизованим, ні націоналізованим інститутом. Це свого роду “третій шлях”, що дозволяє використовувати економічні форми поліпшення надання населенню суспільних благ. Державно-приватне партнерство є альтернативою приватизаційних програм, що дає змогу реалізувати потенціал приватнопідприємницької ініціативи, з одного боку, і зберегти контрольні функції держави в соціально значимих секторах економіки – з іншого. При цьому, на відміну від приватизації, в партнерствах право власності зберігається за державою. Ступінь фактичної участі приватного підприємництва в спільних державно-приватних проектах може підвищуватися або, навпаки, знижуватися залежно від вибраної форми партнерства та масштабів передачі прав власника приватному підприємству. Полярними варіантами є або прості контрактні стосунки (контракти на роботи і послуги) з повним збереженням кожним партнером всіх прав власності, або повна приватизація, тобто остаточна передача прав власності від держави приватному підприємцеві. Між цими полюсами розташована безліч можливих варіантів і форм державно-приватних партнерських стосунків, що базуються на різному ступені передання певних прав власника від держави приватному підприємцеві на термін і на умовах, передбачених відповідною угодою.

Залежно від характеру конкретних завдань, що вирішуються в рамках державно-приватного партнерства, всю різноманітних форм партнерства можна підрозділити на окремих моделі. За цілями державно-приватного партнерства можна виокремити організаційні

моделі, моделі фінансування та кооперації. У багатьох випадках партнерства використовують форми, що базуються на перевагах різних моделей та їх поєднанні. В разі використання організаційних моделей глибокого проникнення у відносини власності, як правило, не відбувається, співпраця публічного і приватного партнерів здійснюється за рахунок залучення третіх сторін, передачі окремих функцій та контрактних зобов'язань, використання можливостей переведення об'єктів у зовнішнє управління. До організаційної моделі можна віднести і найбільш поширені на даний час у зарубіжних країнах типи державно-приватного партнерства – концесії. До моделей фінансування слід зарахувати такі форми, як комерційне наймання, оренда, всі види лізингу, попереднє та інтегроване проектне фінансування. Модель кооперації є комплексом різноманітних форм та методів об'єднання зусиль низки партнерів, що відповідають за окремі стадії загального процесу створення нового продукту як публічного блага. Часто така кооперація вимагає організації складних, зокрема холдингових структур зі спорудження об'єктів та їх експлуатації, особливо у сфері виробничої та соціальної інфраструктури.

Необхідно відзначити, що державно-приватне партнерство не обмежується залученням приватного капіталу для інвестицій, і при певних обставинах може передбачати спільну участь у ризиках і прибутках. Воно здатне ліквідувати вододіл, що існував у минулому, між державою і приватним сектором – на відміну від попередніх моделей взаємодії, які мали на меті перекласти ризик на партнера, але при цьому зберегти за собою функції контролю. У моделі партнерської співпраці кожна сторона робить свій внесок, привносячи певну цінність у державні послуги, наприклад, досвід бізнесу може об'єднуватися з цінностями державного сектору. При спільному підході до надання послуг партнери перебирають на себе загальну відповідальність за результати проекту. Запорукою успіху є чітке розуміння того, чого потребує державна організація і що може запропонувати приватний партнер, виходячи зі сфер відповідальності кожній зі сторін.

Як вже зазначалося, структура економіки не є незмінною. Вихід держави за окреслені максимальні межі робить необхідним роздержавлення економіки, що може здійснюватися за допомогою таких способів, як приватизація власності, лібералізація ринків, оздоровлення

державного сектору, створення змішаних підприємств, створення і (або) перетворення (ліквідація, злиття, поглинання, приєднання) державних підприємств.

У нормативних документах, що відображають тією чи іншою мірою питання управління державним сектором, як основний інструмент регулювання його складу і структури розглядається приватизація. При цьому передбачається, що державний сектор у його теперішньому вигляді слід скорочувати, залишаючи за державою лише ключові підприємства (з погляду оборони, соціальної політики тощо). Приватизація – це лише один зі способів зміни масштабів державного сектору. Антиподом приватизації є націоналізація, тобто викуп державою підприємств або пакетів акцій у приватних власників. З низки об'єктивних причин даний метод зараз не використовують, проте його застосування є принципово можливим і за певних умов виправданим. Вбудованим блоком механізму управління об'єктами державного сектору повинен стати механізм, що дозволяє уникати суб'єктивізму при ухваленні рішення про приватизацію, націоналізацію, реструктуризацію, ліквідацію конкретного об'єкту. Це необхідно для того, щоби зберегти стратегічно важливі об'єкти у складі державного сектору та уникнути небезпеки залишити їх без гарантій бюджетного фінансового підживлення.

Платна приватизація сфокусувала різні аспекти ринкової трансформації, що виходять далеко за межі пошуку покупців, оцінки майна та інших комерційних питань. Продаж підприємств із багатолітньою збитковістю та запущеними неплатежами вимагає вдосконалення господарського права, розвиток ефективних форм і принципів “проміжної” власності та корпоративного управління з опорою на зовнішніх власників, оздоровлення фінансів, зміну багатьох елементів податкової та цінової систем.

Досліджуючи досвід зарубіжних країн, Україна може багато корисного почерпнути з практики проведення приватизації в європейських постсоціалістичних країнах. Так, наприклад, дуже швидко в порівнянні з Україною господарське пожвавлення в східноєвропейських країнах пов'язане, на думку багатьох вітчизняних авторів, з ефективністю реформ. Зокрема, в країнах Східної Європи відбулася не формальна, а справжня приватизація, яка призвела до виникнення прошарку ефективних власників, склався “новий” приватний сектор. Держава

займається не стільки поточним регулюванням економіки, скільки регулюванням інституційної системи, в т. ч. розвитком ринкового законодавства та контролем за його дотриманням.

У контексті модернізації технологій приватизації в нашій країні необхідно зазначити, що приватизація державного майна в Україні нині продовжує здійснюватися відповідно до пріоритетів, умов та механізмів приватизації, передбачених чинною Державною програмою приватизації на 2000–2002 рр., яка діє до затвердження нової Державної програми приватизації.

Подальше реформування соціально-економічної сфери, вирішення актуальних проблем економіки потребують перегляду принципів та підходів до процесу приватизації, удосконалення законодавства з питань приватизації та прийняття нової Державної програми приватизації, яка відповідатиме стратегічному курсу країни, передбачатиме досягнення максимальної ефективності продажу державного майна шляхом підвищення прозорості та відкритості приватизації в результаті широкого застосування конкурентних способів, максимального залучення потенційних покупців, врахування індивідуальних особливостей об'єктів приватизації.

Метою приватизації має стати підвищення соціально-економічної ефективності виробництва шляхом завершення широкомасштабної приватизації як спеціального соціально-економічного проекту, забезпечення взаємопов'язаності стратегії приватизації державного майна зі стратегією розвитку економіки України та її окремих галузей; перехід на програмні принципи ринкової трансформації у стратегічних галузях економіки під час приватизації її об'єктів, яка має спиратися на програми розвитку таких галузей; оптимізація частки державного сектору економіки, створення умов для підвищення ефективності діяльності підприємств, створення конкурентного середовища, сприяння технологічному та управлінському оновленню підприємств, а також забезпечення коштів, отриманих від приватизації, для задоволення потреб подальшого розвитку суспільства.

Необхідно визначити такі основні пріоритети проведення приватизації: оптимізація структури державної власності в реальному секторі економіки; залучення до приватизації покупців, які мають довгострокові інтереси у розвитку підприємств; підвищення довіри

покупців до процесу приватизації; врахування індивідуальних особливостей об'єктів приватизації; досягнення максимальної ефективності продажу об'єктів приватизації; продаж дрібних пакетів акцій, окремо визначених об'єктів нерухомого майна, об'єктів незавершеного будівництва; продаж збиткових підприємств під зобов'язання покупця щодо проведення їх фінансового оздоровлення; продаж високоліквідних об'єктів для забезпечення виконання бюджетних завдань; сприяння розвитку фондового ринку шляхом максимально широкого використання продажу акцій відкритих акціонерних товариств на фондових біржах; збільшення обсягу надходжень до державного бюджету коштів, одержаних від приватизації, шляхом підвищення конкурентності та прозорості продажу. В рамках цих пріоритетів новою Програмою приватизації необхідно встановити завдання щодо: максимальної відкритості та прозорості всіх процедур приватизації для суспільства і покупців; приватизації об'єктів, подальше перебування яких у державній власності економічно недоцільне; зосередження на індивідуальній приватизації, зокрема підприємств групи Г, коли всі етапи та процедури приватизації передбачають урахування індивідуальних особливостей об'єкта та ринків продажу його товарів (робіт, послуг).

До процесу приватизації необхідно насамперед залучити ті об'єкти, подальше перебування яких у державній власності є неефективним і потребує значних додаткових державних витрат на їхнє утримання, на розвиток їхнього виробництва, а саме: збиткові підприємства з метою проведення їх фінансового оздоровлення; дрібні пакети акцій, які не забезпечують здійснення державою вирішального впливу на діяльність таких товариств; об'єкти незавершеного будівництва, які не можуть бути добудовані за рахунок державних коштів; окремо визначені об'єкти, що перебувають на балансах підприємств і подальше перебування яких у державній власності недоцільне.

Необхідно запровадити планування процесу приватизації, упорядкувати процес формування прогнозованих завдань і визначення об'єктів, приватизацію яких планується розпочати. Уповноважені органи управління, здійснюючи державну політику у відповідних сферах державного управління, реалізуючи стратегічні цілі та програми розвитку у відповідних галузях економіки, повинні визначати об'єкти, які економічно доцільно вивести на приватизацію, складати переліки таких

об'єктів за результатами аналізу їхнього фінансового і виробничо-технічного стану, ефективності використання державного майна, соціально-економічних наслідків приватизації об'єктів, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави. Такий підхід до формування переліків об'єктів для включення їх у приватизаційний процес дозволить враховувати галузеві особливості та процеси ринкової трансформації і реструктуризації галузей, створити систему державного регулювання у сфері управління і розпорядження державним майном, а також приватизації як складової процесу управління.

З метою підвищення ліквідності та інвестиційної привабливості майбутніх об'єктів приватизації для потенційних покупців повинна здійснюватися передприватизаційна підготовка об'єктів, яка охоплює комплекс організаційних, фінансових, економічних та технічних заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для реформування власності підприємств та адаптації їх до ринкових умов як суб'єктів підприємницької діяльності.

Необхідно чітко визначити порядок застосування способів приватизації, удосконалити механізм продажу для забезпечення максимальної прозорості цього процесу через широке застосування конкурентних способів приватизації (аукціонів, конкурсів з відкритістю пропонування ціни за принципом аукціону); передбачити затвердження умов приватизації об'єктів, що мають стратегічне значення для економіки та держави або мають ознаки домінування на відповідному ринку, спрощення процедур продажу для досягнення глибини приватизації об'єктів, які протягом останніх років залишаються нереалізованими на аукціонах, конкурсах, за якими відсутній попит покупців, з метою забезпечення формування чіткої та ефективної структури власності.

Продаж пакетів акцій, цілісних майнових комплексів підприємств, що мають забезпечити виконання завдань із надходження грошових коштів від приватизації, має здійснюватися на конкурентних засадах (на конкурсі з відкритістю пропонування ціни за принципом аукціону, аукціоні, відкритих торгах). Відбір переможця з продажу таких об'єктів повинен проводитися виключно виходячи з найбільшої ціни, запропонованої за об'єкт продажу, та прийняття покупцем зобов'язань із виконання умов продажу щодо подальшої прибуткової діяльності цих підприємств, виконання соціальних пакетів для працівників підприємства, виконання вимог природоохоронного законодавства.

З метою забезпечення розвитку фондового ринку, створення належних умов для діяльності учасників ринку цінних паперів, поліпшення інвестиційного клімату потрібно передбачити застосування інструментів фондового ринку через активне залучення фондових бірж до продажу об'єктів приватизації. Для забезпечення відкритості та прозорості приватизаційних процесів та досягнення завдяки цьому максимального залучення до процесу приватизації ефективних власників необхідно передбачити можливість розміщення повної та достовірної інформації про всі етапи приватизації об'єктів, уникнення зміни умов проведення конкурсів, аукціонів, відкритих торгів.

Стратегія подальшого реформування державної власності має включати синхронізацію процесів приватизації з трансформацією систем державного регулювання монопольних видів діяльності; створення системи управління державною власністю у реальному секторі національної економіки. З метою збільшення впливу приватизації на інвестиційно-інноваційний розвиток національної економіки та запобігання можливим негативним наслідкам при переході до приватизації суб'єктів природних монополій і підприємств секторів, що мають особливе значення для економіки та безпеки держави, стратегія приватизаційного процесу має передбачати вихід на приватизацію особливо важливих народногосподарських комплексів через затвердження Кабінетом Міністрів України підпрограм їх ринкової трансформації. Процедура підготовки комплексів до ринкової трансформації і приватизації підприємств комплексу має здійснюватися за окремими підпрограмами, які визначають особливості приватизації державних підприємств та продажу акцій ВАТ кожного конкретного комплексу. Нова Програма приватизації повинна визначити жорсткі вимоги до семи підпрограм особливо важливих народногосподарських комплексів, частина з яких за природою не належить до суспільного сектору, але в Україні зберігається в державній власності: оборонного, авіабудівного, вугледобувного, залізничного, суднобудівного, електроенергетичного, нафтогазового. Врахування цих вимог є обов'язковим при розробці зазначених підпрограм. Підпрограма уточнюватиме межі комплексу, включатиме розроблення та реалізацію заходів з підготовки комплексу до приватизації. У рамках підпрограми має здійснюватися аналіз комплексу, який передбачатиме дослідження

загальних умов його розвитку. За результатами аналізу комплексу розроблятимуться заходи щодо його ринкової трансформації та підготовки до приватизації із зазначенням строків їх виконання.

Ефективність управління державною власністю залежить від фінансових можливостей держави сприяти розвитку підприємств, підвищити їх конкурентоспроможність. Держава має використовувати кошти від продажу об'єктів для розвитку підприємств з метою адаптації їх до ринкових умов. Необхідно передбачити зміну порядку використання коштів, отриманих від приватизації державного майна. Кошти, одержані від продажу державного майна, потрібно спрямовувати насамперед на інноваційне інвестування з метою технічного переозброєння, модернізації та підтримки державних підприємств, що відповідає інноваційно-інвестиційній моделі здійснення реформи державної власності.

Як показав світовий досвід останніх трьох десятиліть, а потім частково відобразила теорія економіки державного сектору, існують більш конкретні чинники, що визначають кінцеву ефективність підприємства, ніж сама по собі приналежність його до певної форми власності. Це виявилось в міру нагромадження досвіду управління підприємствами на основі різних шкіл управління, в різних моделях економіки, умовах прискорення технічного прогресу та підвищення якості економічного зростання. Самі по собі власність і свобода вибору – необхідні, але не достатні умови для забезпечення ефективної роботи підприємств. Прикладом тому слугують монополії (державні чи приватні), що забезпечують високі доходи, прибуток не шляхом підвищення ефективності використання ресурсів, а шляхом зростання цін, завдаючи збитків споживачам їхньої продукції, робіт чи послуг.

У контексті інноватизації державного сектору економіки як напрямку його модернізації доцільно зазначити, що саме цей сектор може стати детонатором інноваційного прориву економіки України в глобальному середовищі, забезпечивши її перехід на новий технологічний уклад.

Глобальна конкурентоспроможність України, заснована на вітчизняних технологіях, є досяжною при концентрації зусиль на утриманні та розвитку тих позицій, де ми маємо вагомий інноваційний потенціал. Їхньому розвитку мають бути присвячені державні цільові програми за участю бізнесу з метою використання потенціалу державного сектору досліджень та розробок для ефективної реалізації

національних пріоритетів технологічного розвитку, одночасно перетворюючи цей сектор на продуктивну галузь “нової економіки”. В зв’язку з цим необхідно виокремити такі завдання: створення конкурентоспроможного сектору досліджень і розробок, включаючи умови для його розширеного відтворення; створення ефективної національної інноваційної системи; розвиток інститутів використання та захисту прав інтелектуальної власності; модернізація економіки на основі технологічних інновацій, насамперед у державному секторі економіки; концентрація ресурсів на пріоритетних напрямках, що забезпечують реалізацію конкурентних переваг державного сектору досліджень та розробок на світовому ринку; реформування наукових організацій і підвищення їх капіталізації, реструктуризація державного сектору досліджень і розробок.

Модернізація економіки на основі технологічних інновацій передбачає технологічну модернізацію галузей економіки на основі передових технологій та інтеграції зі світовими технологічними комплексами для забезпечення глобальної конкурентоспроможності й формування в перспективі ринку інновацій для українського сектору досліджень і розробок. Прискорена модернізація галузей – це імператив, необхідно сприяти всім її формам: розвитку корпоративних НДДКР; імпорту передових технологій; державному замовленню вітчизняному спеціалізованому сектору досліджень і розробок, насамперед у рамках державно-приватного партнерства. Необхідно забезпечити доведення до потенційного споживача інформації за дослідницькими роботами державного сектору науки, участь бізнесу у виборі технологічних пріоритетів, розробку заходів технічного регулювання, політику довгострокових контрактів у рамках державних закупівель, включаючи оборонне замовлення, координацію планів технологічної модернізації державних корпорацій. З іншого боку, це – формування і реалізація національних пріоритетів технологічного розвитку в рамках галузевих цільових програм технологічного профілю. Тут актуальними є орієнтація на ринок, розвинена система державно-приватного партнерства, підтримка регіональних інноваційних кластерів.

Розширення державно-приватного партнерства у сфері розвитку сектору досліджень і розробок та технологічної модернізації галузей економіки повинно відбуватися на таких принципах: фінансування

прикладних досліджень і створення інноваційної інфраструктури має здійснюватися бюджетом на пайових засадах із комерційним сектором економіки; технологічна модернізація широкого кола галузей економіки для забезпечення глобальної конкурентоспроможності та формування в перспективі ринку інновацій повинні стимулюватися державою і відбуватися з використанням переважно позабюджетних засобів, на базі передових технологій, зокрема в рамках інтеграції зі світовими технологічними комплексами; формування та реалізація пріоритетів технологічного розвитку мають відбуватись у рамках державних цільових програм технологічного профілю і відомчих цільових програм із залученням істотних обсягів позабюджетних засобів.

Величезний потенціал підвищення ефективності державного сектору приховано у модернізації його важливої складової – державних фінансів, що є предметом окремих наукових досліджень. У цьому аспекті хочемо акцентувати увагу лише на певних зрізах модернізації державних фінансів: модернізація бюджетної системи та міжбюджетних відносин; формування сучасної системи оцінки ефективності державних витрат на основі програмно-проектного підходу на загальнодержавному та регіональних рівнях; впровадження системи бюджетування, що орієнтується на результат, з метою підвищення якості надання бюджетних послуг; модернізація нормативно-правового забезпечення функціонування системи державних фінансів, зокрема Бюджетного кодексу України на основі розроблення нової бюджетної класифікації, впровадження механізму середньострокового та програмно-цільового бюджетного планування; забезпечення модернізації державного фінансового контролю на основі міжнародних стандартів із використанням технологій аудиту ефективності державного сектору; підвищення ролі державних фінансів як інструмента макроекономічної стабілізації на основі механізму стерилізації бюджетних доходів, формування та використання стабілізаційного фонду та “фонду майбутніх поколінь” тощо.

Успіх управління економікою в нашій країні великою мірою залежить від того, в яких напрямках відбуватиметься перетворення фінансової системи суспільства, наскільки бюджетна політика держави відповідатиме вимогам часу. У контексті модернізації бюджетної системи мають бути враховані такі принципи: чіткого розмежування доходів і

витрат між рівнями бюджетної системи; самостійності бюджетів; повноти відображення доходів і витрат бюджетів та державних позабюджетних фондів; збалансованості бюджету; ефективності й економності використання бюджетних коштів; загального покриття витрат бюджетів; гласності; достовірності бюджету; адресності та цільового характеру бюджетних коштів. Так, принцип розмежування доходів і витрат між рівнями бюджетної системи означає чітке закріплення відповідних видів доходів і повноважень щодо здійсненню витрат за органами державної влади різних рівнів, органами місцевого самоврядування. Принцип самостійності бюджетів означає: право законодавчих органів державної влади і органів місцевого самоврядування на кожному рівні бюджетної системи самостійно здійснювати бюджетний процес; наявність власних джерел доходів бюджету кожного рівня; законодавче закріплення регулюючих доходів бюджетів, повноважень із формування доходів відповідних бюджетів; право органів державної влади та органів місцевого самоврядування самостійно, відповідно до законодавства визначати напрями витрачання засобів відповідних бюджетів і джерела фінансування їхніх дефіцитів; неприпустимість вилучення доходів, додатково отриманих при виконанні закону (рішень) про бюджет, сум перевищення доходів над витратами бюджетів та сум економії за витратами бюджетів; неприпустимість компенсації за рахунок бюджетів інших рівнів витрат у доходах і додаткових витрат, що виникли в ході виконання закону (рішень) про бюджет. Принцип збалансованості бюджету означає, що обсяг передбачених бюджетом витрат повинен відповідати сумарному обсягу доходів бюджету і надходжень із джерел фінансування його дефіциту. При складанні, затвердженні й виконанні бюджету уповноважені органи повинні виходити з необхідності мінімізації розмірів дефіциту бюджету. Принцип ефективності й економності використання бюджетних коштів означає, що при складанні та виконанні бюджетів уповноважені органи і одержувачі бюджетних коштів повинні виходити з необхідності досягнення заданих результатів із використанням найменшого обсягу засобів. Принцип достовірності бюджету означає: надійність показників прогнозу соціально-економічного розвитку відповідної території та реалістичність розрахунку доходів і витрат бюджету. Принцип адресності і цільового характеру бюджетних коштів означає, що бюджетні кошти виділяються в розпорядження

конкретних одержувачів (у тому числі фізичних осіб) із визначенням їхнього напрямку на фінансування конкретних цілей.

У напрямку впорядкування міжбюджетних стосунків необхідно: затвердити нову методику розподілу фінансової підтримки регіонів, що усуває суб'єктивізм і забезпечує ефективне вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів, стимулює збільшення збору податків; відмінити взаємозаліки у місцевих бюджетах; обумовити надання трансфертів, зокрема відмовитися від надання трансфертів регіонам, що використовують заліки, нагромаджують заборгованість із заробітної плати працівникам бюджетних організацій; встановити особливий порядок відносин із високодотаційними регіонами, що включає жорсткі правила контролю за розробкою, затвердженням і виконанням їхніх бюджетів; передбачити запровадження механізму зовнішнього фінансового управління для регіонів, що перебувають у стані фінансової кризи; створити державний фонд регіональних фінансів для стимулювання зусиль із оздоровлення фінансових ресурсів регіонів.

Як результат модернізації державних фінансів державний бюджет, будучи їх основою, повинен стати інструментом регулювання і стимулювання економіки, інвестиційної активності, підвищення ефективності реальної складової державного сектору.

Необхідно підвищити роль бюджету розвитку як інструмента розподілу фінансових ресурсів держави між суб'єктами економіки. В існуючому вигляді бюджет розвитку потребує вдосконалення, як з правової, так і з макроекономічної точок зору. Ідея створення бюджету розвитку як складової інвестиційного бюджету з особливим статусом виникла внаслідок необхідності мати такий інструмент державного регулювання, який, по-перше, забезпечує досягнення не лише суто економічних, а й соціальних цілей, по-друге, ґрунтується переважно на ринкових принципах. У зв'язку з цим можна визначити дві групи пріоритетів, відповідно до яких потрібно виділяти засоби бюджету розвитку на підтримку державного сектору економіки: антикризові і стимулюючі. Виділення ресурсів на підтримку антикризового напрямку не має на меті отримання прямого економічного ефекту. Їх потрібно адресувати, по-перше, на фінансування проектів із підтримки виробництва, необхідних для пропорційного розвитку економіки загалом, але не відповідають критеріям ринкової ефективності; по-друге, на

фінансування проектів із реструктуризації об'єктів, функціонування яких стримує розвиток конкретного сегменту економіки.

Загалом модернізація державного сектору економіки покликана забезпечити підвищення ефективності виконання державою своїх суспільних функцій, активізувати її роль як активного суб'єкта ринкових відносин, генератора інновацій та учасника глобалізаційних економічних процесів.

4.3. Модернізація муніципального сектору економіки

Модернізація муніципального сектору – комплексний полівекторний процес, що потребує певної структуризації. В цьому контексті доцільно виокремити такі проблемні блоки: розвиток муніципального підприємництва, удосконалення використання комунальної власності, корпоратизація муніципального сектору, міжмуніципальна інтеграція.

Головним ресурсом розвитку муніципального сектору місцева влада, як правило, традиційно розглядає лише міжбюджетні відносини. Це означає, що перспективи розвитку муніципального утворення ставляться у виняткову залежність від порядку розподілу бюджетних коштів за низької фінансової самостійності муніципального утворення. Більш виправданим у цьому контексті є пошук джерел розвитку муніципального сектору на основі залучення всіх його потенційних ресурсів. Розвиток муніципального сектору може бути успішним за узгодженої взаємодії всіх структур муніципального утворення, здатності виконувати економічні та фінансові функції, активно адаптуючись до ринкової кон'юнктури, що змінюється, в умовах агресивної дії зовнішніх та внутрішніх чинників.

Розвиток муніципального підприємництва, як елемент модернізації муніципального сектору економіки, необхідно розглядати в напрямку формування муніципальних (комунальних) підприємств, власником яких є органи місцевого самоврядування, здатних, окрім створення соціального ефекту, приносити додатковий дохід місцевим бюджетам.

З урахуванням реальної соціальної та економічної ситуації в муніципальних утвореннях створення нових муніципальних підприємств є необхідним для заповнення ніш локального ринку, тобто за відсутності на ринку підприємств певного профілю, слабкої активності приватного капіталу, наявності незадоволеного попиту, ліквідації монополії на

місцевому ринку певного виробника, зняття напруженості на ринку праці, швидкої реалізації вигідного проекту.

При створенні нових муніципальних підприємств неможливо не враховувати присутності на ринку приватних підприємств та наслідків їхньої діяльності для місцевого населення. Деякі види послуг вигідно залишити для ринкового підприємництва. І перш ніж вирішити питання про створення муніципального підприємства, органи місцевого самоврядування повинні вивчити можливості приватного сектору. Навіть у разі появи на ринку приватної монополії в життєво важливих сферах (електро-, водопостачання, вивезення та утилізація сміття), необов'язково примушувати її до реорганізації, можна тієї ж мети досягти застосуванням регулятивних важелів.

Доцільність створення муніципальних підприємств обумовлюється такими чинниками: потребою в безперебійному гарантованому за обсягом та мінімальними стандартами якості наданні деяких найважливіших муніципальних послуг; локальним (місцевим) монополізмом підприємства у наданні муніципальної послуги, в результаті чого орган місцевого самоврядування не хоче бути залежним від приватних суб'єктів; прагненням до забезпечення соціальної справедливості та запобігання дискримінації споживачів послуг (за мікрорайонами проживання, категоріями споживачів); можливістю муніципальної влади впливати на ціни та тарифи.

Дослідження зарубіжного та вітчизняного досвіду функціонування муніципального сектору показало, що чим менш стабільною є соціально-економічна ситуація в країні та територіальних утвореннях, тим муніципальна влада більше схильна надавати муніципальні послуги силами муніципальних підприємств.

За рівнем правової та господарської самостійності можуть створюватися три типи муніципальних підприємств:

– не наділені ні правовою, ні господарською самостійністю. Вони мають власні органи управління, але за суттю є підрозділами місцевої влади, їхні доходи та витрати інтегруються до місцевого бюджету, функціонують на основі вказівок органів місцевого самоврядування. В цьому випадку муніципальне утворення функціонує як одне підприємство, координуючи дії підрозділів;

– що мають господарську самостійність, юридичний статус. Вони виведені зі структури органу влади, але найбільш важливі рішення щодо питань їхньої діяльності ухвалює орган місцевого самоврядування; у місцевому бюджеті відображаються лише результати фінансової діяльності. Виручка, як правило, не покриває витрат, оскільки ціни встановлює місцева чи регіональна влада (підприємства транспорту, зв'язку, житлово-комунального господарства). Джерелами їхнього фінансування є засоби споживачів послуг, місцевого бюджету. У великих містах, промислових центрах, густонаселених територіях ці підприємства можуть самостійно заробляти кошти для поліпшення обслуговування населення;

– що діють повністю на комерційній основі. Ці підприємства виводяться з організаційної структури органу влади, передаються в довірче управління менеджерами та реалізують продукцію за ринковими цінами (підприємства промисловості, сільського господарства, будівництва, торгівлі, громадського харчування). Вони можуть мати організаційно-правову форму акціонерного або іншого господарського товариства, заснованого органами місцевого самоврядування, в якому цим органам належить контрольний пакет акцій. Такі підприємства мають юридичний статус, свободу дій, працюють на масового споживача, зокрема за межами місцевого ринку. Фактично, це перехідна форма до приватного підприємства.

Муніципальне утворення завжди може перевести комунальне підприємство в режим самоокупності у поєднанні з наданням дотації споживачам (адресна підтримка). У міру комерціалізації, підвищення частки платних послуг усувається межа, з одного боку, між муніципальними підприємствами та установами, а з іншого – між муніципальними та приватними підприємствами.

Для муніципального підприємства доцільно визначати такі показники економічної ефективності діяльності (табл. 4.2)

Муніципальний сектор економіки з позиції територіального підходу має перетворитися на сукупність самокерованих територіальних одиниць із функціями регулювання діяльності суб'єктів господарювання та фінансовими ресурсами для реалізації соціальної політики. Статус підприємств різних форм власності на муніципальному рівні поступово має вирівнюватися. Їх об'єднуватиме приналежність до певної території,

національного або місцевого ринку. Для місцевого самоврядування всі підприємства на території муніципального утворення мають бути рівноцінними, відрізняючись лише режимом оподаткування. За рівних ринкових умов жодна форма власності не має переваг, приналежність суб'єктів господарювання певному власникові не має істотного значення. В цих умовах вичерпними критеріями отримання соціального замовлення стають ціна та якість послуг.

Таблиця 4.2

Показники економічної ефективності муніципального підприємства

| Показник | Унітарні підприємства | Відкриті акціонерні |
|---|-----------------------|---------------------|
| Виручка від продажу товарів, продукції, робіт, послуг (за вирахуванням ПДВ, акцизів та аналогічних обов'язкових платежів) | + | + |
| Чистий прибуток | + | + |
| Прибуток, що підлягає перерахуванню до місцевого бюджету | + | - |
| Дивіденди, що підлягають перерахуванню до місцевого бюджету | - | + |
| Чисті активи | + | + |

Окреслюючи низку позитивних моментів діяльності муніципальних підприємств, не можна не вказати на їхні істотні недоліки, а саме:

– більшість муніципальних підприємств надають або громадські, або соціально значимі послуги і тому отримують дотації з бюджету. Цим підприємствам вигідно залишатися на утриманні, і вони об'єктивно не зацікавлені в економічному витрачанні ресурсів та підвищенні своєї рентабельності, бо це призведе до скорочення бюджетних дотацій. Тому необхідний постійний та жорсткий адміністративний і фінансовий контроль за економічною діяльністю муніципальних підприємств;

– муніципальне підприємство завжди прагне бути монополістом у своїй сфері діяльності та негативно ставиться до появи будь-якого конкурента, який, можливо, надаватиме ту ж послугу дешевше і якісніше.

Враховуючи зазначене, і населення, й муніципальна влада мають бути зацікавлені в створенні конкурентного середовища надання муніципальних послуг за участю підприємств різних форм власності.

Теоретично можливо уявити муніципальне обслуговування навіть без наявності в органів місцевого самоврядування майна чи підприємств. Воно і зараз, як показує проведене авторами дослідження, забезпечується, як правило, за рахунок засобів, залучених з інших бюджетів, а не доходами від виробничо-фінансової діяльності. Якщо надходжень засобів з інших бюджетів вистачає для виконання соціальних функцій, то муніципальне утворення може обмежуватися роллю замовника на виробництво соціальних товарів та послуг підприємствами й установами будь-яких інших форм власності та господарювання, тобто посередника між населенням та постачальниками товарів і послуг. Для цього потрібно внести зміни і доповнення до нормативно-правових актів, зокрема про порядок оплати з бюджету послуг, що надають приватні підприємства, створення рівних умов для конкуренції за наявності бюджетної підтримки муніципальних підприємств.

На даний час бізнес не виявляє особливого зацікавлення до муніципальних об'єктів. Однак ситуація зміниться в міру посилення конкуренції за прибуткові вкладення в інших галузях, зміцнення реальної влади на місцях, здатної гарантувати довгостроковість правил та інвестицій, переведення муніципального сектору на ринкові умови, насамперед житлово-комунального господарства, шляхом скорочення витратних повноважень місцевого самоврядування та доведення плати за комунальні послуги до ринково-конкурентного рівня.

Україна має величезні можливості для розвитку бізнесу, орієнтованого на задоволення місцевих потреб, без ліквідації муніципальних підприємств. У цьому мають бути зацікавлені органи місцевого самоврядування; вони можуть отримувати додаткові прибутки і менше залежати від бюджетів інших рівнів. Місцева влада як повноцінний суб'єкт економічних відносин, як показує зарубіжний досвід [122; 158, с.180; 169; 396;], має інтерес до прибуткового бізнесу, зокрема до того, що виходить за рамки його території. Муніципальні підприємства потенційно можуть освоїти будь-який сегмент ринку.

За наявності місцевого самоврядування муніципальний та приватний сектори потребують один одного. Приватний сектор має стати елементом, суб'єктом муніципального господарства, економічним ресурсом, а не конкурентом. Він повинен підтримуватися місцевим самоврядуванням, якщо діє в інтересах населення.

Залучення приватних фірм до муніципального обслуговування населення в світовій практиці є доволі поширеним явищем. Разом із муніципальними підприємствами значна, а інколи й переважну частину муніципальних послуг у різних країнах надають приватні, зокрема малі, підприємства та індивідуальні підприємці, за органами ж муніципальної влади зберігається лише контроль за цим процесом. Приватні фірми залучаються в сфері муніципального господарства, які традиційно контролюють органи місцевої влади, на основі передачі муніципального майна в оренду або довірче управління, приватизації підприємств. Наприклад, у США в 20 найбільших містах на приватний сектор припадає 50% загального обсягу послуг населенню, 80% закладів культури та спорту, в охороні здоров'я рівень приватизації досяг 50%. Приватні фірми займаються охороною, поточним ремонтом та освітленням вулиць, організовують зони відпочинку й розваг [358, с. 220]. Зарубіжні міста довіряють приватним компаніям такі важливі сфери, як міський транспорт, водопостачання, очищення побутових стоків і навіть метрополітени. Відбувається гостра конкурентна боротьба муніципального та приватного секторів за споживача послуг і отримання вигідних муніципальних замовлень.

В українських містах гостра конкуренція між муніципальним та приватним секторами спостерігається у сфері автобусних перевезень, забезпечення населення хлібобулочними виробами, аптечного обслуговування, надання ритуальних послуг. Зростає роль приватних підприємств в експлуатації житлового фонду, вивезенні побутового сміття. Як показує ще небагатий вітчизняний досвід, участь приватних підприємців приводить до зниження витрат та поліпшення якості надання муніципальних послуг, скорочення бюджетних дотацій, а в окремих випадках – і до зниження тарифів. З іншого боку, місцеві органи влади звільняються від низки господарських функцій та можуть зосередити свої зусилля на вирішенні стратегічних завдань.

До сильних сторін приватного сектору як сегмента муніципального господарства можна віднести: можливість виконувати складні завдання; використання успішного досвіду інших підприємств; надання послуг, що вимагають швидкої реакції на зміни ринку; використання інноваційних технологій; надання послуг різним верствам населення; надання послуг, що швидко застарівають (інформаційні, консультаційні); здатність до

адаптації в умовах попиту, що стрімко змінюється; бажання ризикувати; професійний досвід тощо. Разом із цим, участь приватного сектору в наданні муніципальних послуг пов'язана з низкою ризиків, а саме: втратою робочих місць у муніципальному секторі; порушенням звичного порядку роботи з клієнтами; потенційною залежністю від підрядників; відсутністю інтересу або ініціативи з боку приватного сектору; недостатністю необхідних навичок та фінансових ресурсів у приватних підприємств; протидією з боку впливових осіб, включаючи керівників та службовців муніципального сектору.

Органам місцевого самоврядування вигідно використовувати приватний сектор лише за певних умов: коли завдання можна визначити завчасно, а роботу можна оцінити після її виконання; коли є конкуренція між підрядниками; якщо муніципальну владу більше цікавлять результати, а не засоби їх досягнення. При цьому місцеві органи влади повинні продовжувати відповідати за виконання таких умов: гарантоване надання найважливіших послуг; доступ до послуги всіх верств населення за прийнятною ціною; справедливість стосовно різних верств споживачів; забезпечення мінімальних стандартів якості.

Конкуренція й співпраця муніципальних та приватних підприємств у наданні послуг не суперечать одна одній. Успіх співпраці безпосередньо залежить від зобов'язань обох сторін. Основне завдання партнерів (муніципальних і приватних підприємств та підприємців) полягає в підвищенні якості послуг при збереженні за місцевими органами влади функції контролю та відповідальності.

Слід зазначити, що в контексті становлення муніципального підприємництва, об'єктивної обмеженості бюджетного фінансування має змінюватися і статус муніципальних установ, які є формою реалізації місцевим самоврядуванням соціальних функцій. Цікаво, що в світовій практиці саме муніципальні установи відносять до муніципальної власності та фінансують із місцевих бюджетів. Комерційні організації, що не фінансуються з місцевого бюджету, до муніципальної власності не належать, хоча й обслуговують місцеве населення. Органи місцевого самоврядування можуть надавати муніципальним установам економічну підтримку в різних формах, зокрема шляхом надання пільг зі сплати податків та зборів, повного або часткового звільнення від плати за користування муніципальним майном, пільг зі сплати податків

громадянами та юридичними особами, що надають муніципальним установам матеріальну підтримку. Ринкове середовище поступово змушує установи вдосконалювати форми роботи. З одного боку, недостатність бюджетного фінансування примушує їх підвищувати роль платних послуг, з іншого – установи мало зацікавлені в раціональному використанні засобів, обмежені в самостійності розпорядження ними. Тому кошторисне фінансування муніципальних установ має поступово замінюватися фінансуванням на основі муніципального замовлення.

Важливим напрямком модернізації муніципального сектору є удосконалення використання муніципального майна. Не дивлячись на те, що в науковій літературі часом побутує думка про неефективність муніципальної власності [133], жодна країна світу не змогла відмовитися від неї. Це зумовлено низкою причин. Доки зберігаються муніципальні інтереси у виробництві та споживанні, зберігатиметься і муніципальна власність, оскільки вона є інструментом реалізації цих інтересів. У багатьох сферах муніципальна власність виступає як механізм регулювання суперечностей між виробниками або споживачами на локальному ринку. Так, наприклад, виробництво молока та м'яса може перебувати в приватних руках, а пасовища – в муніципальній власності.

Вибір методів і форм використання муніципальної власності має визначатися низкою чинників, найважливішими з яких є:

- обсяг компетенції органів управління, встановлений законодавством. Цей чинник значною мірою визначає конкурентоспроможність муніципальних підприємств та установ на місцевому ринку послуг. Також у законодавстві можуть бути закладені обмеження на використання конкретних видів власності;

- обсяги та характер муніципальної власності. Так, за своїм характером власність може виступати і як інфраструктура вирішення певних завдань, і як джерело доходів, і як заставна вартість;

- наявність кваліфікованих кадрів у органах місцевого самоврядування, а також у муніципальних підприємствах та установах.

При формуванні муніципальної власності, управлінні муніципальним майном та його приватизації виникають складні економічні проблеми, зокрема в процесі передачі об'єктів у муніципальну власність, визначенні умов оренди, обґрунтуванні ставок орендної плати за використання нежитлових приміщень та іншого муніципального

майна, приватизації житла та вбудованих у житлові будинки приміщень, визначенні доцільності приватизації об'єкту порівняно з орендою та вдосконаленні технологій приватизації.

У контексті визначення умов оренди комунального майна необхідно знайти баланс інтересів між прагненням муніципального утворення збільшити доходи бюджету від оренди та небезпекою згорання орендарями важливих видів господарської діяльності у зв'язку з високими витратами на орендну плату. Ефективним засобом вирішення цієї проблеми може стати широка диференціація ставок орендної плати залежно від місця розташування об'єкта, що орендується, та виду діяльності, яка поєднуватиметься зі системою пільг і привілеїв.

Муніципальна влада має бути зацікавлена в тому, щоб якомога більше мешканців стали власниками своїх житлових будинків та квартир. Відповідно до світового досвіду муніципальне житло має зберегтися тільки для малозабезпечених (житловий фонд соціального призначення) та деяких інших категорій громадян (спеціалізований житловий фонд). Фактично населення, не дивлячись на безкоштовність приватизації (за винятком витрат із оформлення відповідних документів), приватизувало лише близько 80% житлового фонду [399]. Основною причиною цього стали побоювання, пов'язані з позбавленням власників приватного житла бюджетних субсидій. Люди не хочуть також приватизувати квартири в старих житлових будинках, сподіваючись на поліпшення житлових умов. Основним способом вирішення цієї проблеми є роз'яснювальна робота серед населення за чітких зобов'язань створення однакових економічних умов для приватизованого та муніципального житла, сприяння створенню товариств співвласників житла, наочна демонстрація їхніх переваг.

Як правило, органи місцевого самоврядування при приватизації підприємств та організацій, розташованих на перших поверхах житлових будинків, відмовляють у приватизації самих приміщень, передаючи їх в оренду цим підприємствам. Таким чином муніципальна влада зберігає за собою важелі впливу на підприємства. Негативний моментом цього є те, що організація, не одержавши приміщення у власність, утримується від серйозних капітальних витрат на його облаштування. Ситуація може змінитися завдяки створенню товариств співвласників житла. Вбудоване приміщення повинно стати колективною власністю товариства, і вже з

ним орендар повинен буде встановлювати договірні стосунки. Проте і муніципальна влада може брати участь у товаристві як власник вбудованого приміщення, якщо в ньому розташовується, наприклад, муніципальна установа.

В процесі визначення доцільності приватизації об'єкта порівняно з орендою та вдосконалення технологій приватизації можуть бути реалізовані різні підходи для економічно ефективних (прибуткових) та збиткових об'єктів. Прибутковий об'єкт можна продати за високою ціною і отримати значні разові надходження до бюджету. В той же час орендна плата за цей об'єкт поповнюватиме бюджет постійно та з часом може зростати. Формально виконаний економічний розрахунок зазвичай свідчить на користь приватизації, проте представницький орган муніципального утворення повинен враховувати різні чинники, зокрема віддалені наслідки приватизації об'єкта. Мета приватизації збиткових об'єктів – скорочення витрат бюджету на їхнє утримання. Ціна об'єкта в цьому випадку може бути низькою. Єдиним обмежувачем є соціальна значимість об'єкта.

Приватизація може бути здійснена шляхом продажу муніципального майна. Місцеві бюджети при цьому отримують подвійний вигаш. По-перше, продаючи таке майно, вони одноразово отримують значні кошти. По-друге, перехід у приватні руки власності, що раніше не оподатковувалася, перетворює її на додаткове постійне джерело доходів, які отримуються за допомогою оподаткування нерухомості та прибутку компаній.

Іншим способом приватизації може бути укладення контракту між органами місцевого самоврядування та підприємницькою структурою, в якому обумовлюються умови передачі комунальної власності, терміни і форми контролю з боку адміністрації за виконанням угоди. Як показують результати соціологічних опитувань у муніципальних утвореннях, потрапивши в конкурентні умови (насамперед у порівнянні з муніципальними установами, що виконують аналогічні функції), контрактні підприємства починають функціонувати ефективніше [399]. Контракт сприяє й поліпшенню якості послуг, що надаються, оскільки підприємці, котрі працюють в умовах конкуренції, ініціативніші, більше схильні до інновацій. Контрактна система примушує й муніципальні служби перебудовуватися, переглядати свої підходи до оцінки результатів,

орієнтуватися на співвідношення між доходами та витратами, здійснювати жорсткий контроль над своїми поточними фінансовими операціями, щоби протистояти конкуренції з боку приватних підприємців.

Окрім приватизації муніципального майна, у деяких країнах, насамперед Франції, практикується спосіб створення змішаних компаній за участю місцевих органів влади та приватного капіталу. Особливий інтерес становлять змішані компанії, які можуть створюватися для вирішення найрізноманітніших завдань, зокрема реалізації ризикових інноваційних проектів, інвестування в наукомісткі технології, наукові дослідження та розробки, створення промислових підприємств. Оскільки змішані компанії фінансуються за рахунок позик при незначному власному капіталі, то акціонери прямо не ризикують своїм капіталом: позику гарантує місцева влада. Змішані компанії користуються податковими пільгами, що робить їх вигідною сферою вкладання капіталу.

У нинішніх українських умовах при вирішенні проблем розвитку муніципального сектору актуальним є пошук таких форм і методів, які орієнтувалися б в основному на місцевий капітал та місцеву робочу силу, сприяли б підвищенню ділової активності. В зв'язку з цим привабливим є досвід створення так званих підприємницьких зон, що набули найбільшого поширення в США. Зазвичай їх організують в економічно депресивних районах великих міст, що мають найвищий рівень безробіття. Вони охоплюють, як правило, площу в кілька квадратних кілометрів, не мають обгороджених меж та вирізняються лише статусом компаній. Кожна зона створюється рішенням урядових органів і діє на основі урядових програм відповідного рівня. Економічні стимули та пільги, що надаються федеральним законодавством, включають 5%-ну знижку на податки, що справляються при будівельних та ремонтних роботах, податкові знижки підприємствам за кожну додатково прийняту на роботу людину, відміну податку на збільшення вартості капіталу. Більше 70% всіх податкових пільг отримують підприємці, які створюють нові робочі місця в муніципальних підприємницьких зонах [358, с. 223]. Окрім економічних стимулів, є і низка інших пільг, зокрема, спрощена процедура ведення документації, зниження вимог до стандартів з охорони довкілля та норм безпеки. Таким чином, зарубіжний досвід показує, що в розпорядженні муніципальної влади є доволі широкий спектр організаційно-економічних можливостей поживлення муніципального сектору економіки. Необхідно тільки

розробити адекватну місцевим умовам стратегію розвитку та вибрати дієву систему стимулів підприємництва [158, с. 384–400].

Деякі дослідники виступають за масову приватизацію муніципальних унітарних підприємств і передачу послуг, які вони надають, приватному секторові [108, 300]. Не заперечуючи переваг приватного сектору, органи місцевого самоврядування в той же час цілком резонно побоюються втрати керованості надання життєво важливих муніципальних послуг, особливо в монопольних сферах. Тому тут, на нашу думку, важливим є пошук та відпрацювання проміжних (компромісних) форм господарювання в сферах життєзабезпечення та малоконкурентних сферах муніципальної діяльності, за яких майновий комплекс муніципального унітарного підприємства залишається в муніципальній власності, але передається в управління приватним суб'єктам господарювання, тобто функції власника та керуючого муніципальною власністю є розділеними. У багатьох зарубіжних країнах муніципалітети передають в управління приватним компаніям такі життєво важливі муніципальні об'єкти, як водогін, міські очисні споруди та навіть метрополітени, не приватизовуючи їхні майнові комплекси. Компромісними формами управління майновими комплексами муніципальних підприємств можуть бути: оренда майнових комплексів як єдиного цілого, концесія, довірче управління та акціонування.

У ролі орендарів майнових комплексів муніципальних унітарних підприємств можуть виступати господарські товариства різних організаційно-правових форм. Сильні сторони цього процесу: отримання гарантованих надходжень до місцевого бюджету незалежно від результатів господарської діяльності орендаря, можливість диференціювати орендні платежі залежно від профілю підприємства, змінювати їх відповідно до інфляції. Негативні сторони: цілі орендаря та орендодавця можуть не збігатися, короткострокова оренда не мотивує підприємця інвестувати ресурси в муніципальну власність.

Концесія є формою довгострокової оренди (до 50 років), що як умову передбачає інвестування засобів концесіонера в майновий комплекс підприємства. Концесія може бути найбільш ефективною для монопольних та інвестиційно привабливих підприємств муніципального господарства, наприклад у сферах водопостачання або тепlopостачання. Ефективність у цих сферах може бути забезпечена за рахунок заходів щодо

ресурсозбереження, на реалізацію яких у муніципального утворення нема власних засобів. Муніципальне утворення може звільнити концесіонера від орендної плати за передане майно за умови інвестування цих коштів у реконструкцію та розвиток підприємства.

Довірче управління передбачає передачу майнового комплексу муніципального унітарного підприємства на певний термін довірчому керівникові – фізичній чи юридичній особі. Останній зобов'язується управляти майновим комплексом підприємства в інтересах муніципального утворення за винагороду, передбачену договором довірчого управління. Оскільки джерелом винагороди є доходи підприємства, довірчий керівник об'єктивно зацікавлений в їх збільшенні.

Акціонування майнових комплексів муніципальних утворень передбачає збереження за муніципальним утворенням контрольного пакета або повного пакета акцій. З юридичної точки зору це рівнозначно приватизації, оскільки муніципальна власність перетворюється на акціонерну. Проте реальні важелі управління підприємством залишаються в органі місцевого самоврядування, а форма акціонерного товариства дозволяє йому встановити необхідний контроль ради директорів над діяльністю підприємства та підвищити його зацікавленість в покращенні результатів фінансово-господарської діяльності. Недоліком акціонування є те, що отримання дивідендів на акції акціонерного товариства (на відміну, наприклад, від оренди) не гарантується. Проте для збитково працюючих муніципальних унітарних підприємств це не є істотним.

Отже, вибір найбільш ефективної форми управління майновими комплексами муніципальних унітарних підприємств є надзвичайно складним завданням. Ухвалення оптимального рішення з даного питання у кожному конкретному випадку вимагає врахування багатьох, часто суперечливих чинників та творчого підходу.

Помилковим є уявлення, що ефективність управління муніципальною власністю пов'язана лише з наявністю належної нормативно-правової бази та суворого виконання відповідного законодавства. Але не можна заперечувати й того, що вдосконалення правового інструментарію в управлінні муніципальною власністю сприятиме зниженню витрат, пов'язаних із некомпетентними та непрофесійними рішеннями в цій сфері, більшій узгодженості у взаємодії між державними і муніципальними

органами, чіткості та відкритості шляхів досягнення високих економічних результатів. Вказане вимагає якнайшвидшого прийняття закону “Про комунальну власність”, понад десять проектів якого вже упродовж десятиліття розглядає Верховна Рада України.

Підвищити ефективність використання муніципального майна можна за допомогою реалізації таких завдань: оптимізації кількості муніципальних унітарних підприємств та установ шляхом їхньої реорганізації, ліквідації або уточнення видів діяльності, а також створення нових організацій залежно від потреб відповідних територій; забезпечення повної інвентаризації об’єктів муніципальної власності, проведення державної реєстрації прав на об’єкти муніципальної власності (органи місцевого самоврядування зобов’язані вести облік наявності та зміни складу муніципального майна, з цією метою необхідно створити реєстр муніципального майна як інформаційної системи, побудованої на єдиній для всієї країни класифікації, методологічній та програмній базі); чіткого визначення прав користування об’єктами муніципальної власності та повноважень користувачів на основі Положення про муніципальне майно; запровадження єдиного реєстру договорів оренди та обліку нерухомого муніципального майна, що перебуває в оренді, а також коректування величини орендної плати з орієнтацією на ринкові ціни; вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює земельні відносини, розвиток ринку землі та здійснення контролю за використанням земельних ділянок.

Органи місцевого самоврядування повинні координувати участь підприємств, установ та організацій всіх форм власності в комплексному соціальному та економічному розвитку муніципального утворення. Координація може здійснюватися по-різному, наприклад, із використанням муніципального замовлення як форми договірної взаємодії органів місцевого самоврядування з підприємствами. Власне муніципальне замовлення, як напрямок модернізації функціонування муніципального сектору, може стати альтернативою неефективній системі забезпечення реалізації інтересів органів місцевого самоврядування через систему державних закупівель, яка, до речі, суперечить Європейській Хартії місцевого самоврядування.

Як вже зазначалося, інноваційним напрямком модернізації муніципального сектору є корпоративний підхід до його дослідження.

Напрацювання в сфері корпоративного управління [89, 359, 100] на даний час орієнтуються на характеристику корпоративних відносин у підприємницькому секторі, вивчаючи переважно проблеми управління розвитком акціонерних товариств. Такий підхід, на нашу думку, дещо обмежений, адже залишає поза сферою наукового пошуку дослідження можливості реалізації засобів корпоративного менеджменту для забезпечення ефективного розвитку соціально-економічних систем, які за своєю сутністю є корпораціями. Вважаємо за необхідне поширити принципи та інструментарій корпоративного управління для забезпечення розвитку муніципального сектору, що є одним із чинників гарантування його економічної безпеки. Проведене дослідження дозволило визначити необхідність розгляду корпоратизації муніципального сектору в двох зрізах: інституційно-територіальному, що включає проектування принципів функціонування корпорації на муніципальний сектор, та майновому, що охоплює процес акціонування муніципальних організацій [154, с. 30–33].

Сформована авторами гіпотеза щодо корпоративного підходу до розуміння муніципального сектору дозволяє порівняти його з акціонерним товариством, учасники якого об'єдналися з метою реалізації спільних інтересів. З цієї позиції муніципальний сектор можна розглядати як “соціальну корпорацію” мешканців, що, однак, певним чином відрізняється від акціонерного товариства (табл. 4.3).

Таблиця 4.3

**Базові характеристики муніципального сектору
та акціонерного товариства**

| Характеристики | Акціонерне товариство | Муніципальний сектор |
|---------------------------------|------------------------------|---|
| 1 | 2 | 3 |
| Учасники | Акціонери | Члени територіальної громади, суб'єкти економічних відносин, що беруть участь в наданні муніципальних послуг |
| Характер участі | Добровільний | Обумовлений місцем проживання чи розташування |
| Загальний інтерес (мета) участі | Дивіденди | Громадські блага (середовище проживання, муніципальні послуги) для членів територіальної громади, економічний зиск – для суб'єктів господарювання |

Продовження таблиці 4.3

| | | |
|--|---|--|
| Спосіб досягнення мети | Розвиток товариства, отримання прибутку | Соціальний та економічний розвиток муніципального утворення |
| Економічна основа діяльності | Статутний капітал | Муніципальна власність |
| Формування економічної основи | Придбання акцій | Виокремлення зі складу державної власності, подальше нарощування |
| Фінансування поточної діяльності та розвитку | Самофінансування | Податки і збори, рентні платежі, платні послуги, засоби державної підтримки |
| Форма участі в управлінні | Збори акціонерів | Вибори, референдуми, інші форми прямої участі громадян |
| Спосіб ухвалення основних рішень | Пропорційно до числа акцій | Одна людина — один голос |
| Орган, що визначає політику | Рада директорів | Рада депутатів |
| Виконавчий орган | Дирекція | Виконавчий комітет, управління, відділи |
| Керівник виконавчого органу | Генеральний директор | Сільський, селищний, міський голова, мер, бургомістр та ін. (залежно від країни) |

Становлення муніципального сектору в Україні як своєрідної корпорації блокують такі причини: відсутність сформованого інституту колективної відповідальності за результати діяльності суб'єктів муніципального сектору; законодавча нерегламентованість формування та функціонування соціально-економічних систем “територіальна громада” та “муніципальне утворення”; надзвичайно велика чисельність дрібних нежиттєздатних муніципальних утворень; переважання соціальних об'єктів у структурі матеріальної частини комунальної власності сіл, селищ та міст, що зумовлено усуненням територіальних громад від процесу приватизації промислових та аграрних підприємств; домінування наукових уявлень, за якими в комунальній власності не можуть бути об'єкти, функціонування яких не пов'язане з наданням громадських послуг територіальній громаді, й спрямоване виключно на отримання прибутку, що суперечить світовому досвіду; управління місцевими фінансами в режимі поточних витрат без врахування необхідності їх використання для реалізації стратегічних цілей; галузевий принцип формування організаційної структури виконавчих органів місцевого самоврядування, що об'єктивно зумовлює відсутність стійкої координації між ними; невисокий професійний рівень службовців

органів місцевого самоврядування; неструктурованість муніципального господарства, як в організаційно-управлінському плані, так і в розрізі форм власності; нерозробленість методологічних засад муніципального корпоративного менеджменту та практичних рекомендацій із застосування його технологій.

Для напрацювання шляхів корпоратизації муніципального сектору в Україні необхідне дослідження зарубіжного досвіду в цій сфері. Так, у країнах Західної Європи та США більшість муніципалітетів мають статус корпорацій, що функціонують як повноправні суб'єкти ринкової економіки з метою отримання економічного ефекту для територіальної громади. Так, у Франції практикується об'єднання комун – створення асоціацій місцевого управління (комунальних синдикатів), що мають статус юридичних осіб, засновниками яких є комуни. Останні через договори визначають принципи та порядок спільної діяльності синдикатів, які наділяються певною компетенцією за рахунок комун-засновників. Спеціальний Закон від 5 січня 1988 р. надає право комунам створювати різні синдикати, причому кожна комуна може передати синдикату лише частину своїх повноважень, що стосуються проблеми, для вирішення якої створюється цей синдикат. Його керівними органами є комітет синдикату та його голова. Комітет є представницьким органом, в якому процедури розгляду питань і прийняття рішень аналогічні процедурам муніципальної ради, а голова синдикату є його виконавчим органом. Синдикат також має власні бюджет і апарат [169].

Корпоратизація виступає однією з ефективних технологій антикризового управління та муніципального фінансового менеджменту. Вона дозволяє муніципальним утворенням сповна використовувати переваги ринкової моделі господарювання (залучення кредитних ресурсів, використання механізму місцевої позики, формування комунальних банків, створення комунальних підприємств з метою отримання прибутку, вільне розпорядження комунальною власністю). Імплементация корпоративних відносин в сферу функціонування суб'єктів муніципального сектору є чинником забезпечення економічної безпеки муніципальних утворень, що передбачає створення таких умов, за яких територіальна спільнота низового рівня спроможна стабільно розвиватися в економічній, соціальній та управлінсько-політичній площинах із забезпеченням реалізації місії місцевого регулювання, яка полягає в додержанні соціальних стандартів життя населення через надання низки муніципальних послуг.

У розвинутих країнах частка корпорацій у загальному числі організацій різних форм господарювання становить приблизно 10%, однак вони забезпечують більше 75% обсягів продажу і до 90% всіх отриманих доходів. Корпорація – це одна з найбільш ефективних форм підприємницької діяльності в умовах ринку. З огляду на економічну природу муніципального сектору, діяльність органів місцевого самоврядування, а також функціонування муніципальних підприємств, що є суб'єктами економічних відносин, також має корпоративний характер.

Враховуючи теоретико-методологічні засади корпоративного та муніципального управління, можемо стверджувати, що корпоратизація в муніципальному секторі – це процес акціонування муніципальних підприємств шляхом перетворення їх в акціонерні товариства відкритого чи закритого типу. В процесі корпоратизації територіальна громада муніципального утворення за посередництвом органів місцевого самоврядування може залишитися власником певної частки акціонерного капіталу, тобто володіти певним відсотком акцій корпорації. Результатом володіння акціями є одержання дивідендів, які є джерелом поповнення дохідної частини місцевого бюджету. Управління своєю часткою власності в акціонерному товаристві органи місцевого самоврядування можуть здійснювати самостійно через утворений спеціальний підрозділ у структурі управління економіки або управління комунального майна. З метою ефективного управління на професійній основі власністю територіальної громади в корпоративному капіталі орган місцевого самоврядування може делегувати повноваження щодо управління комунальною власністю недержавним структурам, відбір яких доцільно здійснювати шляхом проведення конкурсів, тобто довірити право управління своїм майном організації-довірителю. Нею може бути комерційний банк, приватне підприємство або довірчі пайові фонди.

Слід зазначити, що з метою забезпечення можливості дієвого впливу на прийняття управлінських рішень та попередження негативних наслідків діяльності комунальної корпорації для територіальної громади частка власності громади в корпоративному капіталі товариства повинна становити не менше 25%. У корпораціях, які здійснюють діяльність у стратегічних (з точки зору значимості для територіальної громади) сферах діяльності, зокрема в галузях водо-, енерго- і тепlopостачання, водопровідно-каналізаційного господарства, освіти, охорони здоров'я, соціального

захисту, екології та інших, частка комунальної власності має становити не менше, ніж 50% корпоративного капіталу. До наглядової ради корпорації, утвореної в процесі корпоратизації комунального майна, потрібно включати представників органу місцевого самоврядування, один з яких може очолювати наглядовий орган акціонерного товариства. Представники органів місцевого самоврядування повинні забезпечувати відстоювання інтересів корпорацій, учасниками яких вони є, в органах судової влади, в тому числі при розгляді справ про банкрутство товариств. Тим самим органи місцевого самоврядування забезпечуватимуть комплексний, об'єктивний та професійний контроль за фінансово-господарською діяльністю корпорації, здійснюватимуть постійний моніторинг їхнього функціонування.

Корпоративне управління в муніципальному секторі сприятиме, на нашу думку, досягненню головних його цілей, якими є: максимізація доходів акціонерів; збільшення прибутку корпорації та забезпечення її стабільного функціонування та розвитку; забезпечення максимально якісного та повного задоволення потреб членів територіальної громади в товарах, роботах, послугах та інших благах, у сфері задоволення яких здійснюється діяльність корпорації; наповнення місцевих бюджетів стабільними доходами, в тому числі від управління корпоративними правами місцевого самоврядування. На відміну від корпорацій приватного сектору економіки, діяльність яких спрямована, як правило, винятково на збільшення прибутку товариства та зростання добробуту акціонерів, пріоритетною метою корпоративних утворень у муніципальному секторі має стати вирішення соціальних, економічних, екологічних та інших завдань муніципального утворення, в межах якого функціонує корпоративне підприємство.

Корпоративна форма господарювання створює можливості реформування комунальної власності в Україні з одночасним залученням до процесу роздержавлення представників територіальних громад, які зацікавлені не лише в зростанні особистого добробуту, а й у забезпеченні ефективної діяльності об'єктів комунального господарства. Розвиток корпоративних відносин сприятиме залученню в муніципальний сектор значних обсягів фінансових ресурсів приватних інвесторів. Здатність акумулювати ресурси – одна з найважливіших переваг корпоративних утворень, а корпоратизація комунальної власності – один із важелів зміцнення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування як одного з визначальних критеріїв економічної безпеки муніципальних утворень.

Для вирішення питань місцевого значення виникає потреба в господарській співпраці, об'єднанні матеріальних, фінансових та інших ресурсів, координації діяльності муніципальних утворень, як у регіональному, так і національному масштабах, що є вагомим полігоном модернізації муніципального сектору.

Муніципальні утворення можуть спільно ефективно вирішувати багато економічних проблем. Міжмуніципальна господарська кооперація дозволяє знизити вартість продукції для муніципальних потреб за рахунок спорудження та експлуатації великих спільних об'єктів, отримання одними муніципальними утвореннями продукції та послуг із підприємств та установ, розташованих на території сусідніх муніципальних утворень, збільшення масштабів виробництва товарів та послуг. Вона може охоплювати найрізноманітніші напрями діяльності муніципальних утворень. Муніципальні утворення можуть створювати міжмуніципальні об'єднання, засновувати спільні господарські товариства у формі акціонерних товариств закритого типу і товариств із обмеженою відповідальністю, укладати договори та угоди про співпрацю, наприклад з питань електро- та водопостачання, будівництва та експлуатації заводів з утилізації побутових та промислових відходів, професійної освіти, природоохоронної діяльності, захисту дітей тощо.

У зарубіжній практиці міжмуніципальна господарська кооперація отримала широкий розвиток та здійснюється в різних формах (табл. 4.4)

Таблиця 4.4

**Форми міжмуніципальної господарської кооперації
в зарубіжних країнах¹**

| Спосіб кооперації | Типові сфери кооперації | Спосіб фінансування |
|--|---|--------------------------------------|
| Кооперація невеликих муніципальних утворень з великими | <ul style="list-style-type: none"> • пожежна команда; • служба шкільної психологічної допомоги; • лікувальні установи; • будинок престарілих | Купівля послуг на договірних засадах |
| Спільне вирішення загальних питань | <ul style="list-style-type: none"> • громадський транспорт; • звалища та відстійники для збору відходів нафтопродуктів; • пристрої контролю харчових продуктів | Пайове фінансування |

| | | |
|---|---|---|
| Будівництво та експлуатація спільних об'єктів | <ul style="list-style-type: none"> • служби порятунку, пожежні служби; • газопостачальні компанії; • тепло- та електростанції; • водогосподарські об'єкти; • водоочисні споруди; • аеропорти; • полігони для зберігання та утилізації побутових відходів; • різні об'єкти соціального призначення | Створення спільних компаній на принципах самофінансування з частковим бюджетним фінансуванням |
|---|---|---|

¹ Складено автором з використанням [306, с. 371].

При кооперації невеликих муніципальних утворень з великими для координації співпраці може створюватися єдиний орган, до якого входитимуть представники всіх зацікавлених муніципалітетів. Держава, як показує світовий досвід, не контролює таку кооперацію. При спільному вирішенні загальних питань може створюватися керівний орган за участю всіх муніципалітетів. Спільне будівництво та експлуатація господарських об'єктів і створення керуючих компаній є особливо ефективним у сферах, що потребують значних інвестицій.

Практика використання міжмуніципальної кооперації за кордоном має як переваги, так і недоліки. З одного боку, вона дозволяє ефективно та гнучко вирішувати визначені договором завдання. Послуга, придбана за допомогою кооперації, обходиться муніципалітету дешевше, ніж її самостійне виробництво. З іншого боку, виникають проблеми компетенції та відповідальності. Так, органи місцевого самоврядування, що беруть участь у кооперації, мають менші можливості управління спільним підприємством, аніж у випадку, якщо б цим підприємством керував сам муніципалітет. Громадськості також важче вникнути в суть справи. Вирішення багатьох завдань незалежними міжмуніципальними компаніями може обмежити свободу дій муніципальних утворень, що беруть участь у кооперації. Виникають труднощі, які не завжди можна вирішити силами двох муніципалітетів – учасників угоди. Муніципалітет, що купує послуги в іншого, не в змозі впливати на її якість (наприклад, на вибір інтер'єру та порядок експлуатації лікарні). Тому, на нашу думку, в певних випадках угоди щодо міжмуніципальної кооперації повинні затверджувати державні інстанції.

У багатьох країнах основним напрямом міжмуніципальній кооперації є спільне будівництво та утримання об'єктів, що обслуговують кілька сусідніх муніципалітетів. У цьому випадку можуть створюватися спеціальні округи за функціональним напрямком відповідних об'єктів, межі яких можуть не збігатися з межами муніципалітетів. Широко відомі шкільні, а також водогосподарські та інші спеціалізовані міжмуніципальні округи.

В Україні нема правової бази для міжмуніципальної господарської кооперації, наслідком чого є майже повна відсутність практичного досвіду. Такі можливості надає муніципальним утворенням Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, однак відсутній нормативний механізм об'єднання ресурсних зусиль різних територіальних спільнот базового рівня [158, с. 242–259].

Однією із форм співробітництва муніципальних утворень є координація зусиль для захисту своїх інтересів. У цьому контексті вітчизняним муніципальним утворенням доцільно використати досвід країн Європейського Союзу. Так, Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає право муніципальних утворень на вирішення завдань, зокрема політичних, за допомогою лобювання інтересів та інших важелів впливу на державну владу. Для цього муніципальні утворення практикують створення національних та регіональних асоціацій, що забезпечують їх легітимне представництво. Асоціації сприяють захисту політичних прав та свобод місцевого самоврядування, спільно звертаються до уряду, прагнучи досягти консенсусу щодо законодавчих актів у сфері самоврядування та місцевих фінансів. Різні методи роботи, включаючи індивідуальні зустрічі, допомагають встановлювати партнерство з урядом, міністерствами, парламентом. Наприклад, у США найбільш значимою є Національна ліга міст, головним завданням якої є лобювання інтересів міст у Конгресі США та федеральному уряді. Вона об'єднує столиці штатів, найбільші міста та міські агломерації. У кожному штаті є також своя ліга міст, тому велике місто може входити одночасно і в лігу штату, й у Національну лігу. Для організації міжмуніципальної господарської співпраці та вирішення завдань, що торкаються інтересів кількох сусідніх муніципалітетів, у США створюють так звані спеціальні округи (шкільні, водогосподарські, природоохоронні). В Німеччині у кожній федеральній

землі діють: з'їзд міст, союз міст та общин; загальнофедеральне об'єднання – Німецький союз міст та общин. До Німецького союзу міст та общин належать 745 членів, зокрема 144 міста – безпосередні члени і 601 місто – непрямі члени, що належать до 11 земельних союзів. Крім цього, в Союзі – 8 регіональних та спеціалізованих союзів як надзвичайні члени. В Іспанії діють такі асоціації, як синдикати комун. Це добровільні об'єднання, які створюють для спільного здійснення певних робіт, що належать до компетенції зацікавлених комун. У Великобританії є асоціації графських, окружних та низових ланок муніципальної системи. Як правило, вони діють самостійно, підтримуючи зв'язки з міністрами центрального уряду. Датські муніципалітети утворили Національну асоціацію місцевих влад. У Польщі активно функціонують чотири громадські організації (корпорації): Союз польських метрополій, що об'єднує 12 великих міст; Союз польських міст, що об'єднує понад 240 середніх міст; Союз польських міст, що об'єднує гміни з населенням більше 40 тис. мешканців; Союз сільських гмін, який об'єднує понад 350 гмін. У Росії представницькі органи муніципальних утворень з метою представлення і захисту загальних інтересів можуть приймати рішення про створення автономних некомерційних організацій та фондів. На даний час діють 32 регіональні асоціації місцевих влад [362, с. 142–143]. Для політичного контролю за реалізацією Європейської хартії місцевого самоврядування створено Конгрес місцевих та регіональних влад Європи. Його інституційний комітет виробив систему контролю, що дає змогу вивчати ситуацію та готувати звіти трьох видів: за окремими країнами; за окремими питаннями Хартії (тематичні звіти), за скаргами муніципалітетів.

В Україні також створено Асоціацію міст України та громад, однак вона не стала дієвим інститутом захисту інтересів місцевого самоврядування, будучи радше декларативно-представницькою організацією. В цьому контексті в Україні доцільно створити асоціації місцевої економічної взаємодії, що повинні виконувати такі функції: координація діяльності органів місцевого самоврядування з метою ефективної реалізації своїх прав та інтересів, виходячи з перспектив соціального та економічного розвитку, демографічної ситуації та інших місцевих особливостей; проведення узгоджених заходів щодо стабілізації економічного становища та соціального захисту населення;

ухвалення спільних рішень із розробки та реалізації місцевих програм та проектів за проблемами, що належать до компетенції органів місцевої влади, та створення необхідних для цього фінансових джерел і матеріальних ресурсів за рахунок використання можливостей засновників асоціації, а також підприємницької діяльності структур, що можуть створюватися асоціаціями з цією метою; підготовка пропозицій з реалізації державної політики в сфері місцевого самоврядування; підготовка рекомендацій та здійснення органами місцевого самоврядування організаційних заходів щодо реалізації державних програм і проектів, а також місцевих угод та програм.

Окреслені напрямки модернізації муніципального сектору економіки мають стати визначальними в процесі формування та практичної реалізації державної муніципальної та місцевої економічних політик.

РОЗДІЛ 5. МОДЕРНІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНАЛЬНИХ СКЛАДОВИХ СУСПІЛЬНОГО СЕКТОРУ

5.1. Державне регулювання економіки в умовах глобальних змін

Глобальні зміни, що відбуваються у світовій економіці, вимагають по-новому оцінити таку функціональну складову суспільного сектору, як державне регулювання.

Навколо визначення та обґрунтування місця й ролі держави в умовах впливу глобальних чинників протягом останніх років у зарубіжній і вітчизняній літературі точаться гострі суперечки. На загал охоплюється два аспекти цього питання: роль інституту держави в світовому співтоваристві; роль держави в межах окремої країни.

Стосовно визначення місця та ролі держави у світовій економіці побутує три основних точки зору. Згідно з першою, в сучасних умовах розвитку світової економіки з державою нічого не відбувається, вона і надалі зберігає за собою позиції в політичній, економічній і соціальній сферах. Якщо в економічній сфері можна виділити тенденції, які вказують на появу нового стану світової економіки – “глобальної економіки”, то в інших сферах суспільного життя світ залишився таким, яким і був раніше – “державоцентриським”. На нашу думку, розмови про незмінність ролі держави в умовах впливу глобальних чинників не враховують сучасних тенденцій розвитку світової економіки і не засновані на практичних спостереженнях, оскільки реальна ситуація на світовій арені є діаметрально протилежною.

Відповідно до другої точки зору переважає думка, що інтеграційні процеси в економіці, глобалізація фінансового ринку ведуть до “стирання” державних кордонів та послаблення державного суверенітету в цій сфері [34, с. 31]. За оцінками Р. Алена, менше 30% ринку цінних паперів сімки найрозвиненіших країн контролюється державою або підпорядковані державним інтересам. Світовий фінансовий ринок переміщає більш як 3 трлн. дол. США на місяць із країни в країну, з них 2 трлн. дол. – гроші, які не контролює держава або інші офіційні інститути. Приватний капітал має більше ресурсів, ніж центральні банки, навіть таких країн, як США. Не національні уряди, вважає Р. Алєн, а приватний капітал визначає ситуацію на світовому ринку [35, с. 5].

Деякі дослідники роблять висновки про неминуче відмирання національних держав [39; 136]. Вони поступово втрачають позиції, які займали у всіх сферах суспільного життя. В економіці їх “посунули” транснаціональні корпорації та міжнародний фінансовий капітал, в культурі – різного роду недержавні актори, в зовнішньополітичній сфері – центри прийняття рішень перемістилися з національного (державного) рівня на рівень міждержавних і міжнародних (наддержавних) організацій. Таким чином, людство вступило в еру “глобального правління” та “глобального суспільства” [143, с. 8]. Ця думка є доволі сумнівною, оскільки стихійні процеси глобалізації не перетворюють світову економіку в інтеграційне ціле, а навпаки, посилюють її диспропорції. Зростає контраст між високорозвиненим центром, в якому проживає менш ніж 1/6 населення, і периферією, що зосереджує в собі основну масу мешканців нашої планети. Така архітектоніка світової економіки вкрай нестабільна і може мати великі потрясіння не тільки для країн периферії, а й для центру, тому що світова валютно-фінансова сфера перетворилася в єдину систему, й обвал однієї з її ланок позначається на інших.

Інші вчені прийшли до висновку, що держава – це перехідне історичне явище, яке знаходиться в кінці своєї історії. До того ж, такі висновки характерні не тільки для західних науковців, котрі перебувають під впливом інтеграції, а й дослідників зі Східної Європи, де переважають дезінтеграційні трансформаційні процеси [48, с. 106]. Дана думка також доволі сумнівна, оскільки інститут держави існує вже тривалий час і постійно трансформується, що зумовлено як об'єктивними, так і різноманітними історичними умовами.

Існує також третя, компромісна точка зору на проблему визначення місця та ролі держави у світовій економіці, яка полягає в тому, що в світі відбуваються достатньо глибокі зміни, в результаті яких, поряд із державними, починають активно діяти і недержавні суб'єкти. Це означає привнесення деяких коректив у те уявлення про світ, яке називають “державоцентризмом” чи “методичним націоналізмом”. Тим не менше, на нашу думку, ставити питання про відмову від державоцентричної парадигми занадто передчасно.

Охарактеризовані вище теоретичні концепції щодо визначення місця та ролі держави в світовій економіці частково збігаються з трьома ідеологічними течіями: марксизмом, неолібералізмом та соціал-демократією.

Основні постулати неолібералізму полягають у тому, що глобальна економіка (а за нею глобальна політика і глобальна культура) є джерелом добробуту для всього суспільства. Відповідно до марксистського підходу, “глобалізація” – це пропагандистське поняття, яке слугує для “прикрашання” сучасного капіталізму. Глобалізація вигідна тільки розвинутим країнам і згубна для нерозвинутих. Умовою розвитку перших є безнадійне відставання других. Автори, які прагнуть виробити компромісну позицію між цими двома концепціями, належать до соціал-демократів. Соціал-демократам притаманне різке критичне ставлення до тенденцій розвитку світової економіки: глобалізація в тому вигляді, в якому вона існує нині, буде мати катастрофічні наслідки для всіх, в тому числі для розвинутих країн. Мобільність капіталу, помножена на вільну торгівлю, тягне за собою перенесення виробництва з країн із високими заробітними платами до країн із низькими заробітними платами. В кінцевому підсумку, це нанесе удар на сектор виробництва розвинутих країн, а отже призведе до “деіндустріалізації” в розвинутих країнах і подальшого зростання рівня бідності в країнах третього світу (оскільки місцеві авторитарні режими будуть штучно стримувати підвищення оплати праці) [143, с. 9–10].

Висновки про девальвацію ролі держави в умовах впливу глобальних чинників хоча й засновані на деяких реальних процесах та тенденціях, все ж передчасні та занадто категоричні. Розмивання кордонів, зростання взаємозалежності, відносне звуження суверенітету національної держави зовсім не рівнозначні втраті значення держави як складової частини соціально-економічної системи країни.

Для того, щоби відбулася справжня девальвація держави, щоб вона втратила не тільки частину політичного, а й економічного суверенітету, повинні зникнути не тільки основні її функції, які визначають самостійність держави як особливого суб’єкта соціально-економічної системи, а й основні інструменти її макроекономічної політики, яка спирається на бюджет та центральний банк. Але тим не менш, у механізмах її втручання в економіку під впливом глобальних чинників багато що змінюється.

Поширена й інша думка щодо ролі держави в умовах впливу глобальних чинників, яку ми частково підтримуємо. Вона полягає в тому, що роль держави зростає, але в умовах, коли капітал стає

інтернаціональним, а трудове населення залишається національним, ця роль трансформується, – держава намагається контролювати глобальні мережі, якими відбувається потужне і швидке переміщення капіталу, й по можливості впливати на процес економічної глобалізації у своїх інтересах, трансформуючи для цього власну соціально-економічну стратегію [34, с. 31]. У даному визначенні є лише один недолік – у сучасних умовах трудове населення вже не залишається суто національним явищем. Спостерігаються високі темпи міграції населення у країни, в яких для них створені кращі умови праці та вищий рівень її оплати, ніж у рідних державах.

Тому будемо дотримуватися точки зору, яка полягає в тому, що роль держави, а отже і державного регулювання економіки, в сучасних економічних системах і зростає, й одночасно трансформується, оскільки вплив глобальних чинників ставить перед державами та їхніми системами регулювання зовсім нові завдання, які вимагають, насамперед, перегляду їх соціально-економічної стратегії. У даній точці зору проглядається чіткість думки, стратегічне мислення та враховуються реальні процеси, які відбуваються в світовій економіці. Вона цілком відповідає сучасним історичним умовам і пояснює місце та роль держави в умовах впливу глобальних чинників.

Думка про глобальне зростання ролі держави в економічному житті суспільства підкріплюється і багатьма іншими літературними джерелами. Прикладом цього може бути Звіт Всесвітнього банку за 1997 р. “Держава в світі, що змінюється”, в якому говориться, що “провал стратегії розвитку, яка ґрунтується на “домінуючій ролі держави” не означає переходу до “мінімалістської держави”, розвиток потребує ефективної держави, яка б відігравала роль каталізатора і політика, який би стимулював та доповнював діяльність приватного бізнесу й окремих осіб ... історія з настирливістю повторює, що хороший уряд – це не розкіш, а життєва необхідність. Без ефективної держави стійкий розвиток, економічне і соціальне зростання неможливе... Ефективна держава життєво необхідна для надання товарів і послуг, а також для створення правил й інститутів, які б дозволили ринкам процвітати, а людям – вести здоровіше і щасливіше життя” [54, с. 1].

Значимість цього твердження посилилася під час світової економічної кризи, яка розпочалась у вересні 2008 р. Незважаючи на

міжнародні зобов'язання, зокрема ті, що обумовлені участю в СОТ, низка країн, у тому числі ЄС, ввели протекціоністські заходи щодо захисту національних ринків (ринку праці, ринку товарів і послуг, фінансового ринку). Інакше кажучи, в сучасній світовій економіці відбувається процес трансформації інституту держави в напрямку формування держави нового типу – керованої, ефективної та гнучкої, яка швидко й адекватно реагує на зміни соціального та економічного середовища.

Розглядаючи питання про роль держави в сучасній економіці, доцільно застосувати поняття парадигми, яке увів в обіг американський історик Т. Кун та вперше застосував його до наукового пізнання. В загальному розумінні парадигма – це сукупність історично сформованих методологічних, світоглядних, наукових, управлінських та інших установок, прийнятих у суспільстві як зразок, норма, стандарт вирішення проблеми [330, с. 340]. Відповідно до цього можна сформулювати визначення “парадигми державного регулювання економіки”. Отже, парадигма державного регулювання економіки – це сукупність елементів системи державного регулювання економіки, таких як об'єкти, суб'єкти, завдання, методи, інструменти та ресурси, які сформувалися у певний період часу на певній території і являють собою загальноприйнятий стандарт вирішення проблем загальнодержавного характеру.

Кожному історичному періоду характерна власна, притаманна тільки йому, парадигма державного регулювання економіки. Сучасній парадигмі державного регулювання економіки властиві такі риси: по-перше, ефективна соціально орієнтована економіка, яка базується на сучасних науково-технічних досягненнях, не може обійтися без активної регулюючої ролі держави; по-друге, в процесі історичного розвитку постійно змінюються моделі державного регулювання економіки, тобто трансформуються основні напрямки, форми, методи, механізми, засоби та функції економіки; по-третє, характер державного регулювання економіки напряму залежить від етапів становлення та формування ринкової економіки; по-четверте, масштаби державного регулювання, його конкретні форми, методи та функції суттєво відрізняються в різних країнах. У них знаходять відображення історія, традиції, тип національної культури, масштаби країни, її політичне положення та інші чинники. [16, с. 44–46].

На нинішній день парадигма державного регулювання економіки перебуває в процесі модернізації, що зумовлений як тенденціями світової

економіки, в тому числі новими явищами, які привнесла сучасна економічна криза, так і процесами, що відбуваються всередині кожної країни. Оскільки перед державами ставиться низка принципово нових завдань, постає питання про добровільну передачу частини повноважень як на місцевий, так і на наднаціональний рівні регулювання (рис. 5.1).



Рис. 5.1. Особливості модернізації сучасної парадигми державного регулювання економіки

До функцій та повноважень держави, які підлягають децентралізації, належать: розробка програм, планів, стратегій розвитку окремих галузей та сфер місцевого значення, місцевості в цілому, а також виконання функцій, які потребують самостійності у вирішенні проблем та налагодження ефективних взаємовідносин між державою й органами місцевого самоврядування, регіональними представництвами органів державної влади та організаціями громадянського суспільства. Формування демократичної системи державного регулювання економіки можливе лише за умови оптимального співвідношення централізації і децентралізації повноважень держави. Механізм взаємодії централізації та децентралізації виступає відправною передумовою ефективності й конструктивності державного регулювання.

Модернізація державного регулювання економіки під впливом глобальних чинників полягає у добровільній передачі державою частини

власних функцій і повноважень на наднаціональний рівень. До основних функцій, які підлягають передачі, належать: регулювання фінансової, торговельної та екологічної сфер, а також повноваження, пов'язані зі вступом у різноманітні світові (ВТО, МВФ) та регіональні (ЄС, АСЕАН) міжнародні організації.

Як показує досвід розвинених країн світу (США, Японії, Швеції, Франції, Німеччини та ін.) другої половини ХХ ст. – початку ХХІ ст., характер державного регулювання цілком залежить від етапів розвитку економік цих країн, від умов і масштабів завдань, що вирішуються, тобто від множини чинників, які впливають на формування парадигми державного регулювання.

Множинність та різноманітність таких чинників вимагає їх класифікації за різними критеріями, кожен з яких об'єктивно відображає всю широту та багатогранність впливів на систему державного регулювання. До таких критеріїв слід віднести масштаби поширення, джерела походження, тип економічної системи, на яку здійснюється вплив, природу походження.

Зокрема, за масштабом охопленості чинники модернізації сучасної парадигми державного регулювання економіки можна поділити на глобальні та національні. До глобальних належать насамперед процеси інтеграції, регіоналізації та глобалізації світової економіки, діяльність міжнародних організацій, стрімкий розвиток науково-технічного прогресу, особливо у сфері інформаційних технологій, світові економічні кризи, а також високий професіоналізм робочої сили. Саме дані чинники створили матеріальні та об'єктивні передумови для принципових зрушень у системі державного управління та господарювання. Глобальні чинники нерозривно пов'язані з особливостями становлення системи регулювання в економіках окремих країн, які зумовлюються складною взаємодією національних чинників, до яких належать об'єктивні потреби і тенденції економічного та історико-культурного розвитку, специфіка політичного устрою, менталітет народу та національна своєрідність.

Класифікація за типом економічної системи, на яку здійснюється вплив, дозволяє поділити чинники формування сучасної парадигми державного регулювання економіки на загальні та специфічні. До специфічних належать чинники, які характерні: для країн, що розвиваються; для країн із перехідною економікою; для країн із

розвинутою економікою. До загальних чинників формування сучасної парадигми державного регулювання економіки можна віднести: домінування в світі ринкової моделі функціонування та розвитку економіки; ефект глобалізації та взаємозалежності світу; ефект інтеграційних процесів, що виявляється в об'єднанні чи прагненні до об'єднання часто протилежних країн на тлі домінування національного над соціальним; посилення фінансової та інвестиційної централізації, за допомогою чого формуються, нагромаджуються, виділяються та використовуються міжнародні кредитні й інвестиційні ресурси; технократизація і залежність розвитку, зокрема суспільного, від сучасних високих технологій, за допомогою яких може відбуватися маніпулювання суспільною свідомістю тощо.

Серед загальних чинників формування сучасної парадигми державного регулювання варто виділити окремим пунктом глобалізацію світової економіки, в яку на даний час включені практично всі країни світу. Комплексна оцінка залучення країни до процесів глобалізації здійснюється за допомогою індексу глобалізації. Дослідження даного індексу проводиться щорічно з 2004 р. і включає дані за 62 країнами, які об'єднують 88% населення світу та 96% всесвітнього ВВП. Для його розрахунку враховують 14 груп показників, які поділяються на чотири групи: показники економічної інтеграції (обсяг міжнародної торгівлі, прямі іноземні та портфельні інвестиції, міжнародні платежі тощо); показники персональних контактів (міжнародний туризм, міжнародні телефонні переговори, поштові відправлення, перекази тощо); показники технологізації (кількість користувачів Інтернету, Інтернет-серверів); а також показники участі в міжнародній політиці (кількість посольств, участь у міжнародних організаціях тощо) [385]. Відповідно до даних за 2006 р. найвищий рейтинг глобалізації мають Сінгапур, Швейцарія та США (табл. 5.1).

Із країн пострадянського простору в рейтинг глобалізації потрапили тільки дві держави – Україна та Росія. Протягом 2006 р. Україна втратила одну позицію в рейтингу, опустившись із 38-го на 39-те місце. Це пояснюється передусім уповільненням реформ у ключових секторах (таких як телекомунікації), політичною нестабільністю та корупцією в країні. Росія, в свою чергу, піднялася з 52-го на 47-е місце. Просування Росії аналітики пов'язують зі зростанням обсягу прямих інвестицій в країну, викликаним підвищенням цін на енергоносії.

Таблиця 5.1

Індекс глобалізації в різних країнах світу за 2005–2006 рр.¹

| №, 2006 | №, 2005 | Країна | Економічна інтеграція | Персональні контакти | Технологічна розвиненість | Політична активність |
|---------|---------|------------|-----------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|
| 1 | 1 | Сінгапур | 1 | 3 | 12 | 29 |
| 2 | 3 | Швейцарія | 9 | 1 | 7 | 23 |
| 3 | 4 | США | 58 | 40 | 1 | 41 |
| 4 | 2 | Ірландія | 4 | 2 | 14 | 7 |
| 5 | 7 | Данія | 8 | 8 | 5 | 6 |
| 6 | 6 | Канада | 23 | 7 | 2 | 10 |
| 7 | 5 | Нідерланди | 21 | 11 | 6 | 5 |
| 8 | 12 | Австралія | 18 | 36 | 3 | 27 |
| 9 | 8 | Австрія | 15 | 4 | 13 | 2 |
| 10 | 10 | Швеція | 19 | 12 | 9 | 9 |
| ...16 | 15 | Чехія | 5 | 6 | 22 | 35 |
| ...20 | 23 | Угорщина | 7 | 17 | 27 | 20 |
| ...33 | 31 | Польща | 30 | 32 | 31 | 25 |
| ...39 | 38 | Україна | 17 | 38 | 46 | 46 |
| ...47 | 52 | Росія | 33 | 52 | 42 | 36 |
| ...60 | 60 | Індонезія | 52 | 59 | 51 | 50 |
| ...61 | 61 | Індія | 59 | 51 | 57 | 60 |
| ...62 | 62 | Іран | 57 | 62 | 48 | 61 |

¹ Складено на основі [385].

Незважаючи на це та на заяви деяких зарубіжних і вітчизняних дослідників про “відмирання” інституту держави та “стирання” державних кордонів, трансформація системи державного регулювання розвинутих країн характеризується не тільки збереженням, а й посиленням ролі держави в економічних процесах. У розвинутих країнах світу державне втручання використовується тоді, коли ринкові механізми не спрацьовують. У таких випадках відтворення коректується так, щоби після налагодження ринкового механізму, державне втручання можна було би послабити та згорнути. Іншими словами, причиною меншої активності держави є більш висока ефективність саморегулювання економіки, а не навпаки.

Але держава в сучасній ринковій економіці країн Західної Європи не обмежується функціями її регулювання. Вона створює умови для соціального партнерства, для розвитку тієї (і доволі значної) частини економіки, яка не функціонує за законами ринку. Йдеться насамперед про соціокультурну сферу суспільного сектору – розвиток освіти,

культури, науки, охорони здоров'я, підтримку материнства та дитинства, тобто виробництво суспільних благ і соціальний захист.

У сучасних умовах дії урядів окремих країн перебувають у тісній залежності від поведінки урядів інших країн, а також від діяльності міжнародних організацій. Різко скорочується ступінь незалежності та різко зростає необхідність в уніфікації та погодженні регулюючих заходів в окремих країнах. Нерідко така ситуація дійсно потребує деякого звуження функцій незалежної держави та передачі деяких владних повноважень на рівень “наднаціонального” регулювання, як це відбувається нині в Європейському Союзі.

Хоча деяка частина функцій держави і передається на вищий рівень, вплив глобальних чинників породжує нові проблеми, вирішення яких неможливе без її участі. Наприклад, виникають проблеми регулювання імміграції, нелегального припливу наркотиків, зростання злочинності, тероризму та відмивання “брудних” грошей. Посилюється необхідність контролю за діяльністю фінансової сфери з метою пом'якшення впливу на неї світових фінансових криз. Особливістю впливу глобальних чинників є те, що кризи трансформуються з країни в країну, що вимагає відповідної реакції на ці явища. Прикладом цього є світова фінансова криза, яка розпочалася наприкінці 2008 р. Також під впливом глобальних чинників з'являються нові проблеми податкового регулювання, щоби попередити відплив податкових платежів від ТНК, які прагнуть вивезти свої капітали в країни з низьким рівнем оподаткування.

Крім вищеперахованих світових процесів, на модернізацію сучасної парадигми державного регулювання економіки розвинутих країн впливає також поява на світовій арені нових суб'єктів міжнародних відносин, до яких належать: міжнародні організації (МВФ, СБ, ЮНЕСКО, ВТО, “Велика сімка”, що перетворилася на “вісімку” після включення до неї Росії); регіональні організації (їх налічується загалом близько 60); багатонаціональні корпорації (близько 60 тис.); інституціональні інвестори (пенсійні та інвестиційні фонди, страхові компанії); неурядові організації (рухи “зелених”, “лікарів без кордонів” тощо); великі міста (Лондон, Нью-Йорк, Токіо, Франкфурт, Париж); окремі індивіди (наукові працівники, професори університетів, актори, окремі особи типу Дж. Сороса, Б. Гейтса) та ін. [34, с. 37].

Кожен із вищеперахованих суб'єктів справляє суттєвий вплив на процес формування сучасної парадигми державного регулювання як

загалом у світі, так і в окремих країнах. Всі вони взаємодоповнюють один одного і є частиною загального процесу трансформації місця та ролі держави в економічному житті суспільства. Результатом такої трансформації повинен стати новий тип держави – ефективної та могутньої, політика якої відповідає сучасним історичним вимогам.

У програмному документі ООН (1997 р.) зазначено, що з метою забезпечення позитивного впливу глобальних чинників на сталий розвиток важливо створити відповідні умови та механізми як на національному, так і міжнародному рівнях, а також розробити і впровадити необхідні суспільні стратегії. Зокрема важливо забезпечити макроекономічні умови, які б дали змогу всім країнам світу отримувати вигоди від впливу глобальних чинників. У межах дедалі більшої взаємозалежності світової економіки відповідальне впровадження розвиненими країнами своїх торговельних, кредитно-грошових та інших макроекономічних стратегій зумовлює необхідність зважати на їх потенційний вплив на інші країни.

Таким чином, у результаті впливу глобальних чинників зовнішні чинники значною мірою визначають наперед успіх чи невдачу зусиль, яких докладають країни, що розвиваються, та країни з перехідною економікою на національному рівні. Розрив між ними та розвиненими країнами свідчить про те, що для підтримки і пришвидшення темпів глобального прогресу в напрямку сталого розвитку необхідно забезпечувати сприятливі та динамічно розвинені міжнародні економічні відносини і співробітництво, зокрема в таких сферах, як проблема заборгованості, світова торгівля, фінанси і передача технологій.

Модернізація системи державного регулювання економіки, яка відбувається під впливом глобальних чинників, здійснюється у таких напрямках: модернізація функцій державного регулювання економіки, модернізація механізмів регулювання економіки, модернізація інституційного забезпечення державного регулювання економіки та виникнення наднаціональних систем регулювання економіки.

При дослідженні трансформації функцій державного регулювання економіки під впливом глобальних чинників, необхідно чітко усвідомлювати різницю між дефініціями “функції держави” та “функції державного регулювання”. Якщо функції держави в основному пов’язані із забезпеченням суверенітету, безпеки та добробуту країни, то функції

державного регулювання – із регулюванням наявної економічної ситуації в країні, тобто функції держави є набагато ширшими, ніж функції державного регулювання (див. табл. 5.2).

Таблиця 5.2

Порівняння змісту функцій держави та функцій державного регулювання економіки

| Функції держави | Функції державного регулювання економіки |
|---|---|
| координуюча; спрямовуюча; регулююча; стимулююча; контролююча. | <ul style="list-style-type: none"> – управління державним сектором та державною власністю; – перерозподіл коштів через державний бюджет; – корекція кон'юктурного циклу, системно-структурна корекція національної економіки; – соціальний захист населення та надання йому безоплатних суспільних послуг; – захист власних пріоритетних виробництв; – підтримка конкуренції; – покриття частини трансакційних витрат; – усунення негативних екстерналій; – формування ефективної фіскальної та монетарної політики держави; – створення умов для ефективної зайнятості населення та недопущення безробіття; – фінансування фундаментальної науки; – здійснення державної стандартизації та сертифікації якості товарів, робіт та послуг; – забезпечення охорони довкілля та раціонального природокористування; – здійснення зовнішньоекономічної діяльності. |

Процес модернізації функцій державного регулювання економіки розпочався з розширення цілей економічної політики держави. До традиційних цілей, таких як забезпечення стабільності цін, зростання економіки, зовнішньоекономічної рівноваги та повної зайнятості, додалися нові – забезпечення охорони навколишнього середовища та справедливого розподілу прибутку і майна [153, с. 42].

Досвід розвитку світової економіки показав, що різні країни в певні періоди орієнтувалися більшою мірою на ті чи інші функції державного регулювання економіки залежно від історичного етапу, національних традицій та інтересів, усвідомлення своїх можливостей і необхідності їхнього використання. Якщо у доглобалізаційному періоді трансформація функцій державного регулювання економіки була зумовлена переважно розширенням цілей економічної політики держави, то в період впливу

глобальних чинників держави змушені переглядати власні системи регулювання економіки з метою адаптації їх до нових умов існування.

Аналіз впливу глобальних чинників на модернізацію функцій державного регулювання економіки показав, що всі вищеперераховані глобальні чинники зумовлюють перегляд змісту функцій національного регулювання економіки та адаптацію їх до нових глобальних умов існування. На даний час практично кожна функція державного регулювання економіки підлягає модернізації. Це стосується насамперед: підтримки вільного ринку, сприяння і захисту ринкової конкуренції; захисту власних пріоритетних виробництв; формування ефективної фінансово-бюджетної та грошово-кредитної політики держави; забезпечення зайнятості населення та недопущення безробіття; фінансування фундаментальної науки; забезпечення охорони довкілля та раціонального природокористування; здійснення зовнішньоекономічної діяльності.

Модернізація функції підтримки вільного ринку, сприяння і захисту ринкової конкуренції зумовлена діяльністю на світовій арені транснаціональних корпорацій (ТНК) і транснаціональних банків (ТНБ). Вплив ТНК і ТНБ обумовлений насамперед наявністю значної частини транснаціонального капіталу, який функціонує на міжнародних фінансових ринках та вільно переміщується в економічному просторі.

Саме посилення впливу транснаціонального капіталу збільшує невизначеність застосування механізмів макроекономічного регулювання, в той час як традиційні методи державного регулювання втрачають свою дієвість. Іншими словами, вплив ТНК як глобальний чинник знижує дієздатність національних урядів, інших складових суспільного сектору. Відповідно, відбувається зростання ролі та відповідальності щодо забезпечення відтворювальних, інтегруючих, соціальних, стимулюючих та регулюючих функцій національної економічної системи як такої, що діє на основі об'єктивних закономірностей. Відтак важливою передумовою успішного включення країни в сучасний етап глобалізації є наявність в її національній економіці стійких економічних суб'єктів, спроможних ефективно будувати свою діяльність у глобальному економічному середовищі, керуючись власними економічними інтересами, а узгодженість цих інтересів з національними набуває виняткового значення для забезпечення національного суверенітету.

Саме тому модернізація функції підтримки вільного ринку, сприяння і захисту ринкової конкуренції відбувається в напрямку передачі її на наднаціональний рівень, прикладом якого може бути наднаціональна система регулювання, яка успішно практикується в Європейському Союзі.

У межах ЄС діють два рівні антимонопольного захисту. Перший – рівень національних держав. Другий – наднаціональне союзне законодавство. Його основним завданням є створення конкурентних умов на великому ринку, зняття перешкод при подоланні національних кордонів, усунення дискримінації іноземних товаровиробників. Для забезпечення цих вимог при ЄС створено Раду із концентрації – незалежний наднаціональний орган із широкими повноваженнями. Вона покликана, зокрема, контролювати корпоративні злиття, поглинання та приєднання в рамках ЄС, концентрацію фірм, що мають спільний оборот не менше 5 млрд. євро на рік, обсяг продажу в межах ЄС – не менше 250 млн. євро.

Наступною функцією державного регулювання економіки, яка істотно змінюється під впливом глобальних процесів сучасності, є захист внутрішнього виробництва від іноземної конкуренції шляхом використання тарифних (мита) та нетарифних (квот, ліцензій, субсидій, демпінгу) інструментів торгової політики, тобто політики протекціонізму. На модернізацію функції захисту внутрішнього виробництва від іноземної конкуренції істотний вплив має низка чинників, серед яких визначального значення набуває виникнення Світової організації торгівлі, яка регулює торгівлю країн-членів за допомогою широкої мережі інструментів, зокрема тарифів, мит, демпінгу тощо.

Національне законодавство кожної з держав-членів СОТ, що стосується політики протекціонізму, має бути узгоджене з нормами СОТ, що унеможлиблює будь-які односторонні дії в цій сфері. При вступі до СОТ країни погоджуються на умови, зазначені в статуті, та делегують їй право на ухвалення відповідних рішень, тим самим обмежуючи можливість самостійно впливати на економічні процеси як всередині держави, так і за її межами. Наприклад, у статуті СОТ є положення про обмеження права держави втручатися в економічні процеси. До таких обмежень належить насамперед заборона використання експортних субсидій, митний захист галузей промисловості, що лише стають на ноги, і запровадження обов'язкових умов для прямих іноземних інвестицій.

Підписуючи угоду з міжнародної співпраці в рамках СОТ, держава зобов'язується обмежити свою свободу дій щодо тарифів і торгівлі, але

не поступається суверенітетом у цій сфері. У разі виникнення суттєвих розбіжностей із партнерами, держава може відмовитися від своїх обов'язків і таке рішення не спричинить серйозних правових чи політичних наслідків.

Поряд із відмиранням та модернізацією, відбувається процес народження нових функцій державного регулювання економіки, які раніше не проявлялися так чітко, зокрема у сфері освіти, створення, формування і підтримки фундаментальної науки та спеціалізованих зон для розробки сучасних технологій, проведення чітко сформульованої промислової політики, вирішення екологічних питань тощо. Саме реалізація даних функцій дозволяє забезпечити функціонування конкурентноспроможної економіки, яка займає гідне місце в глобальній економічній системі.

Не менш важливі зміни відбуваються і у внутрішніх функціях державного регулювання економіки. В умовах впливу глобальних чинників суспільство має зростаючі перевантаження, зумовлені послабленням або розривом традиційних економічних і соціальних зв'язків, соціальною диференціацією, міжетнічними і міжконфесійними конфліктами. Звідси – посилення історичної ролі держави як гаранта соціальної стабільності, що має забезпечити, насамперед, необхідну допомогу найнужденнішим категоріям населення і захистити суспільство від хвилі насилля, злочинності та терору, які набувають глобальних масштабів. Також державне регулювання повинно забезпечити вирішення низки проблем, що стосуються сфери соціальних відносин: комплексу взаємовідносин праці та капіталу, соціального партнерства, зменшення невиправданої різниці в доходах населення, забезпечення стабільності в суспільстві.

Таким чином, на сучасному етапі державне регулювання економіки, крім своєї функції компенсатора недосконалостей ринкового механізму господарювання, бере на себе зобов'язання забезпечити через систему принципів самоорганізації структурування економіки та сходження її на вищий якісний рівень цивілізації. Остання функція яскраво виражена в діяльності урядів розвинутих країн.

Підсумовуючи вищезазначене, відповідно до змісту модернізації функції державного регулювання економіки доцільно поділити на чотири види: функції, що залишаються незмінними під впливом нових умов

існування; функції, що зникають або модернізуються під впливом нових економічних умов; функції, які передаються на наднаціональний рівень регулювання; функції, що виникають під впливом глобальних чинників та регіональної інтеграції (табл. 5.3).

Таблиця 5.3

Чинники та тенденції модернізації функцій державного регулювання економіки в умовах впливу глобальних чинників

| | Тенденції модернізації | Зміст функцій | Чинники, які впливають на модернізацію |
|---|--|---|--|
| Функції державного регулювання економіки | Функції державного регулювання економіки, які залишаються незмінними під впливом нових умов існування | управління державним сектором і державною власністю; здійснення державної стандартизації та сертифікації якості товарів, робіт та послуг. | – |
| | Функції державного регулювання економіки, які добровільно делегуються міжнародним організаціям на основі підписання відповідних угод | підтримка вільного ринку, сприяння і захист ринкової конкуренції; формування ефективної . фінансово-бюджетної та грошово-кредитної політики держави; | СОТ та ЄС |
| | Функції державного регулювання економіки, які модернізуються у зв'язку з необхідністю адаптуватися до впливу глобальних чинників | захист власних пріоритетних виробництв; забезпечення охорони довкілля та раціонального природокористування. | ТНК та ТНБ |
| | Функції державного регулювання економіки, народження яких викликане впливом глобальних чинників та регіональною інтеграцією | надання міжнародної допомоги; захист суспільства від хвилі насилля, злочинності та терору. | Виникнення економічних і фінансових криз, стихійних лих та розвиток міжнародного тероризму |

Тобто, в умовах впливу глобальних чинників необхідно відмовитися від деяких традиційних функцій, насамперед від безпосереднього втручання в господарську діяльність компаній та підприємств. Однак глобальні процеси ставлять урядові структури перед необхідністю вирішення великої кількості нових завдань, зокрема участі у багатосторонніх міжнародних договорах і угодах, координації економічної політики та спільних дій в рамках інтеграційних об'єднань, контактів та

співробітництва з міжнародними економічними організаціями, пов'язаних із зобов'язанням саммитів з охорони навколишнього середовища, сталим розвитком та боротьбою з бідністю, підтримкою вітчизняного бізнесу, соціальним забезпеченням в умовах загострення конкуренції, необхідністю протистояння зовнішнім шокам.

Модернізація функцій державного регулювання відбувається паралельно із модернізацією інституційного забезпечення національних систем державного регулювання економіки. Національні системи державного регулювання економіки передбачають існування відповідних соціальних і економічних інститутів, через які вони адаптуються до нових умов існування. Інституційне забезпечення модернізації національних систем державного регулювання економіки, поповнення інститутів адекватним способом мислення, звичками, традиціями й урахування їх у процесі модернізації системи є визначальною умовою успіху процесу адаптації.

Основними складовими інституційного забезпечення систем державного регулювання економіки є чинна в державі нормативно-правова база, певна організаційна структура управління та інструментарій, який використовується нею для здійснення визначених впливів на економіку. В свою чергу, на формування інституційного забезпечення національних систем державного регулювання значний вплив мають такі національні чинники, як форма правління, характер політичного устрою, бажання держави приєднатись до різноманітних регіональних і міжнародних угод та організацій, та глобальні – безпосередня участь держави у регіональних і міжнародних організаціях, яка зумовлює перегляд інституційного забезпечення національних систем державного регулювання економіки та формування нових інститутів і механізмів, які б політично оформили глобальні процеси, що відбуваються в усьому світі. Держави та державні об'єднання, що існують нині в тісному переплетінні економічних, політичних, екологічних і культурних зв'язків, незалежно від їхнього міжнародного становища, не в змозі відмежуватися від подій, що відбуваються в будь-якій частині світу.

Інституційне забезпечення національних систем державного регулювання економіки також залежить від типу країни та процесів, які в ній відбуваються. Стосовно високо розвинутих країн, це насамперед зміни, пов'язані з процесами децентралізації управління та глобалізацією.

Аналіз досвіду європейських країн у сфері реформування інституційного забезпечення під впливом глобальних чинників свідчить, що основний зміст управлінських інновацій в Європі протягом кінця ХХ – початку ХХІ ст. характеризується державним менеджериством і процесами децентралізації. Не лише в країнах з уже усталеними традиціями державного менеджеризму, а й у країнах зі сильними традиціями державного регулювання, таких як Франція та Німеччина, приймають закони щодо розширення автономії органів державної влади на місцях і виконавчих агенцій. Для всіх розвинених європейських країн характерним є чіткий поділ відповідальності між центральним урядом і місцевою владою, який надає громадянам можливість впливати на рішення органів влади і гарантує “прозорість” діяльності уряду.

У зв'язку з цим на перший план висувуються проблеми адміністративного та фінансового контролю з центру за діяльністю місцевих органів державної влади. Загальною тенденцією при цьому є послаблення адміністративного контролю, інтегрування контрольних механізмів у системі державної влади в загально-соціальні, впровадження “точкового” контролю на виході діяльності органів державного управління. При цьому в більшості випадків зберігаються прямі, хоча й пом'якшені форми адміністративного контролю центру щодо інших органів державної влади. Однак у деяких системах європейського державного управління директивна адміністрація з центру зведена майже до мінімуму. Наприклад, у Франції закон забороняє центральним органам влади скасовувати рішення місцевих органів влади та самоврядування, їх можна відмінити тільки через адміністративний суд. У Великобританії теж виключено прямий примус центральних органів державної влади і підпорядкування місцевої влади центру досягається шляхом механізмів процедурного регламентування.

Конституювання самодостатності місцевих органів державної влади та самоврядування забезпечується радикальними змінами в управлінні бюджетними ресурсами та розподілі фінансових потоків: впровадженням механізму розробки бюджету “зверху-вниз”, коли уряд визначає лише загальний напрям витрат на принцип їхнього розподілу без подальшої конкретизації; фінансуванням структурних компонентів системи державного управління на основі виділення загальної суми грошей на рік без вказівки напрямів використання з переходом

зкономленої суми на наступний рік; контролем використання ресурсів за результатами діяльності органів державного управління на основі розроблених показників результативності щодо кожного напрямку управлінської діяльності без регламентування методів досягнення результатів; впровадженням практики фінансового менеджменту, що застосовують у приватному секторі; розширенням використання середньострокових показників і оцінок при розробці державних бюджетів.

Що стосується країн із ринковою економікою, що розвиваються, зокрема України, то для них також характерна подвійна модернізація: по-перше, інституційне забезпечення національних системи державного регулювання країн із ринковою економікою, що розвивається, модернізується під впливом утвердження ринкових форм господарювання; по-друге, паралельно відбувається модернізація інституційного забезпечення національних системи державного регулювання в напрямку інтеграції у світове господарство.

Вихідними умовами, що викликають необхідність модернізації сучасної української системи державного регулювання економіки, є: підірвана, але не повністю демонтована адміністративно-командна система управління; незбалансованість національного господарства (цілі не підкріплені ресурсами); політична, економічна та фінансова кризи в країні; слабка мотивація стратегічної діяльності, переважання тактичного управління; відсутність ефективних стимулів до високопродуктивної праці та інтересу до виробничого нагромадження; велика питома вага державного сектору, низька ефективність управління в ньому; затратна ідеологія господарювання; нераціональна організаційна структура управління; бюрократизм та корумпованість службовців; низька конкурентоспроможність економіки.

Модернізація вітчизняної системи державного регулювання економіки здійснюється шляхом зміни в механізмах регулювання. Серед механізмів, які підпадають під цей процес, слід відмітити фінансово-бюджетне та грошово-кредитне регулювання. Відповідно до певних тенденцій у зарубіжних країнах, в Україні також відбувається перехід від переважно фінансово-бюджетного до грошово-кредитного регулювання економіки.

Інституційне забезпечення сучасних національних систем державного регулювання економіки перебуває у тісному взаємозв'язку з

інституційним забезпеченням світової економіки загалом, яке трансформується під впливом глобальних чинників.

У ХХ ст. одним із глобальних чинників є процеси інтеграції у світовій економіці. Їхнім проявом є насамперед виникнення різноманітних регіональних угруповань, що мають наднаціональну систему регулювання, під якою слід розуміти вплив певних наднаціональних органів управління за допомогою регулюючих механізмів на господарські процеси як на території наднаціональної економіки, так і за її межами.

Серед наднаціональних систем регулювання економіки доцільно виділити: міжнародні наднаціональні системи регулювання – системи регулювання в рамках міжнародних (всесвітніх) організацій (СОТ, СБ, МВФ, ЄБРР, ООН); регіональні наднаціональні системи регулювання – системи регулювання в рамках регіональних міжнародних організацій (ЄС, АСЕАН, СНД, ГУАМ, ЧЕС, АРЕС, НАФТА); регіональні транскордонні системи регулювання – системи регулювання в рамках єврорегіонів (“Сартолюкс”, який охоплює Саар (ФРН), Лотарингію (Франція) і державу Люксембург; “Нейсе”, який включає ряд східних земель ФРН, західні воєводства Польщі і західні округи Чехії; “Регіо”, який охоплює землі Німеччини, Франції та Швейцарії; єврорегіони за участю України: “Карпатський єврорегіон”, “Буг”, “Нижній Дунай”, “Верхній Прут”).

Основними складовими наднаціональної системи регулювання, як і системи національного регулювання, є об’єкт, суб’єкт, цілі, принципи, функції, ресурси методи та інструменти. Саме ці елементи підпадають під процес трансформації і модернізації (див. табл. 5.4). Кожен із окремих видів наднаціональної системи регулювання має відмінні від інших мету та механізм утворення. Якщо міжнародні наднаціональні системи регулювання створюються шляхом об’єднання різних країн світу з метою регулювання окремої сфери світової економіки, регіональні наднаціональні системи регулювання – шляхом об’єднання країн, розташованих на території одного регіону, з метою спільного регулювання всіх сфер економіки, то регіональні транскордонні системи регулювання – шляхом об’єднання територіальних громад або місцевих органів влади прикордонних регіонів двох чи більше держав, які мають спільний кордон, з метою розв’язання спільних проблем території по обидва боки державного кордону.

Сутність та зміст формування наднаціональних систем регулювання

| Критерії | Національні системи державного регулювання економіки | Типи міжнародних організацій | Наднаціональні системи регулювання економіки |
|----------|---|--|--|
| Об'єкт | Галузі та сектори, процеси та явища національної економіки, а також відносини між суб'єктами господарювання та державою | Світові міжнародні організації (СОТ та МВФ) | Окремі сфери світового господарства (наприклад, світова торгівля або світова валютна система) |
| | | Регіональні міжнародні організації (ЄС, АСЕАН) | Наднаціональна економіка, яка складається з окремих національних економік країн-членів |
| Суб'єкт | Органи законодавчої, виконавчої та судової влади | Світові міжнародні організації (СОТ та МВФ) | Наднаціональні органи управління (наприклад, конференція міністрів – як головний орган управління СОТ) |
| | | Регіональні міжнародні організації (ЄС, АСЕАН) | Наднаціональні органи управління (наприклад, Рада міністрів, Європейська рада та Європейський парламент – як головні органи управління ЄС) |
| Цілі | Забезпечення стабільного розвитку національної економіки | Світові міжнародні організації (СОТ та МВФ) | Організація ефективної діяльності окремих сфер світової економіки (наприклад, світової торгівлі або світової валютної системи) |
| | | Регіональні міжнародні організації (ЄС, АСЕАН) | Організація ефективної діяльності наднаціональної економіки, яка складається з окремих національних економік країн-членів |
| Функції | Цільова, стимулююча, нормативна, коригуюча, соціальна та контролююча. | Світові міжнародні організації (СОТ та МВФ) | Цільова, стимулююча, нормативна та контролююча. |
| | | Регіональні міжнародні організації (ЄС, АСЕАН) | Цільова, стимулююча, нормативна, соціальна та контролююча. |

Продовження таблиці 5.4

| | | | |
|-------------|--|--|--|
| Ресурси | Державний централізований фонд грошових коштів, а також різноманітні позабюджетні фонди | Світові міжнародні організації (СОТ та МВФ) | Наддержавний централізований фонд грошових коштів, який формується на основі членських внесків країн-членів. |
| | | Регіональні міжнародні організації (ЄС, АСЕАН) | Наддержавний централізований фонд грошових коштів, який формується на основі членських внесків країн-членів. |
| Методи | Правові, адміністративні та економічні. | Світові міжнародні організації (СОТ та МВФ) | Правові, адміністративні та економічні. |
| | | Регіональні міжнародні організації (ЄС, АСЕАН) | Правові, адміністративні та економічні. |
| Інструменти | Фінансово-бюджетна, грошово-кредитна, соціальна, цінова, екологічна, інвестиційна політики та політика планування і програмування. | Світові міжнародні організації (СОТ та МВФ) | Торговельна або валютна політики. |
| | | Регіональні міжнародні організації (ЄС, АСЕАН) | Фінансово-бюджетна, грошово-кредитна, соціальна, цінова, екологічна, інвестиційна політики та політика планування і програмування. |

Однією з причин формування наднаціональних систем регулювання є згадана вище міжнародна економічна інтеграція, яка, за визначенням А. Філіпенка, являє собою процес зближення, взаємопереплетення, зрощування національних економік і формування цілісного регіонального (міжнародного) господарського комплексу [345, с. 12]. Країни укладають інтеграційні угоди, сподіваючись на економічний вигравш, хоча також можуть переслідувати політичні та інші цілі.

Основні типи міжнародної економічної інтеграції сучасні науковці зводять до угоди з пільгового тарифу між країнами, зони вільної торгівлі, часткового митного союзу, митного союзу, спільного ринку, економічного союзу між країнами, повної економічної інтеграції між країнами. На цьому, останньому етапі інтеграції відбувається остаточне злиття національних економік, у результаті чого утворюється єдина об'єднана економіка. Всі питання, що стосуються економічної політики (включаючи фіскальну та монетарну політики), вирішує наднаціональна влада, хоча на нижчих ієрархічних рівнях може залишатися суттєвий рівень політичної автономії.

Кожному із зазначених вище типів міжнародної економічної інтеграції властиві свої, характерні тільки для нього зміни у механізмах регулювання економіки. Початковому типу економічної інтеграції – угоді з пільгового тарифу між країнами – притаманне лише деяке зменшення митних тарифів. У ході подальшої інтеграції механізм регулювання видозмінюється в бік повного усунення всіх тарифних і кількісних обмежень на взаємну торгівлю, а потім запровадження спільного зовнішнього тарифу на торгівлю з третіми країнами. Наступний тип економічної інтеграції – митний союз – передбачає вільну мобільність факторів виробництва та запровадження загальних обмежень на рух виробничих факторів із третіми країнами. Найвищими типами економічної інтеграції є економічний союз та повна економічна інтеграція між країнами, яким властиві гармонізація усіх видів регулювання економіки та запровадження єдиної системи регулювання і “наднаціонального” уряду з великими економічними повноваженнями (табл. 5.5).

Результатом інтеграції національних економік у світову економіку є виникнення наднаціональних систем регулювання, прикладом яких можуть бути наднаціональні системи регулювання економіки країн-членів різноманітних міжнародних угруповань, наприклад СОТ, МВФ та СБ.

Основні типи міжнародної економічної інтеграції та особливості змін у механізмах регулювання економіки

| Тип міжнародної економічної інтеграції | Зміни у механізмі регулювання економіки |
|---|--|
| Угода з пільгового тарифу між країнами | Митний збір на торгівлю між країнами, які підписали угоду, нижчий відносно мит, стягнутих із торгівлі з третіми країнами |
| Зона вільної торгівлі | Усунення всіх тарифних і кількісних обмежень на взаємну торгівлю. Кожна країна в цій зоні зберігає власний тариф і інші види регуляції торгівлі з третіми країнами |
| Частковий митний союз | Збереження своїх початкових тарифів на взаємну торгівлю і запровадження спільного зовнішнього тарифу на торгівлю з третіми країнами |
| Митний союз | Ліквідація тарифних і кількісних обмежень на всю внутрішню торгівлю та запровадження спільного зовнішнього тарифу на торгівлю з третіми країнами. Країни-учасниці беруть участь у міжнародних переговорах з торгівлі і тарифів як єдине ціле |
| Спільний ринок | Вільна мобільність факторів виробництва та запровадження загальних обмежень на рух виробничих факторів з третіми країнами. Спільний ринок являє собою митний союз, поєднаний із умовою про вільний рух робочої сили та капіталу |
| Економічний союз між країнами | Гармонізація усіх видів економічної політики, зокрема фіскальної, грошової, промислової, регіональної та транспортної |
| Повна економічна інтеграція між країнами | Єдина економічна політика і “наднаціональний” уряд даної конфедерації з великими економічними повноваженнями |

Отже, інституційне забезпечення наднаціональних систем державного регулювання економіки, які утворилися і функціонують під впливом глобальних чинників, є сукупністю інституційних одиниць, які різною мірою підпадають під вплив процесів у світовій економіці. Держави, формуючи власну інституційну базу системи державного регулювання економіки, повинні враховувати наявність ряду міжнародних та регіональних організацій, які володіють власною системою інституційного забезпечення. Саме тому при бажанні держави інтегруватись у світове господарство, повинна відбуватися трансформація існуючого інституційного забезпечення з урахуванням об’єктивних потреб.

Одним із найбільш оптимальних способів реакції України на вплив глобальних чинників є її інтеграція до Європейського співтовариства, оскільки на даний час Європейський Союз є найближчим великим інтеграційним угрупованням, з яким Україна має спільний кордон. Саме тому, одразу після набуття Україною незалежності, у 1994 р. між нашою державою та ЄС була підписана Угода про партнерство та співробітництво, яка визначила вектор інтеграції України у світову економіку. Нині відносини між Україною та ЄС регламентує “План дій Україна – Європейський Союз. Європейська політика сусідства”.

Відповідно до Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2004–2015 рр. “Шляхом європейської інтеграції” рух країни шляхом євроінтеграції, як слушно зазначають українські вчені А. Гальчинський і В. Геєць, повинен кореспондуватися зі сучасними глобальними процесами, враховувати їхні основні тенденції, позитивні сторони та суперечності [321, с. 15]. Вплив глобальних чинників відкриває перед людством не менш великі можливості в розширенні обміну товарами, послугами, інформацією, технологіями та капіталом, взаємодії у гуманітарній сфері, духовному збагаченні особистості, нові можливості для розвитку національних систем державного регулювання економіки, але одночасно накладає нові обмеження. При цьому можливості створюються на наднаціональному рівні, а їхнє використання, як і запобігання негативним наслідкам впливу глобальних чинників, належать до першочергового обов’язку національних систем державного регулювання економіки. З нашої точки зору, збереження національного суверенітету, неодмінною складовою якого є збереження суверенного права формувати власну модель державного регулювання економіки, виходячи з примату національних інтересів, можливе за сучасних умов лише при врахуванні суті й особливостей глобальних чинників, здатності національної моделі державного регулювання економіки на адаптацію до змін, зумовлених впливом цих чинників, та пріоритету зміцнення національної конкурентоспроможності й гарантування економічної безпеки нашої країни.

Звідси очевидно, що модернізація вітчизняної системи державного регулювання економіки повинна відбуватися, опираючись на певну теоретичну основу (концептуальну парадигму). Іншими словами, мають бути чітко окреслені цілі, функції, ресурси та строки її здійснення. На наш погляд, така концептуальна парадигма модернізації може бути представлена чотирма блоками.

Перший включає низку цільових орієнтирів для здійснення адаптації національної системи державного регулювання економіки до впливу глобальних чинників, тобто чітко окреслені суб'єкт, мету, призначення та основні завдання. Функціональний блок модернізації національної системи державного регулювання економіки під впливом глобальних чинників має складатися з переліку основних векторів здійснення такої модернізації та переліку механізмів, за допомогою яких її можна досягнути. Ресурсний блок передбачає існування певного забезпечення процесу модернізації національної системи державного регулювання економіки, зокрема наукового, інституційного та фінансового. Часовий блок охоплює чотири основних періоди здійснення модернізації національної системи державного регулювання економіки: модернізація системи регулювання в рамках вступу до СОТ; модернізація системи регулювання в рамках створення зони вільної торгівлі між країнами-членами СНД; модернізація системи регулювання в рамках вступу до НАТО; модернізація системи регулювання в рамках вступу до ЄС (див. рис. 5.2).

З метою прискорення модернізації національної системи державного регулювання економіки в умовах впливу глобальних чинників доцільно виокремити низку стратегічних пріоритетів регулювання, які мають сприяти зміцненню національної конкурентоспроможності й набувають критичної ваги в контексті збереження суверенітету національної моделі державного регулювання економіки на етапі входження України до світового економічного простору.

У цьому контексті, на наш погляд, потрібно здійснити такі кроки:

1) I крок – модернізація в рамках вступу України до СОТ (модернізація національної торговельної політики до вимог СОТ). Отримання Україною статусу члена СОТ дозволило брати активну участь у роботі спеціалізованих органів СОТ, що відкрило доступ до інформації про ефективні механізми здійснення зовнішньоекономічної політики, розширило можливості впливу на формування правил регулювання міжнародних торговельних зв'язків відповідно до національних інтересів країни. З набуттям статусу країни-члена СОТ українська економіка отримала такі переваги: поширення дії міжнародно визнаних прав захисту національних економічних інтересів на світових ринках; зменшення втрат від дискримінаційних заходів; забезпечення полегшеного доступу на світові ринки товарів та послуг; створення умов для розвитку цивілізованого

конкурентного середовища; активізацію виробництва в окремих енергоорієнтованих галузях; створення умов для подальшого використання потенційних переваг української економіки. Але на даний час, попри прийняття України до СОТ, ці перетворення ще не завершені повною мірою;

2) II крок – модернізація в рамках створення зони вільної торгівлі між країнами-членами СНД. Національним інтересам України відповідає всебічне розширення взаємовигідних економічних відносин із країнами СНД, насамперед з Російською Федерацією та Білоруссю. Створення зони вільної торгівлі між країнами-членами СНД має для України важливі стратегічні переваги, а саме: збереження традиційних ринків збуту продукції українського виробництва; лібералізацію торгівлі України з пострадянськими державами та збільшення її обсягів; ліквідацію високих експортних митних ставок, насамперед на російські енергоносії, а також імпортного мита на українські товари; створення сприятливих умов для зростання обсягів вітчизняного виробництва;

3) III крок – модернізація в рамках вступу України до НАТО (реформа військового потенціалу відповідно до європейських стандартів). Здійснюючи курс на євроатлантичну інтеграцію, Україна як невід’ємна частина Європи у співпраці з іншими європейськими державами прагне до розбудови загальноєвропейської системи безпеки. Відмова від участі у такій системі об’єктивно створила б для нашої держави загрозу опинитися на периферії європейських інтеграційних процесів, поставила країну у стан відносної міжнародної ізоляції. Входження ж України до НАТО має стати вагомим стимулом для гарантування національної безпеки України, захисту її державного суверенітету, повнішої реалізації наявного науково-технічного потенціалу держави та її прилучення до розвитку високих технологій;

4) IV крок – модернізація в рамках вступу до ЄС (адаптація національної системи державного регулювання економіки до вимог ЄС). Входження України до Європейського Союзу створює можливості отримання Україною чотирьох економічних свобод у відносинах з ЄС: вільного пересування людей, капіталу, товарів та послуг. По суті, йдеться про реалізацію одного з найважливіших пунктів євроінтеграційної стратегії України – попереднє (до остаточного вирішення у перспективі кінцевої мети відповідної стратегії) входження нашої держави до економічних структур ЄС [98, с. 13].

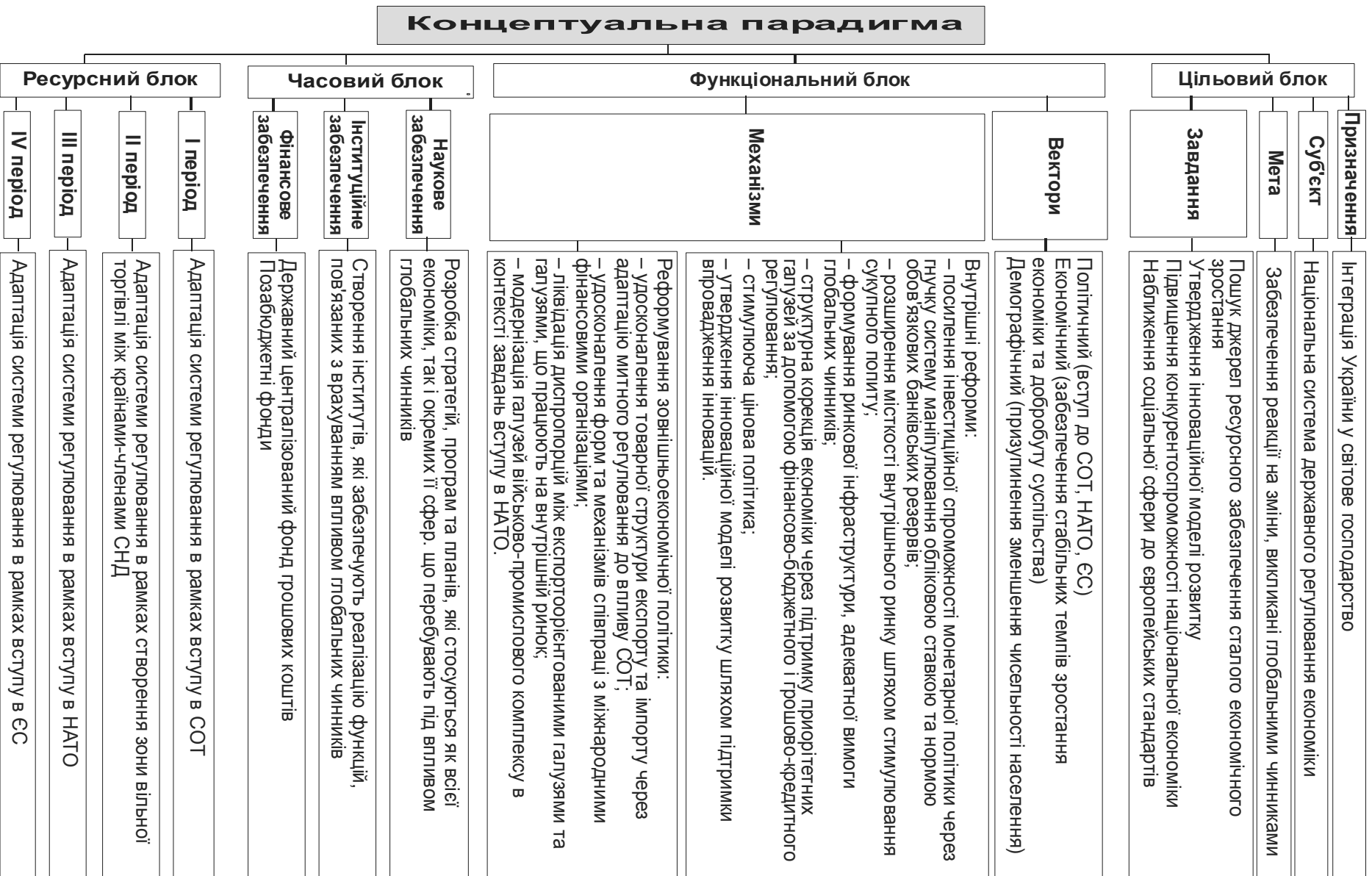


Рис. 5.2. Концептуальна парадигма модернізації національної системи державного регулювання економіки до змін, зумовлених впливом глобальних чинників

Зазначені стратегічні пріоритети та поступові кроки з модернізації, на нашу думку, доцільно оформити у програмному документі, який слід назвати “Стратегія модернізації національної системи державного регулювання економіки до змін, викликаних впливом глобальних чинників, на 2009–2020 роки”. Така стратегія має містити ряд заходів, які дозволять нашій країні швидко та ефективно інтегруватись у світове господарство (табл. 5.6).

У рамках кожного стратегічного пріоритету доцільно передбачити здійснення низки заходів для його досягнення та очікуваних результатів. З метою адаптації національної торговельної політики до вимог СОТ необхідно наблизити законодавство України до законодавства ЄС та відповідних міжнародних норм і стандартів СОТ; удосконалити механізм імплементації національного законодавства у сфері захисту прав інтелектуальної власності; привести національну систему стандартизації у повну відповідність до міжнародних та європейських стандартів і норм; забезпечити прийняття законопроектів про відповідальність за дефектну продукцію та загальну безпеку продукції на основі європейських директив; реформувати систему державного нагляду за дотриманням стандартів, норм і правил та контролю на ринку з метою вирішення проблеми підвищення ефективності захисту прав споживачів.

З метою реформування військового потенціалу країни відповідно до європейських стандартів необхідно реформувати збройні сили та військово-оборонну сферу України відповідно до стандартів НАТО; провести внутрішньополітичні реформи, необхідні для досягнення відповідності критеріям набуття членства в НАТО.

Створення зони вільної торгівлі між країнами-членами СНД вимагає переходу усіх країн-членів зони вільної торгівлі на схему стягнення непрямих податків за принципом країни призначення, а також розробки та підписання протоколів про фіксацію (перший етап) та поступове усунення (другий етап) усіх вилучень з режиму вільної торгівлі; створення нормативно-правової бази вільної торгівлі, що вміщує упорядкування багатосторонніх та двосторонніх документів; створення міжнародних (транснаціональних) структур у пріоритетних сферах економічної діяльності.

Стратегічні пріоритети та заходи щодо адаптації національної системи державного регулювання економіки до умов, викликаних глобальними чинниками ¹

| Стратегічні пріоритети | Заходи щодо їх виконання | Очікувані результати |
|---|---|---|
| Вступ у СОТ (адаптація національної торговельної політики до вимог СОТ) | Наближення законодавства України до законодавства ЄС та відповідних міжнародних норм і стандартів СОТ; удосконалення механізму імплементації національного законодавства у сфері захисту прав інтелектуальної власності; приведення національної системи стандартизації у повну відповідність до міжнародних та європейських стандартів і норм; забезпечення прийняття законопроектів про відповідальність за дефектну продукцію та загальну безпеку продукції на основі європейських директив; реформування системи державного нагляду за дотриманням стандартів, норм і правил та контролю на ринку з метою вирішення проблеми підвищення ефективності захисту прав споживачів. | Поширення дії міжнародно визнаних прав захисту національних економічних інтересів на світових ринках; зменшення втрат від дискримінаційних заходів; полегшення доступу на світові ринки товарів та послуг; створення умов для розвитку цивілізованого конкурентного середовища; активізація виробництва в окремих експортоорієнтованих галузях; створення умов для дальшого використання потенційних переваг української економіки. |
| Створення зони вільної торгівлі між країнами-членами СНД | Перехід усіх країн-членів ЗВТ на схему стягнення непрямих податків за принципом країни призначення, а також розробка та підписання протоколів про фіксацію (перший етап) та поступове усунення (другий етап) усіх вилучень з режиму вільної торгівлі; створення нормативно правової бази вільної торгівлі, що вміщує упорядкування багатосторонніх та двосторонніх документів; створення міжнародних (транснаціональних) структур у пріоритетних сферах економічної діяльності. | Розвиток торгівлі та інвестицій між країнами-учасниками ЄСП на основі загальноновизнаних у світовій практиці принципів – принципів СОТ. |

| | | |
|---|--|---|
| Вступ до НАТО (реформа військового потенціалу країни відповідно до європейських стандартів) | Реформування збройних сил та військово-оборонної сфери України в цілому відповідно до стандартів НАТО; проведення внутрішньополітичних реформ, необхідних для досягнення відповідності критеріям набуття членства в НАТО. | Забезпечення національної безпеки України, захист її державного суверенітету; сучасне облаштування державних кордонів; повніша реалізація наявного науково-технічного потенціалу держави; покращення міжнародного іміджу держави. |
| Вступ у ЄС (адаптація національної системи державного регулювання економіки до вимог ЄС) | Наближення законодавства, норм та стандартів України до законодавства, норм та стандартів ЄС; наближення базових показників розвитку національної економіки до критеріїв конвергенції ЄС; ліквідація обмежень та нетарифних бар'єрів, які перешкоджають двосторонній торгівлі; покращення інвестиційного клімату шляхом запровадження недискримінаційних, прозорих і передбачуваних умов ведення бізнесу, спрощених адміністративних процедур та боротьби з корупцією; проведення податкової реформи тощо. | Отримання Україною чотирьох економічних свобод: вільного пересування людей, капіталу, товарів та послуг, а також можливість у майбутньому приєднання до валютного союзу та інституцій ЄС. |

¹ Складено на основі [204; 205].

З метою модернізації національної системи державного регулювання економіки в контексті вимог ЄС необхідно наблизити законодавство, норми та стандарти України до законодавства, норм та стандартів ЄС; зблизити базові показники розвитку національної економіки до критеріїв конвергенції ЄС; ліквідувати обмеження та нетарифні бар'єри, які перешкоджають двосторонній торгівлі; поліпшити інвестиційний клімат шляхом запровадження недискримінаційних, прозорих і передбачуваних умов ведення бізнесу, спрощених адміністративних процедур та боротьби з корупцією; провести податкову реформу тощо.

До найбільш важливих очікуваних результатів належать: полегшення доступу вітчизняних товарів та послуг на світові ринки, створення умов для розвитку конкурентного середовища, забезпечення національної безпеки країни, розвиток торгівлі та інвестицій між країнами-учасницями ЄЕП, вільний рух людей, капіталу, товарів і послуг між Україною та країнами-членами ЄС.

Варто зазначити, що модернізацію національної системи державного регулювання економіки в умовах впливу чинників глобалізації потрібно здійснювати комплексно, тобто пристосовуватись мають не тільки окремі елементи зовнішньоекономічної політики, а й внутрішня політика нашої держави загалом. Тому, реалізуючи це завдання, необхідно провести комплексне реформування, тобто реформування як внутрішніх механізмів державного регулювання, так і зовнішньоекономічної політики, яке повинно проходити паралельно та взаємодоповнювати один одного.

Модернізація, проведена на такій основі, сприятиме, після виходу з економічної кризи, забезпеченню сталого економічного зростання, утвердженню інноваційної моделі розвитку, підвищенню конкурентоспроможності нашої держави, що в свою чергу приведе до зростання рівня життя українського населення і створить реальні передумови для набуття Україною в майбутньому статусу країни-члена ЄС.

5.2. Становлення системи стратегічного планування

Серед багатоманіття форм функціональної діяльності суспільного сектору, які можна пов'язати з процесом його модернізації, на особливу увагу заслуговує стратегічне планування. Стосовно цієї форми коректніше використовувати ознаку становлення. Протягом десятиріч розвиток радянської економіки здійснювався за державними планами, які

мали директивний, обов'язковий для виконання характер. З початком ринкових трансформацій Україна відмовилась від централізованого планування, не замінивши його адекватними системою ринкових відносин формами, що ефективно застосовують у високорозвинутих країнах світу.

Термін “стратегічний”, згідно з етимологічною довідкою, означає “той, що стосується стратегії” [308, с. 639]. Відповідно “стратегічний план”, “стратегічне планування” походять від поняття “стратегія” (з грецької – вести військо), яке тривалий час визначалось як “найважливіша частина воєнного мистецтва, що включає теорію і практику ведення війни, воєнних кампаній і великих бойових операцій” [308, с. 639]. Тісний взаємозв'язок поняття стратегії із політикою держави обумовив його запозичення економічною наукою та подальше застосування як мистецтва керування суспільною, політичною боротьбою, а також як загального плану ведення цієї боротьби. У другій половині ХХ ст. проблема своєчасної реакції на неочікувані зміни у зовнішньому середовищі актуалізувала необхідність використання стратегій також в економічному та управлінському контексті. Так у 60-х рр. ХХ ст. з'явилися перші найбільш ґрунтовні теоретичні дослідження з питань стратегічного планування, а його технології, з допомогою яких фірми могли оцінити свої сильні та слабкі сторони, виявити майбутні можливості, попередити загрози та досягнути успіху на конкурентних ринках, набули розвитку у сфері бізнесу. Згодом стратегічне планування почало застосовуватись у практиці управління економікою з метою досягнення високих результативних показників.

На даний час у практиці управління національним господарством країн Заходу технології стратегічного планування вже добре відпрацьовані та успішно використовуються. Їх дослідження дозволяє виокремити різноманітні методичні підходи, що знаходять застосування у процесі розробки стратегічних планів і засобів їх реалізації, а також, на основі узагальнення, виділити типові алгоритми побудови стратегій та планів (див. табл. 5.7).

Сформовані у світовій практиці методичні підходи щодо розробки стратегічних планів нині частково використовують у системі управління національним господарством і впливають на формування відповідних методик. Водночас в Україні, як і в інших постсоціалістичних країнах, які до недавнього часу відкидали необхідність планових засад та державного втручання у регулювання процесів ринкової економіки, проблема удосконалення засад стратегічного планування досі залишається відкритою.

Таблиця 5.7

**Узагальнення методичних підходів до стратегічного планування,
сформованих у світовій практиці¹**

| Класифікація підходів | Типовий алгоритм | Сфера застосування |
|---|--|--|
| 1 | 2 | 3 |
| Багатоступеневе планування | <ul style="list-style-type: none"> – проведення інвентаризації ресурсів і аналіз тенденцій; – прогноз попиту та оцінка того, що відбудеться за певних умов (метод сценаріїв, побудова імітаційних моделей); – визначення цілей і завдань (з урахуванням думки не лише керівників, але й місцевої громади та представників ділових кіл); – зіставлення та оцінка альтернативних планів з урахуванням низки показників; вибір найбільш прийняттого варіанта; – підготовка детальних планів для різних складових загальних планів, потужностей місцевої інфраструктури та програм; – реалізація планів; постійна оцінка процесу в цілому. | Застосовується Агентством муніципального розвитку США |
| Модель стратегічного планування міст Великої Британії | <ul style="list-style-type: none"> – фіксація цілей та завдань; – визначення найважливіших секторів економіки й загальних умов розвитку; – проведення SWOT-аналізу; – формулювання стратегічного плану та доповнення його планами практичних дій чи планами заходів, які, в свою чергу, можуть поділятися на галузеві плани (плани дій у сфері екології, у найважливіших галузях, у сфері малих та середніх підприємств). | Використовується при плануванні розвитку у більшості міст Великої Британії |
| Модель “Озборн&Гіблер” | <ul style="list-style-type: none"> – аналіз внутрішньої та зовнішньої ситуації; – діагностика чи ідентифікація ключових проблем, які стоять перед організацією; – визначення загальної місії; – постановка базових цілей; – створення стратегічного бачення, що забезпечить успіх діяльності; – розробка стратегії; – розробка плану-графіка реалізації стратегії; – вивчення та оцінка результатів. | Знаходить застосування в управлінні публічним сектором США |

| 1 | 2 | 3 |
|----------------|--|--|
| Метод Брайсона | <ul style="list-style-type: none"> – ініціювання процесу планування та досягнення згоди щодо його загального порядку і основних етапів; – регламентація офіційних повноважень організації з метою формування у її працівників чіткого уявлення про формальні права і обов'язки, неформальні повноваження та обмежуючі рамки щодо діяльності організації; – визначення місії та цінностей; – аналіз зовнішнього та внутрішнього середовищ організації з метою виявлення її переваг, недоліків, можливостей і загроз; – визначення стратегічних проблем організації; – формулювання стратегій та планів для урегулювання стратегічних проблем; – перегляд та затвердження стратегій і планів; – визначення ефективного стратегічного бачення; – розроблення ефективного процесу впровадження плану. | Використовується в управлінні державними та неприбутковими організаціями, службами, які виходять за рамки одного типу організацій, міжорганізаційних мереж та громад |
| Алгоритм Бейлі | <ul style="list-style-type: none"> – визначення цілей організації; – опис і прогноз тенденцій динаміки чисельності населення, економічного розвитку та інших чинників, що впливають на діяльність даної організації; – оцінка внутрішніх активів організації; – адаптація організаційної структури до плану; – реалізація плану; – оцінка впливу реалізації планових рішень на економічні і соціальні процеси та внесення у план певних коректив, якщо цілі не досягнуті. | Береться за основу при управлінні приватними фірмами, державними та муніципальними структурами |
| Методика USAID | <ul style="list-style-type: none"> – базовий аналіз (“сканування середовища”); – підготовка профілю громади; вивчення думки підприємців); – визначення критичних питань – сучасних та майбутніх вирішальних напрямів економічного розвитку, на яких повинен зосередитись стратегічний план; – SWOT-аналіз; – формулювання проекту стратегічного бачення; – підготовка Планів дій, які складаються зі стратегічних та оперативних цілей і завдань, спрямованих на вирішення проблемних критичних питань; – реалізація плану та моніторинг. | Запроваджується Агентством США з міжнародного розвитку |

| 1 | 2 | 3 |
|---|--|---|
| Методика Малопольського інституту місцевого самоврядування та адміністрації | <ul style="list-style-type: none"> – організація процесу стратегічного планування (створення Комітету місцевого розвитку; залучення лідерів місцевих спільнот та бізнесових кіл); – аналіз соціально-економічної ситуації, підготовка діагностичного документа “Соціально-економічний аналіз міста”; – аналіз внутрішніх та зовнішніх передумов (методи SWOT-, PESTER-аналізу); – визначення напрямів розвитку (стратегічних доменів); – формулювання операційних планів; – процес впровадження. | Використовується в рамках програми Європейської Комісії – Tacis |

¹ Складено на основі [23; 96; 101; 155; 317; 318; 374; 386].

У чинному законодавстві поняття “стратегічне планування” офіційно визначене лише для воєнної сфери – у Законі України “Про організацію оборонного планування”, згідно з яким “це функція державного управління, що визначає мету, завдання, пріоритети та комплекс заходів стосовно реалізації державної політики у сфері оборони та військового будівництва” [262].

Разом із цим, проблема офіційного тлумачення терміна залишається актуальною для усієї системи національного господарства. У спеціальній літературі зустрічаються різноманітні підходи до визначення суті стратегічного планування. Розуміючи, що це багатоаспектне явище може проявлятися як: функція управління; процес прийняття і реалізації управлінського рішення суб’єктами планування; алгоритм, що відображає основні етапи здійснення стратегічного планування; поєднання процедур (прогнозування, проектування, програмування), на реалізацію яких спрямована управлінська діяльність; консолідована діяльність громадськості, бізнес-структур та влади щодо вирішення стратегічно важливих для суспільства проблем, вважаємо, що у контексті розгляду функціональної діяльності публічної влади під стратегічним плануванням слід розуміти комплексну, аналітично обґрунтовану систему процедур з формування досяжних стратегічних цілей та стратегій і засобів їх реалізації, деталізованих у стратегічних планах чи програмах, виконання й адаптивне коригування яких

обумовлює довгострокове ефективне функціонування об'єкта планування у швидкозмінному ринковому середовищі.

Починаючи із 1999 р., в Україні формуються основи стратегічного планування. Указом Президента України “Про впровадження системи стратегічного планування і прогнозування” [216] від 30 квітня 1999 р. визначено необхідність підготовки відповідних законодавчих актів та інструктивних матеріалів щодо поетапного запровадження системи стратегічного планування в державі, а також внесення відповідних змін у чинне законодавство. Однак попри спроби збудувати цю систему, суттєвою проблемою досі залишається неузгодженість (у часі, за цілями й пріоритетами, організаційними та методичними підходами, виконавцями) стратегій і стратегічних планів різних ієрархічних рівнів управління.

Вважаємо, що під системою стратегічного планування слід розуміти цілісну організаційну систему – складне багаторівневе утворення, що складається із множини взаємодіючих елементів та підсистем, які включають ряд інших, виступаючи при цьому складовою організаційної системи вищого рівня, а всі суб'єкти та об'єкти пов'язуються між собою на макро-, мезорівнях та мікрорівнях за допомогою прямих та зворотних зв'язків з метою розробки й реалізації системи стратегій та стратегічних планів. Суб'єктами такої системи стратегічного планування виступають органи, юридичні та фізичні особи, дії яких взаємоузгоджені й спрямовані на перетворення об'єктів планування макро-, мезо-, мікрорівнів у якісно кращий стан через системне ініціювання, розроблення та виконання стратегій і стратегічних планів.

Розгляд суб'єктів стратегічного планування з позицій системного підходу дозволяє виділити у їхньому складі дві підсистеми: 1) суб'єктів, що здійснюють організацію розробки стратегічних планів та засобів їх реалізації – це органи, які: а) ініціюють розробку стратегій чи стратегічних планів; б) є безпосередніми учасниками розробки стратегічних планів відповідних рівнів; 2) суб'єктів, які організують виконання стратегічних планів та програм – це органи, за якими закріплюються повноваження щодо: а) координації, моніторингу, контролю за реалізацією; б) організації коригування; в) звітності за результатами виконання стратегій і стратегічних планів. Дослідження практики стратегічного планування в Україні дає підстави стверджувати, що в системі управління національним господарством має місце організація процесів розробки

стратегій та стратегічних планів різної ієрархії, разом із цим, організація процесів щодо їх виконання та коригування залишається недосконалою. Так, із ряду розроблених в Україні макроекономічних стратегій жодна не доведена до логічного завершення. Зокрема, не реалізовані стратегічні цілі “Стратегії економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) “Шляхом європейської інтеграції” [321]:

– щодо виведення країни на траєкторію стабільного економічного зростання. Попри деякі позитиви в економічній динаміці (приріст реального ВВП у 2007 р. становив 107,6%, проти 107,3% та 102,7% у 2006 р. та 2005 р.; темпи приросту обсягів промислового виробництва у 2007 р. становили 110,2% проти 106,2% у 2006 р. та 103,1% у 2005 р.; приріст інвестицій в основний капітал у 2007 р. становив 129,8%, тоді як у 2006 р. – 119,0% та 101,9% у 2005 р.), якість економічного зростання залишилася проблемним питанням – із прискоренням зростання рівня інфляції негативних змін зазнала динаміка реальних доходів населення (індекс реальної середньомісячної заробітної плати у 2007 р. становив 110,3%, тоді як у 2006 р. – 111,7% та 131,5% – у 2005 р.); темпи приросту ВВП досі не досягли рівня 2004 р. (112,1%); погіршився показник виробництва продукції сільського господарства (у 2007 р. його спад становив 6,5%) (див. табл. 5.8);

Таблиця 5.8

Основні макроекономічні показники України у 2001–2008 рр.¹

| Показники, одиниці виміру | Роки | | | | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Валовий внутрішній продукт, млн. грн. | 204190 | 225810 | 267344 | 345113 | 441452 | 544153 | 712945 | 628108 ¹ |
| Темпи зростання до відповідного періоду попереднього року, % | 109,2 | 105,2 | 109,6 | 112,1 | 102,7 | 107,3 | 107,6 | |
| Обсяг промислової продукції, млн. грн. | 184276 | 202688 | 259502 | – | – | – | – | – |
| Приріст обсягів промислової продукції, % до відповідного періоду попереднього року, у порівнянних цінах | 114,2 | 107,0 | 115,8 | 112,5 | 103,1 | 106,2 | 110,2 | 106,3 ¹ |

Продовження таблиці 5.8

| | | | | | | | | |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|----------|--------|---------------------|
| Обсяг продукції сільського господарства, млн. грн. | 65218 | 65253 | 64473 | 83900 | 92536 | 94300 | 109850 | 108340 ¹ |
| Приріст обсягів продукції сільського господарства, % | 110,2 | 101,2 | 89,0 | 119,7 | 100,1 | 102,5 | 93,5 | – |
| Інвестиції в основний капітал, млн. грн. | 32573 | 37178 | 51011 | 75714 | 93096 | 125253,7 | 188486 | 81561 ² |
| Приріст обсягів інвестицій в основний капітал, % | 120,8 | 108,9 | 131,3 | 128,0 | 101,9 | 119,0 | 129,8 | – |
| Середньомісячна номінальна зарплата працівників, грн. | 311,08 | 376,38 | 462,27 | 589,62 | 806,19 | 1041,44 | 1351 | 1872 ¹ |
| Приріст середньомісячної заробітної плати, % | 135,2 | 121,0 | 122,8 | 127,5 | 136,7 | 129,2 | 129,7 | – |
| Індекс реальної заробітної плати працівників, % до грудня попереднього року | 120,4 | 115,6 | 113,8 | 120,8 | 131,5 | 111,7 | 110,3 | 96,9 ¹ |
| Доходи населення, млн. грн. | 109391 | 185073 | 215672 | 274241 | 381404 | 472061 | 614984 | 451874 ³ |
| Приріст доходів населення, % | 125,9 | 117,1 | 116,5 | 127,2 | 139,1 | 123,8 | 130,3 | – |
| Витрати та заощадження населення, млн. грн. | 102835 | 185073 | 215672 | 274241 | 381404 | 472061 | 614984 | 451874 ³ |
| Індекс споживчих цін, % до грудня попереднього року | 106,1 | 99,4 | 108,2 | 112,3 | 110,3 | 111,6 | 116,6 | 114,8 ¹ |
| Рівень безробіття (на останню дату), % | 3,68 | 3,7 | 3,5 | 3,5 | 3,1 | 2,7 | 2,3 | 1,8 ¹ |
| Експорт товарів та послуг, млн. дол. США | 21086 | 23351 | 28953 | 41291 | 44378 | 50239 | 64001 | 41132 ² |
| Імпорт товарів та послуг, млн. дол. США | 20473 | 21494 | 27665 | 36313 | 43707 | 53307 | 72153 | 49068 ² |
| Офіційний курс гривні (за середній період) до 100 дол. США, грн. | 537,21 | 532,66 | 533,27 | 531,92 | 512,47 | 505,0 | 505,0 | 484,46 ¹ |

¹ Складено на основі [273].

² Дані за 8 місяців 2008р.;

² дані за 6 місяців 2008р.,

³ дані за 7 місяців 2008р.

– щодо утвердження європейських принципів та механізмів соціально орієнтованої моделі економічного розвитку. На фоні приросту доходів та позитивної динаміки середньомісячної заробітної плати впродовж 2002–2005 рр., починаючи із 2006 р., темпи її приросту знизилися, зростання вартості житлово-комунальних послуг, підвищення тарифів на електроенергію та природний газ, подорожчання продовольчих товарів й підвищення у 2007 р. ставки оподаткування доходів фізичних осіб уповільнили темпи зростання мінімальних соціальних гарантій;

– щодо переходу до структурно-інноваційної моделі економічного розвитку. У I півріччі 2008 р. в Україні найбільша частка інвестицій в основний капітал спрямовувалась у сировинно- та енергозатратні галузі промисловості – переробну й добувну (25,3% та 8,6% відповідно), у структурі реалізованої продукції яких: 69,5% становила сировинна, і лише 14,7% – інвестиційна продукція); у посередницьку діяльність – в операції з нерухомим майном (21,7%), у транспорт і зв'язок (14,6%), у торгівлю (9%). Низьким залишався рівень освоєння інвестицій у основний капітал в освіті (0,6%), охороні здоров'я та сферах надання соціальних (1%), санітарних (0,4%), індивідуальних (0,1%) послуг (рис. 5.3). За таких умов зберігається низькотехнологічна структура виробництва, відсутні ефективні передумови структурної модернізації національної економіки.

Виконання загальнодержавної стратегії соціального та економічного розвитку потребує реалізації комплексу макроструктурних стратегій, таких як: стратегія інноваційного розвитку, стратегія структурної корекції економіки, стратегія інвестиційного розвитку, стратегія інтеграції України у світовий простір, соціально-орієнтовані стратегії. Однак ці стратегії не розроблені досі. Відповідно, здійснення управління національним господарством без чітко сформованих тактичних заходів, хоча й було орієнтоване на реалізацію стратегічних цілей макроекономічної стратегії, проте здійснювалось на основі оперативних дій, а тому не привело до досягнення очікуваних результатів.



Рис. 5.3. Структура інвестицій в основний капітал в Україні за видами економічної діяльності у першому півріччі 2008 р.¹

¹Складено на основі [273].

На основі аналізу діючої практики стратегічного планування на мезорівні можна відзначити, зокрема, позитивні аспекти щодо реалізації “Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” [66], у рамках якої розробляються та затверджуються регіональні стратегії розвитку, налагоджується взаємодія між центральними і місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування з питань стратегічного планування. Водночас виконання завдань Стратегії на першому етапі (2006–2008 рр.) не забезпечило необхідних для національного господарства змін щодо зниження міжрегіональних диспропорцій: у регіональному розрізі в Україні існує значна диференціація промислового виробництва; у контексті світової продовольчої кризи загострюються проблеми негативної динаміки виробництва продукції сільського господарства у регіонах (у I півріччі 2008 р. відмічено спад виробництва валової продукції сільського господарства у більшості областей, а приріст, що мав місце в Автономній Республіці Крим (на 7,3%), Волинській (на 0,5%), Дніпропетровській (на 4,5%), Івано-Франківській (на 0,1%), Полтавській (на 0,4%), Рівненській

(на 0,3%), Чернівецькій (на 0,5%) областях, був незначним і виявився неспроможним позитивно вплинути на динаміку виробництва сільськогосподарської продукції загалом в Україні); значним залишається рівень диференціації регіонів за показником освоєння інвестицій у основний капітал (у I півріччі 2008 р. у м. Києві було освоєно інвестицій у сумі 15494,5 млн. грн., тоді як у Сумській області – у 17 разів менше – 910,2 млн. грн.); значні диспропорції в доходах бюджетів (за 2007 р. до обласного бюджету Тернопільської області надійшло 738,4 млн. грн., що майже вдвічі менше обсягу бюджетних надходжень Донецької області, які становили 1435,4 млн. грн.); значною залишається диференціація регіонів за показниками середньомісячної заробітної плати (на I півріччя 2008 р. при середньому значенні заробітної плати в Україні 1707 грн. найвищий її показник у Донецькій області (1931 грн.) у 1,5 разу перевищив аналогічний показник у Тернопільській області (1221 грн.). Таким чином, в Україні не створено передумов для пропорційного розвитку регіонів в інтересах національного господарства загалом.

При наявності ряду розробок: на макроструктурному рівні – стратегій розв'язання окремих макроекономічних проблем (“Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року”, “Енергетична стратегія України на період до 2030 року”, “Стратегія національної безпеки України», «Стратегія подолання бідності”, “Польсько-українська стратегія транскордонного співробітництва на 2007–2015 роки”); на регіональному рівні – стратегій розвитку областей на період до 2015 р.; на районному рівні – стратегій вирішення окремих проблем районів (Проект “Створення кредитної спілки у Христинівському районі”, Черкаська область); на рівні базових адміністративно-територіальних одиниць – стратегічних планів розвитку міст (Гола Пристань, Городок, Вознесенськ, Вінниця, Бердянськ, Богодухів, Бровари, Джанкой, Дніпропетровськ, Дрогобич, Євпаторія, Єнакієве, Здолбунів, Івано-Франківськ, Калуш, Канів, Кам'янець-Подільський, Ковель, Комсомольськ, Короп, Костопіль, Краматорськ, Кременець, Кременчук, Куп'янськ, Луганськ, Луцьк, Львів, Маріуполь, Мелітополь, Мерефи, Миколаїв, Мукачеве, Ніжин, Нікополь, Павлоград, Прилуки, Рівне, Ровеньки, Ромни, Рубіжне, Сарни, Світловодськ, Славутич, Суми, Тернопіль, Токмак, Хмельницький, Чернівці, Чернігів, Чигирин, Чортків, Чугуїв, Южне), стратегій розвитку селищ міського типу (смт Гусятин, Тернопільська область), проблема реалізації цих стратегічних документів для більшості адміністративно-територіальних одиниць та країни загалом залишається відкритою.

Деякі органи державної влади й установи в Україні наділені повноваженнями щодо організації розробки стратегічних планів та засобів їх реалізації. Зокрема, ініціаторами цієї організації є: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України (на макроекономічному, макроструктурному, регіональному рівнях), місцеві органи виконавчої влади (на рівні адміністративних районів); органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення (на рівні базових адміністративно-територіальних одиниць), управлінські структури підприємств (на мікрорівні). Безпосередніми учасниками розробки стратегічних планів відповідних рівнів виступають вищий та центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, селищні, сільські ради, органи самоорганізації населення, Національний інститут стратегічних досліджень та інші науково-дослідні установи, громадськість, бізнес-структури. Однак у оргструктурах стратегічного планування відсутні ланки щодо організації виконання стратегічних цілей і завдань. В Україні не сформовано системи, яка б характеризувалася: високим рівнем консолідації зусиль влади та бізнесу навколо реалізації стратегічних заходів; належним рівнем сформованості громадянського суспільства в рамках реалізації рішень зі стратегічного планування, слугувала б передумовою щодо забезпечення конкурентоспроможності та поліпшення якості життя населення.

Загалом можна виділити кілька організаційних підходів до стратегічного планування, що мають місце у світовій практиці (див. табл. 5.9). При цьому найбільш прийнятним та ефективним вважається партнерський підхід щодо побудови й реалізації стратегічного плану, за якого до системи суб'єктів планування усіх рівнів повинні органічно входити представники: бізнес-структур, наукових кіл та громадськості. Так, зокрема, у Великобританії місцева влада законом зобов'язується розробляти річний план дій в економічній сфері; стратегічні плани, плани заходів та галузеві плани повинні гнучко реагувати на змінні умови й максимально враховувати інтереси всіх учасників. Тому процес планування, визначення цілей та аналізу організовується із якнайширшим залученням громадськості та організацій, принципу партнерства відводиться важлива роль. Визнано, що успішною на даний час може стати тільки всеохоплююча політика, що об'єднує усі рівні влади, приватний сектор і місцеве населення, передбачає регіональне партнерство і міжнародну співпрацю між містами [96].

Таблиця 5.9

Характеристика змісту організаційних підходів щодо формування системи стратегічного планування на макро- та мезорівнях

| Назва підходу | Зміст підходу | Роль громади у створенні плану | Основні недоліки |
|---|--|--|--|
| Управлінський (або патерналістський) підхід | Після виборів глава держави та парламентарі, як представники населення, впродовж наданих їм повноважень, виявляючи волю народу, приймають рішення з питань організації стратегічного планування, розглядають діяльність органів виконавчої влади щодо реалізації стратегічного плану | Зводиться до участі у виборах | "Кулуарність" та незначна політична вага, крім того, стратегічний план може бути не виконаним з певних причин, зокрема через відсутність бюджетних коштів |
| Експертний підхід | Передбачає залучення спеціалістів ззовні, які можуть дати більш об'єктивну оцінку наявного потенціалу, професійно виконати описову частину, економічний аналіз, грамотно сконструювати план дій. Якість самого плану в цьому випадку може суттєво зрости | Полягає у наведенні контактів із окремими представниками виконавчої влади | Недостатнє знання експертами специфіки ментальності та тезаурусу громади |
| Експертно-консультаційний підхід | Означає залучення до розробки плану експертів ззовні як головних авторів стратегічного плану, а також представників громади у частині вивчення їх бачення, внесення пропозицій, однак реально громадяни не є співучасниками стратегічного планування | Враховується думка громадськості у контексті проведення соціологічних досліджень | Таке розуміння участі громадян у побудові стратегічного плану руйнує їх відчуття справжнього учасника найважливіших справ громади, відповідно послаблюється мотивація щодо співпраці громадськості із владою з питань реалізації стратегічного плану |
| Менеджерсько-консультаційний підхід | Такий підхід до формування стратегічного плану полягає у залученні владою окремих представників громадськості щодо проведення ряду індивідуальних консультацій із зацікавленими особами. При цьому основним автором стратегічного плану виступає влада | Думка громади висловлюється її окремими представниками | Місцеві управлінці, як правило, не готові відмовитися від допомоги зовнішніх експертів у процесі розробки стратегічного плану і самостійно проводити консультації із зацікавленими особами |
| Партнерський підхід | Полягає у залученні до робочої групи представників влади, ділових кіл та безпосередньо громадськості. Робоча група зі стратегічного планування залучає до розробки експертну групу і доручає їй виконання аналітично-розрахункових робіт. Крім того, при такому підході реалізується інтелектуальний потенціал найактивніших представників громади | Проявляється у рівноправній участі в розробці плану, частково враховуються її інтереси | Недоліків не відзначається, оскільки даний організаційний підхід вважається оптимальним |
| Громадський підхід | Полягає у самостійному створенні громадою відповідного комітету з написання стратегічного плану розвитку, розробці стратегічного плану та забезпеченні його виконання | Домінуюча роль, полягає у залученні великої кількості громадян | Не завжди у громадах знаходяться активні та компетентні з питань стратегічного планування громадяни, здатні ініціювати та реалізувати стратегічний план силами місцевої громади |

Складено на основі [25; 79].

Аналіз організаційних підходів щодо побудови процесів стратегічного планування в Україні дає підстави констатувати, що в структурі суб'єктів стратегічного планування недостатньо представлені органи самоорганізації населення, громадськість; у організації планових процесів переважають управлінські та менеджерсько-консультаційні підходи, за яких формування стратегій, як правило, зводиться до разових заходів, не містить передумов для успішної реалізації та ускладнюється проблемою плинності управлінських кадрів. Практика організації стратегічного планування розвитку адміністративних районів в Україні поки що відсутня.

В країні досі не сформовано цілісної організаційної структури, в якій би поєднувалися між собою за допомогою вертикальних і горизонтальних зв'язків суб'єкти різних ієрархічних рівнів у рамках формування цілісної системи стратегічного планування розвитку національної економіки; існуючі оргструктури функціонують переважно відірвано одні від одних, без налагодження зворотних зв'язків, і сформовані, як правило, за лінійно-функціональним типом, передбачаючи підпорядкування нижчестоящих органів влади вищестоящим, тоді як найбільш раціональною для даної форми планування мала би бути організаційна структура лінійно-штабного типу, в якій передбачене залучення на період формування і реалізації стратегії бізнесових й наукових кіл та громадськості, що ґрунтується на засадах партнерського підходу (див. рис. 5.4).

У вітчизняній практиці методичне забезпечення формування стратегій та стратегічних планів розвитку розроблено не на всіх ієрархічних рівнях, а методики, що використовуються в управлінській діяльності, містять ряд недоліків з точки зору впливу на реалізацію стратегічного плану.

Впродовж 1999–2004 рр. у країні офіційно велась розробка трьох стратегій економічного і соціального розвитку, але лише для однієї із них було розроблено методичні рекомендації. Так, листом центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики від 25. 06. 2003 р. № 11-27/246 було надіслано міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям “Методичні рекомендації до написання розділів (підрозділів) Стратегії

економічного та соціального розвитку України до 2011 р.” та вбачалося, що “врахування цих рекомендацій дозволить отримати документ, який виглядатиме: системним і цілісним, логічним та внутрішньо узгодженим, прозорим, більш зрозумілим не тільки фахівцям, а й широким верствам населення” [163].

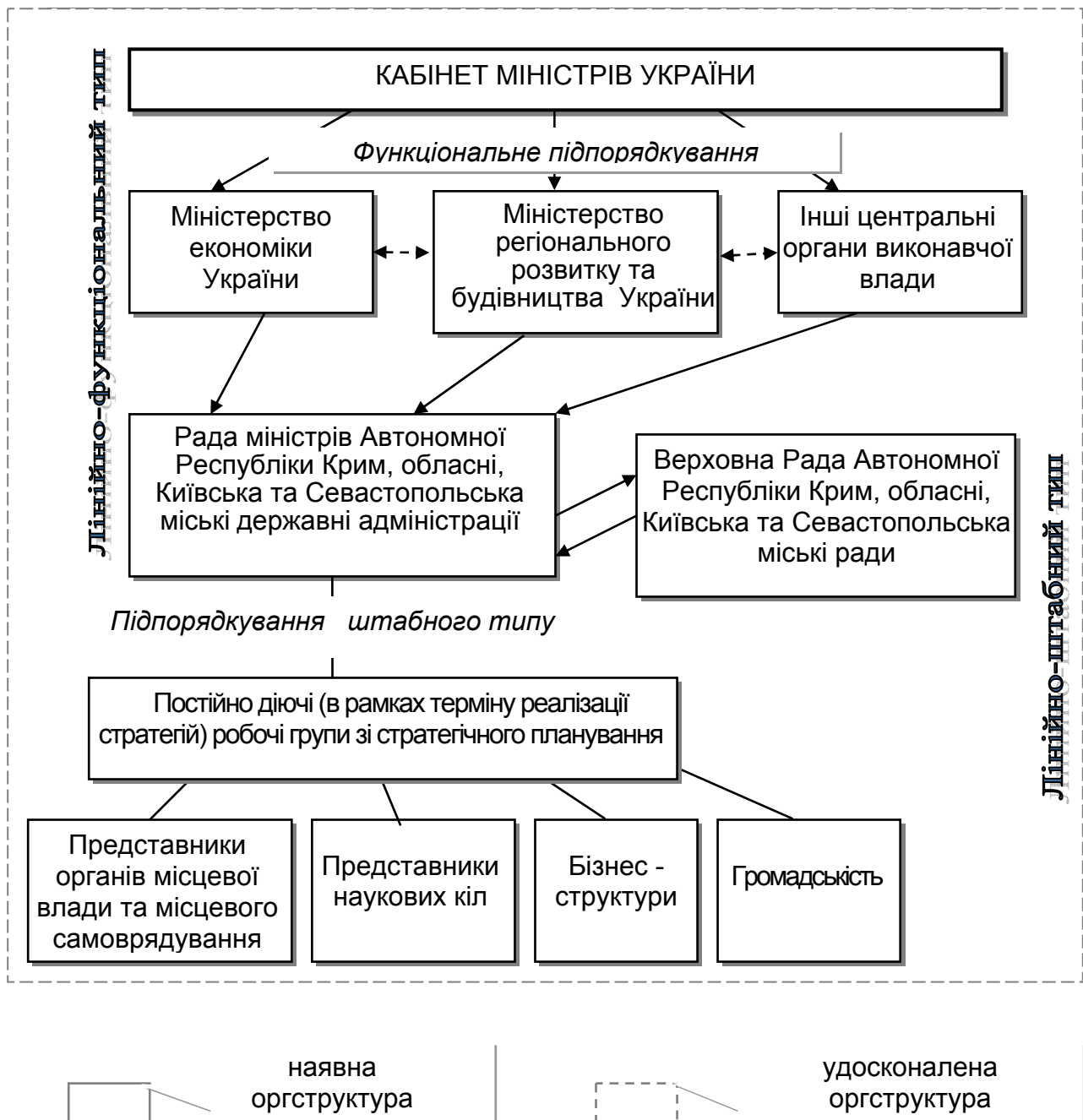


Рис. 5.4. Організаційна структура стратегічного планування регіонального розвитку в Україні ¹

Вважаємо, що позитивними сторонами даного методичного підходу є: по-перше, формування загальнодержавної стратегії за принципом “знизу-вверх”, а не централізовано згори; по-друге, наявність типових вимог щодо

структуризації змісту розділів (підрозділів) стратегії; по-третє, спроба визначення кількісних та якісних параметрів реалізації стратегії й урахування ризиків і загроз, що можуть вплинути на перебіг подій та призвести до гальмування її впровадження. Водночас слід відмітити й ряд недоліків цих методичних рекомендацій: 1) ототожнення стратегії із програмою при визначенні її змісту, де вважається, що “Стратегія економічного і соціального розвитку України до 2011 року” є за своєю суттю довгостроковим програмним документом і повинна відповідати вимогам до них” [163]; 2) акцентування уваги на зовнішній презентабельності документа (за візуальними ознаками), в той час як користувачів стратегії насамперед цікавлять: підприємців та інвесторів – логічність, узгодженість пріоритетних завдань щодо економічного та соціального розвитку з їхніми інтересами, наявність стимулів для них, можливості поліпшення інституційних умов ведення бізнесу; представників місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування – перспективи розвитку регіонів та базових адміністративно-територіальних одиниць у рамках стратегії; науковців – наукова обґрунтованість передбачених цілей, завдань та заходів; населення – реалістичність та дієвість; 3) одним із критеріїв високоякісності документа визначено: “цікавість аналізу впливу внутрішніх та зовнішніх чинників на розвиток відповідної сфери”, що, на наш погляд, є некоректним; 4) рекомендації щодо визначення стратегічних цілей розвитку, завдань, якісних та кількісних параметрів реалізації стратегій, врахування ризиків та загроз подані у формі одного чи двох речень, мають поверховий характер. Тому загалом можна стверджувати, що “Методичні рекомендації до написання розділів (підрозділів) Стратегії економічного та соціального розвитку України до 2011 р.” більше нагадують вимоги до структури змісту та зовнішнього оформлення стратегії, а не методику реалізації етапів та процедур стратегічного планування.

Вважаємо, що така низька якість означеної методики є наслідком поверхового та непрофесійного копіювання зарубіжних методичних підходів щодо стратегічного планування без достатнього нагромадження відповідної теоретичної та методологічної бази в Україні на той час. Нині, при наявності ґрунтовних методологічних розробок вітчизняних фахівців з проблематики стратегічного планування, проблема розробки методичного забезпечення стратегічного макроекономічного планування залишається відкритою.

Не підкріплена відповідними методичними засадами розробка національних стратегій розвитку стратегічних галузей, секторів економіки чи вирішення стратегічно важливих загальнодержавних проблем, у тому числі суспільного сектору. Чинні макроструктурні стратегії побудовані, як правило, на основі відповідних концепцій (“Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року” – на базі Концепції державної регіональної політики; “Стратегія національної безпеки України” – на основі Концепції національної безпеки; проект “Стратегії сталого розвитку туризму і курортів в Україні” – відповідно до Концепції стратегії туризму) і мають, на жаль, інформативний чи методичний, а не практичний характер.

Дослідження методичних підходів щодо побудови процесів стратегічного регіонального планування в Україні показало, що на даному рівні найбільш поширеним є використання “Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку” [165].

Аналіз цієї методики дає змогу виокремити такі переваги:

1) методичні рекомендації затверджені Наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції від 29 липня 2002 р. № 224 з метою встановлення основних методичних засад розроблення регіональних стратегій розвитку. Разом із цим, рекомендаційний характер методики дозволяє її уточнювати, за погодженням із центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики, залежно від специфіки регіону, а це, в свою чергу, дозволяє оптимально враховувати особливості регіонального соціально-економічного розвитку та уникати дублювання й стандартного повторення текстової частини стратегій у різних областях;

2) основні принципи методичних рекомендацій щодо розроблення стратегічних документів відповідають загальноприйнятим у світовій практиці;

3) у методиці формування регіональних стратегій розвитку визначено типовий зміст регіонального стратегічного плану, дотримання структури якого, на наш погляд, значно полегшує процес планування та сприяє ефективності подальшої реалізації розроблених планів;

4) побудова стратегічного документа відповідно до вимог методичних рекомендацій обумовлює певну структуризацію планового процесу: врахування природного, соціально-економічного, науково-

технічного потенціалу території; визначення стратегічного бачення та формулювання місії регіону; висування досяжних стратегічних цілей та напрямів на основі проведення стратегічного SWOT-аналізу; розробку детально розписаного за завданнями, заходами, термінами виконання, джерелами фінансування та відповідальними виконавцями плану дій для досягнення намічених цілей, що, в свою чергу, виступає передумовою наукової обґрунтованості, цілісності та практичності документа.

Проте слід виділити й ряд суттєвих недоліків методики формування стратегічних планів регіонального розвитку:

1) у методичних рекомендаціях під регіональною стратегією розвитку розуміється “стратегічний план розвитку регіону, що визначає цілі, завдання, пріоритети, напрям сталого економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя на середньостроковий (4-6 років) та довгостроковий (10–15 років) періоди” [165]. Однак ототожнення понять “регіональна стратегія розвитку” та “стратегічний план розвитку регіону” є, на наш погляд, некоректним, оскільки за своїм змістом ці терміни суттєво відрізняються: стратегія виступає базовою категорією стратегічного планування, але не є стратегічним планом, адже стратегія – це важливий напрям, за яким реалізуються моделі сценаріїв імовірнісних подій, а вже для втілення стратегії необхідний відповідний план дій – стратегічний план. Така підміна понять негативно позначається на якості документів. Так у ряді областей (зокрема Тернопільській, Львівській, Івано-Франківській, Чернігівській, Вінницькій, Сумській) до розробки стратегічного документа підійшли як до стратегії, що визначає пріоритетні напрями й завдання, реалізація яких вбачається у подальшій розробці та виконанні відповідних регіональних програм. І хоча пунктом 7 розділу IV “Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку” передбачається такий етап, як розробка плану заходів (проектів) – плану дій, що складається з конкретних проектів, виконання яких повинно наблизити регіон до реалізації стратегічної цілі, при цьому реалізацію проектів та програм за окремими стратегічними цілями рекомендується описувати у вигляді таблиці, яка містить: назву завдання, терміни виконання, виконавця, обсяги та джерела фінансування, але у стратегіях соціально-економічного розвитку Івано-Франківської [320], Вінницької [319], Сумської [327] областей відсутня

деталізація виконання завдань та заходів за термінами, виконавцями, джерелами фінансування. У “Стратегії соціально-економічного розвитку Закарпатської області на період до 2015 року” [326] частково дотримано означених вимог – опис завдань подано у табличній формі, але не доведено до логічного завершення, оскільки у відповідній таблиці, оприлюдненій для ознайомлення, залишились незаповненими графи щодо термінів, відповідальних виконавців та джерел фінансування. У Стратегії розвитку Львівської області, хоча й не повністю враховано методичні рекомендації, однак здійснено деталізацію стратегічних цілей на операційні цілі та завдання, для реалізації останніх передбачено розробку операційних програм (горизонтальних програм, не пов’язаних безпосередньо із операційними цілями, та галузевих операційних програм, тісно пов’язаних з операційними цілями) [324], що також є допустимим;

2) “Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку” епізодично описують взаємозв’язок стратегії та сценаріїв і стратегічних цілей (ч. 3 п. 2 розділу IV), однак в цілому логіка формування стратегії розвитку регіону в цих рекомендаціях не прослідковується, тому що, по-перше, у типовому переліку структурних елементів проекту стратегічного плану, який береться за основу розробниками, категорія “стратегія” упущена; по-друге, у тексті Методичних рекомендацій процедура формулювання стратегії подається у такій редакції: “Альтернативні сценарії необхідні для подальшого перегляду, корекції (за потреби) цілей стратегії та стратегічного вибору. Сформульовані стратегії мають бути оцінені з метою вибору варіанта, який пізніше буде реалізовано” [165], що, на наш погляд, ускладнює розуміння місця, суті та порядку розроблення стратегії як важливого етапу планування і обумовлює виникнення ситуацій, коли поняття “стратегія” не згадується або епізодично використовується як факультативна категорія у стратегічному документі (зокрема в “Стратегії економічного та соціального розвитку Тернопільської області до 2015 року”) [325];

3) у “Методичних рекомендаціях щодо формування регіональних стратегій розвитку” знайшли відображення елементи методики SWOT-аналізу, передбачено застосування квазіекономічного чи математичного апарату, але напрями застосування останніх у ній не розкрито повною

мірою. Ці та інші суперечності призводять до проблем у використанні техніки стратегічного аналізу на практиці, зумовлюють застосування переважно інтуїтивних методів при його здійсненні.

Поодинокими є приклади наведення у регіональних планах експертної оцінки факторів при визначенні сильних та слабких сторін, можливостей та загроз регіону (Івано-Франківська область). На жаль, переважна більшість регіональних стратегічних планів містить простий перелік сильних та слабких сторін, можливостей і загроз без їх пофакторної оцінки (зокрема Сумської, Вінницької, Львівської, Тернопільської областей);

4) досліджуваною методикою рекомендовано ідентифікувати соціально-економічні проблеми та обирати стратегічні напрями розвитку регіону на основі розробленого SWOT-аналізу, вихідним пунктом у виборі варіантів сценарію розвитку має стати дослідження співвідношення сильних та слабких сторін (потенціалу, загроз та можливостей) розвитку регіону. Але врахування даної рекомендації при розробці стратегічних регіональних планів є поодиноким, що свідчить про недостатньо повне й доступне висвітлення техніки SWOT-аналізу для посадових осіб місцевих органів влади, які, як правило, розробляють стратегічні плани без залучення професійних модераторів;

5) рекомендації передбачають необхідність розробки кількох сценаріїв стратегії розвитку та вибір із них одного базового. Однак дану спробу застосування сценарного підходу загалом не можна оцінити позитивно, оскільки:

по-перше, рекомендації щодо опрацювання декількох варіантів сценаріїв розвитку не підкріплені відповідним методичним супроводом, що ускладнює їх подальшу науково обґрунтовану розробку;

по-друге, у пунктах 2–3 розділу IV “Методичних рекомендацій щодо формування регіональних стратегій розвитку” передбачається така послідовність кроків: формулювання кількох варіантів сценаріїв розвитку, вибір після опрацювання одного базового сценарію, оцінка сформульованих стратегій з метою вибору варіанта, який пізніше буде реалізовано, використання табличної матриці як інструмента кінцевого вибору стратегії, вибір основного та альтернативного варіантів стратегій за величиною одержаного результату, публічне обговорення варіантів сценаріїв стратегій розвитку регіону та погодження їх із основними

громадськими групами регіону, обраний сценарій регіональної стратегії визначає цілі стратегічного плану [165]. Таким чином, у Методичних рекомендаціях не чітко розмежовані поняття “стратегія”, “сценарій” та “сценарій стратегії”, упускається процедура визначення стратегії, яку доцільно здійснювати поміж процедурами формулювання сценаріїв та визначення стратегічних цілей. Це, в свою чергу, негативно позначається на якості розробки відповідних стратегічних документів, у яких не завжди знаходить відображення категорія “стратегія”;

по-третє, комплексний сценарний підхід не використовується при розробці більшості регіональних стратегій. Зокрема, лише епізодично згадується поняття сценарію у “Стратегії економічного і соціального розвитку Вінницької області на 2005–2015 роки” [319], “Стратегії економічного та соціального розвитку Тернопільської області до 2015 року” [325], не відведено ролі сценаріям у “Стратегії соціально-економічного розвитку Чернігівської області на період до 2015 року” [328]. Нерозробленість прогнозних сценаріїв та моделей розвитку регіону, в свою чергу, унеможлиблює формулювання на високому науково-методичному рівні альтернативних стратегій та відповідних цілей, здатних полегшити визначення й реалізацію завдань за певних умов та дозволити своєчасно реагувати на виклики та загрози зовнішнього середовища й високоефективно здійснювати управління національним господарством;

б) подане у Методичних рекомендаціях поняття стратегічних цілей розвитку регіону як “описаних у формальному вигляді орієнтирів, яких бажано досягти в довго-, середньо- та короткострокових періодах” [165] є, на нашу думку, неконструктивним і обумовлює підміну понять “стратегічна мета” і “стратегічне бачення”, свідченням чого є сформульовані регіонами стратегічні цілі у формі оптимістичних орієнтирів – бачення того, яким регіон має стати у перспективі (наприклад, “Львівська область – регіон сталого економічного й підприємницького розвитку” [324], “Вінницька область – регіон високого інноваційного потенціалу дружніх до людини технологій” [319]), однак на етапі формулювання стратегічних цілей доцільно вже вказувати якісний результат процесу планування, а також, не вдаючись до опису тактичних цілей, узагальнено формувати уявлення користувачів документа щодо напрямів реалізації стратегічного бачення;

7) Методичні рекомендації вказують на необхідність створення системи моніторингу реалізації стратегічного плану регіонального розвитку, але порядку здійснення його процедур не визначено. За відсутності відповідної методики у стратегічних документах робиться спроба її розробки, внаслідок чого окремі елементи методики формування моніторингу виконання стратегічних регіональних планів у описовій формі знаходять відображення у стратегічних документах, але на практиці так і не реалізуються.

Окреслені методичні недоліки знижують ефективність вибору стратегічних напрямів розвитку, унеможливають формування дієвого механізму реалізації стратегічних цілей, внаслідок чого ряд стратегій, розроблених на основі вищезгаданої методики, не виконуються.

У системі управління національним господарством щодо стратегічного планування на рівні базових адміністративно-територіальних одиниць (насамперед міст) набуло поширення використання різних методичних підходів. У межах проектів зарубіжних організацій, зокрема: “Економічний розвиток міст” за підтримки USAID; “Залучення громади до розробки стратегічного плану сталого розвитку” в рамках Програми малих екологічних проектів за підтримки Британського фонду “Довкілля для Європи”; “Тристороння співпраця” в рамках програми розбудови партнерських інституцій Європейської Комісії – Tacis “IBPP – Support to Civil Society and Local Initiative”; “Umbrella” в рамках програми ООН “Розвиток і оцінка локальних стратегій сталого розвитку в Польщі, Литві, Україні”, нині напрацьовано ряд стратегічних планів розвитку міст. Водночас проблема розробки комплексної методики як передумови формування, на основі прогнозних сценаріїв, моделей та диверсифікованих стратегій, досяжних, дієвих і адаптованих до змін стратегічних планів, залишається нерозв’язаною.

В цілому, методики, що використовуються в управлінській діяльності, містять ряд недоліків з точки зору впливу на реалізацію стратегічного плану; не підкріплена відповідними методичними засадами розробка макроструктурних стратегій; не вирішена проблема методичного супроводу стратегічного планування розвитку адміністративних районів. Ці методики не пов’язані між собою у розрізі макро-, мезо- й мікрорівнів через дотичні цільові індикатори, індикатори аналізу. Це, в свою чергу, знижує здатність до системного формування процесів планування на усіх ієрархічних щаблях.

Узагальнений аналіз інформаційного забезпечення процесів стратегічного планування дає підстави констатувати, що: 1) дані офіційної статистики в Україні недостатньо забезпечують потреби стратегічного планування при розробленні стратегій та стратегічних планів і зовсім не відповідають його запитам на етапах реалізації стратегічних цілей, внаслідок чого оцінка та моніторинг виконання стратегій, їхнє коригування й адаптація до змін все ще залишаються проблемними аспектами; 2) можливість використання маркетингових досліджень як напряму формування інформаційно-аналітичної бази стратегічного планування використовується недостатньо.

Недосконалість методик, організаційної структури стратегічного планування в Україні, що тісно переплітається із проблемою неефективного застосування організаційних підходів щодо побудови процесів стратегічного планування на різних ієрархічних щаблях, призводить до блокування реалізації технологій стратегічного планування у системі управління національним господарством, не дозволяє досягнути стратегічних цілей, вивести економіку на рівень стабільно високого розвитку.

Система стратегічного планування, як елемент функціонального механізму управління національним господарством, в умовах висококонкурентного ринкового середовища має відігравати цілеорієнтовану роль, сприяти концентрації зусиль на вирішенні ключових проблем, спрямовувати діяльність усіх суб'єктів управління на досягнення спільних завдань. Реалізація цих ролей є прерогативою виключно системи стратегічного планування як емерджентного утворення, що має ознаки, не властиві відокремленим процесам планування. Однак фрагментарність дій зі стратегічного планування в Україні, неузгодженість діяльності суб'єктів різних рівнів, відсутність зворотних зв'язків між ними, несформованість спільних стратегічних орієнтирів віддаляють та унеможливають досягнення очікуваних запланованих результатів. Як наслідок, стратегічне планування не здатне ефективно впливати на розвиток національного господарства загалом та суспільного сектору економіки зокрема.

Стратегічне планування, з одного боку, повинно виступати важливим елементом інституційного забезпечення соціально-економічного розвитку національної економіки, зокрема визначати

передумови економічного й соціального піднесення національного господарства, вказувати на вектори стратегічного розвитку країни, регіонів та місцевих громад, сприяти узгодженню інтересів держави, територіальних спільнот і суб'єктів господарювання при реалізації соціальної та економічної політики країни. З іншого боку, ефективне формування системи стратегічного планування потребує належного інституційного забезпечення – створення чітких та прозорих правових, організаційних, економічних умов і правил, у тому числі: удосконалення нормативно-правового та законодавчого забезпечення; раціоналізації організаційної структури системи стратегічного планування та її елементів; вдосконалення розподілу функцій і повноважень між суб'єктами планування; налагодження партнерських засад між представниками влади, бізнесу й громадськості; усунення недоліків інформаційного обміну; подолання психологічної неготовності суспільства щодо участі у стратегічному плануванні; створення сприятливих передумов для залучення бізнесу до реалізації стратегічних цілей розвитку суспільного сектора економіки.

Хоча термін “стратегічне” характеризує дану форму планування насамперед із позиції важливості, а не довгостроковості, однак у більшості випадків тривалість планового процесу перевищує термін виборних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. Тому часто, через кадрові трансформації у владних структурах, стратегії чи плани, розроблені попередніми управлінськими командами, не приймаються до реалізації. У цьому зв'язку потребує вирішення проблема інституціоналізації результатів окремих етапів стратегічного планування. Так, на макрорівні необхідно в законодавчому порядку визначити національну ідею, попередньо сформулювавши її, на засадах партнерства з громадськістю. Стратегічні напрями розвитку суспільного сектору економіки потрібно визначати згідно з національною ідеєю.

Слід відійти від управлінських підходів до розробки стратегічних планів. Тільки на основі компромісу інтересів влади, бізнесу й громадськості в нинішніх складних умовах можна визначити стратегічні напрями розвитку національної економіки та її підсистем й підкріпити їх реалізацію відповідними ресурсами (фінансовими, інтелектуальними, інформаційними). Удосконалення взаємодії органів влади, бізнес-

структур та громадськості щодо реалізації стратегій повинно здійснюватись за наступними напрямками:

1) заміна управлінського підходу до формування стратегій партнерським, поширення укладання договорів суспільної згоди з питань формування та реалізації стратегій і стратегічних планів щодо розвитку суспільного сектора;

2) забезпечення перманентного коригування стратегій за результатами оцінок їх виконання у звітних періодах, створення сприятливої для співпраці атмосфери довіри та взаємодопомоги; представникам органів влади, бізнес структур, наукових кіл та громадськості потрібно навчитись цінувати та враховувати думку кожного з учасників процесу стратегічного планування;

3) посилення рівня інформатизації населення з питань стратегічного планування у регіонах, базових адміністративно-територіальних одиницях, забезпечення широкого оповіщення через засоби масової інформації, мережу Інтернет;

4) деталізація обов'язків учасників робочих груп уже на початкових етапах стратегічного планування (чи його коригування), попередня регламентація повноважень щодо контролю за реалізацією стратегій та планів з боку суспільно-добровільного сектору;

5) вивчення можливостей суспільно-добровільного сектору щодо сприяння у реалізації стратегій у державі, області, місті, селищі, селі; залучення його до здійснення моніторингу реалізації стратегічних цілей.

Без демократичності суспільно-політичних процесів не існує й економічного благополуччя, тому для успішної реалізації системи стратегій та стратегічних планів необхідно злагоджено, за участю громадськості, підходити до прийняття стратегічно важливих рішень, а не залишати це право виключно за владою.

5.3. Інноваційні технології в державній службі

Забезпечення позитивних структурних зрушень у розбудові конкурентоспроможної моделі державної служби в контексті модернізації суспільного сектору національної економіки можливе за рахунок вдосконалення діючих та запровадження інноваційних управлінських технологій в державній службі. Серед них особливе місце відводиться

системам управління якістю, функціонального аналізу, адміністративного контролінгу та аудиту, новим інформаційним технологіям, які реалізуються через єдину інформаційно-аналітичну систему “Електронного врядування”.

Одним із найбільш ефективних механізмів підвищення якості роботи органів державної влади з точки зору потреб споживачів є впровадження у їхню діяльність таких процедур, які приводять системи управління в секторі державного управління до єдиних стандартів з реальним сектором економіки. Ефективним інструментом такої стандартизації¹ є запровадження в органах державної влади стандарту управління якістю Міжнародної організації стандартизації ISO² 9001–2001. Даний стандарт передбачає: системний підхід до управлінської діяльності; інформаційно-аналітичне забезпечення управлінської діяльності; ефективне надання адміністративних послуг; орієнтацію на споживачів управлінських послуг; систематичну оцінку якості адміністративних послуг; розумну економію управлінських витрат; колективний підхід до вирішенні управлінських проблем; документування процедур управління; дотримання стандартів якості в наданні адміністративних послуг; механізми моніторингу результативності надання управлінських послуг .

Позитивний досвід від впровадження даного стандарту має Польща, в якій 65% всіх органів виконавчої влади і понад 80% органів місцевого самоврядування мають сертифікати на відповідність міжнародному стандарту управління якістю. Дані сертифікати дозволяють об’єктивно вимірювати і оцінювати роботу державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, державних органів влади та структур місцевого самоврядування в процесі виконання покладених на них зобов’язань.

Щодо вітчизняного досвіду надання адміністративних послуг, то спостерігається тенденція недостатньої обізнаності споживача, який рідко з першого разу може визначити, який орган влади йому потрібен,

¹ Стандартизація – це діяльність з метою досягнення оптимальної степені впорядкування в конкретній галузі шляхом встановлення положень для загального та багатократного використання, для вирішення певних проблем та можливих завдань. Об’єктом стандартизації є продукція, процес, послуга і т. п. Сукупність об’єктів називається областю стандартизації. Продуктом стандартизації виступає нормативний документ, який встановлює правила, загальні принципи або характеристики, що стосуються різних видів діяльності або їхніх результатів. До нормативних документів зі стандартизації відносять стандарти, технічні умови.

² ISO – найбільша міжнародна організація, що займається питаннями стандартизації. Членами ISO є більше 90 країн світу. В нашій країні головним центром у цій галузі є Державний комітет України зі стандартизації, метрології та сертифікації (Держстандарт України).

не знає змісту, розміру, якості послуги, яку можна отримати. Непрозорою для споживачів є організація управлінських процедур в органах влади, що веде до повторних звернень громадян чи просто до їх незадоволення станом вирішення наявних проблем. Для вирішення даної ситуації Головне управління державної служби України стало першою інституційною структурою, яка в 2004 р. розпочала роботу зі запровадження стандарту якості управління через розробку відповідних пілотних проектів. У жовтні 2005 р. Головне управління державної служби України отримало сертифікат на систему управління якістю, що відповідає вимогам ДСТУ ISO 9001–2001. У 2006 р. Голодержслужба України розробила Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 № 614 та Методичні рекомендації щодо розробки та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001:2001 в органах виконавчої влади”, які дозволять підвищити результативність та ефективність державного управління, забезпечити формування позитивного міжнародного іміджу України [164]. Виконання даної програми передбачає два етапи: на першому (до 2008 р. включно) запровадження системи управління якістю в центральних органах виконавчої влади; на другому етапі (з 2009 р.) – в їхніх територіальних підрозділах. Незважаючи на програмні завдання, Голодержслужба України та її територіальні підрозділи – єдині органи виконавчої влади в Україні, в яких використовується сертифікована система управління якістю. Для активізації використання системи управління якістю в інших органах виконавчої влади необхідно визначити: коло споживачів послуг (громадяни або суспільні групи, підприємства та організації, органи державної влади, місцевого самоврядування тощо); перелік послуг, що надаються кожній категорії споживачів; вимоги споживачів до кожного виду послуг (що містяться в нормативних документах) і рівень їх задоволеності, а також створити постійні механізми відстеження вимог та задоволеності; критерії якості для кожного виду послуг та стандарти якості за цими критеріями; механізми інформування споживачів про прийняті зобов'язання щодо надання послуг (стандарти їхньої якості); засоби моніторингу ефективності управлінської діяльності, які передбачають проведення контент-аналізу засобів масової інформації щодо оцінки

результативності діяльності державних органів, вивчення результатів щорічної оцінки діяльності державних службовців, соціологічні дослідження щодо оцінки громадянами якості надання послуг, періодичне проведення “гарячої лінії” з метою визначення проблем, що виникають у процесі надання послуг, проведення громадської оцінки результатів діяльності державного органу шляхом залучення спеціально підготовлених експертів та опитування громадян для визначення рівня задоволення їхніх потреб у послугах.

Посилити інформаційне забезпечення управлінської діяльності, результативність прийняття управлінських рішень у державній службі в контексті запровадження міжнародних стандартів якості управління доцільно за рахунок запровадження системи адміністративного контролінгу.

На даний час в науковій літературі приділяється чимала увага питанням використання контролінгу в управлінській практиці (праці Х. Й. Фольмута, Р. Манна, Є. Маєра, В. Килимника, О. О. Любича, М. Р. Лучка, А. М. Ткаченка, Д. А. Панкова, С. Н. Петренка, М. С. Пушкаря й ін.). Основні результати даних досліджень зосереджуються на обґрунтуванні стратегічних функцій контролінгу, визначенні його можливостей у забезпеченні інформативно-комунікативної політики, в моделюванні прийняття управлінських рішень. Як правило, дослідження обмежуються прогноною, обліковою та контрольною підсистемами управління в реальному секторі, тоді як сучасні виклики підсилюють необхідність використання контролінгу як міжфункціонального інструменту управління в установах та організаціях суспільного сектору.

Історичні дослідження науковців свідчать, що зародження контролінгу відбулося саме при королівських дворах Англії та Франції, але поглибленого розвитку і становлення як основи інформаційно-аналітичного забезпечення управлінської діяльності контролінг набув саме в Німеччині та США у 80-х рр. XIX ст. У 1931 р. під впливом світової економічної кризи (1929–1933 рр.) у США було створено професійну організацію контролерів “Controllers Institute of America”.

Особливо цінним із зарубіжного досвіду в частині запровадження контролінгу в практику функціонування державних установ та організацій є обраний німецькими економістами науковий підхід, що обґрунтовує можливості контролінгу в контексті реалізації управлінських послуг та підбору критеріїв для оцінки їх ефективності.

Запровадження адміністративного контролінгу в практику функціонування державної служби (див. рис. 5.5) розвинутих країн світу, в першу чергу Європейської спільноти, відбувається за такими напрямками: визначення адміністративних цілей та ефективних шляхів їх досягнення; запровадження інструментарію маркетизації та менеджиризації в управлінській діяльності державних установ та організацій; запровадження інструментарію сучасного кадрового менеджменту; використання бюджетування в ресурсному обґрунтуванні функціонування державних установ та організацій.



Рис. 5.5. Завдання, які вирішує адміністративний контролінг у державній службі розвинутих країн світу

Адміністративний контролінг – це міжфункціональний інструмент управління, який вдало інтегрує функції аналізу, планування, контролю, координації, оперативного регулювання, інформування та мотивації з метою якісного прийняття управлінських рішень із досягнення короткострокових і стратегічних цілей та надання управлінських послуг. Класифікаційні групи контролінгу доцільно розглядати за кількома ознаками. Залежно від рівня впливу управлінської структури, котра займається контролінгом, розрізняють централізований контролінг, який надає підтримку адміністративному керівництву в управлінні фаховими

підрозділами, та децентралізований контролінг – планує, координує та консультує роботу фахових підрозділів.

Залежно від цілей менеджменту розрізняють [201]: стратегічний контролінг, спрямований на формування довгострокових цілей адміністративного керівництва з максимальним урахуванням умов суспільного розвитку, реалізується через систему стратегічного планування; оперативний контролінг, який координує поточну роботу адміністрації, виконує методичне, інструктивне та інформаційне забезпечення, розробляє альтернативні варіанти прийняття управлінського рішення.

Залежно від об'єкта контролінгу можна використати: ресурсний контролінг, інформаційний, фінансовий, кадровий, комунікативний контролінг, спрямований на організаційне забезпечення роботи всіх структурних підрозділів установи, інвестиційний контролінг, який дозволяє визначати пріоритетні напрями капіталовкладень прогножуючи їхню ефективність, проектний контролінг, контролінг управління портфелем цінних паперів, контролінг якості.

Адміністративний контролінг у системі функціонування державних установ та організацій може виконувати такі функції: надання інформаційних послуг, консультативної підтримки адміністративному керівництву, щодо використання економічних, адміністративних, соціально-психологічних методів управління, методичної підтримки в проведенні перспективного і поточного планування. Схематично концептуальну модель використання адміністративного контролінгу в державній службі можна представити у вигляді рис. 5.6.

Запровадження контролінгу в плановий механізм прийняття управлінських рішень державними установами та організаціями дасть змогу координувати в програмно-планових документах: визначення цілей, дотримання вимог чинного законодавства; терміни складання і виконання намічених заходів у робочих планах; ефективність використання трудових, матеріальних і фінансових ресурсів; відповідність завдань, що стоять перед окремими структурними підрозділами, загальним цілям управління; дотримання термінів виконання завдань.

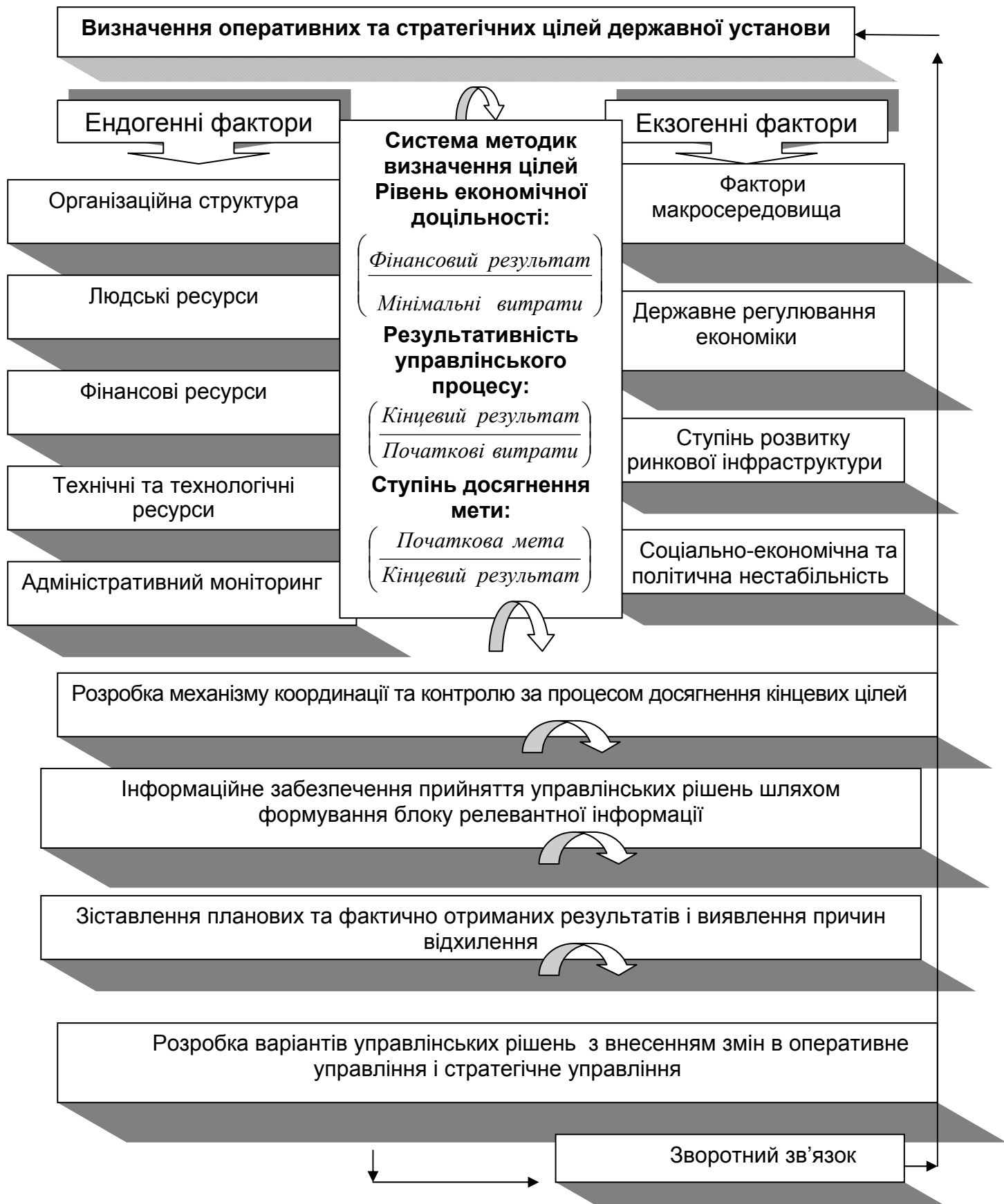


Рис. 5.6. Концептуальна модель використання адміністративного контролінгу в державній службі

Для визначення цілей в системі планування за допомогою контролінгу доцільно використовувати метод оцінки цілей, який базується на трьох рівнях ефективності: 1-й – рівень економічної доцільності – це співвідношення між отриманими результатами і фінансовими витратами; 2-й рівень – результативність управлінського процесу, яка характеризує ступінь досягнення поставленого завдання через співвідношення між фактично отриманим управлінським продуктом (послугою) і плановими цілями та завданнями.

Забезпечити ефективність надання адміністративних послуг у системі управління якістю в умовах України неможливо без забезпечення ефективного функціонування системи електронного врядування. Електронний уряд (e-Government) – це нова модель державного управління. Вона здатна перетворити відносини бізнесу і громадян з державною владою в русло ефективної комунікації та співпраці, і передбачає взаємодію держави, бізнесу та громадян за допомогою інформаційних технологій.

Досвід країн європейської спільноти показує, що реальними перевагами системи “Електронний уряд” є: скорочення витрат на утримання держапарату; гласність при прийнятті державних рішень та прозорість і привабливість економіки для інвестування; доступність до усіх державних нормативних актів; можливість для громадян брати участь у прийнятті державних рішень; підвищення комфорту в повсякденному житті для сектору домашніх господарств. Надання управлінських послуг державними органами виконавчої влади цільовим аудиторіям із використанням інформаційних технологій безпосередньо пов’язане з виконанням основних функцій та завдань органами влади. Основними видами адміністративних послуг у системі електронного уряду є: інформування (надання безпосередньо інформації про державні (адміністративні) послуги); одностороння взаємодія (забезпечена можливість користувачу отримати електронну форму документа); двостороння взаємодія (забезпечена можливість обробки електронної форми документа, включаючи ідентифікацію); трансакції (електронна реалізація можливостей прийняття управлінських рішень та їх доведення до виконавців).

Електронний уряд – це реальна робота таких схем: організації зворотного зв’язку з громадянами (Government 2 Citizens (G2C);

комунікаційних відносин влади та бізнесу (Government 2 Business (G2B); автоматизації відносин і документообігу між відомствами (Government 2 Government (G2G)). Принципи побудови електронного уряду передбачають: надання послуг у будь-який момент часу (електронний уряд працює 24 години на добу); максимальну простоту і прозорість для обслуговування не тільки фахівців, а й простих громадян; єдині технічні стандарти і взаємну сумісність (електронні додатки повинні задовольняти принципи загальної архітектури систем ідентифікації, безпеки, дизайну); забезпечення конфіденційності й виконання правил інформаційної безпеки; беззастережну орієнтацію на думку громадян при реалізації нововведень.

Зарубіжна практика використання систем електронного адміністрування показує, що “піонерами” в цій сфері прийнято вважати західні демократії. Ця обставина має глибокі історичні корені. У західному суспільстві ще з феодальних часів суспільні відносини між людьми традиційно оформлялися у формі контрактів – написаних документів. Європа чітко наслідувала римські традиції писаного права і строгого дотримання процедур – будь-які зміни в правовій системі фіксувалися на папері з усіма реквізитами: печатками і підписами. Тому й нині для більшості європейців зміни в житті – це строго регламентовані та письмово зафіксовані зміни-процедури. З такого підходу логічно виникає ідея автоматизованого управління суспільством за допомогою чітко прописаних і стандартизованих процедур – тобто ідея “електронного уряду”.

Саме поняття “електронного уряду” на Заході з’явилося на початку 1990-х рр., а реалізовуватися практично – тільки наприкінці 1990-х. Однак першим у світі ідею урядового порталу реалізував Сінгапур. Портал не тільки надає інформацію про державні органи, а й дозволяє отримати послуги, для яких раніше населення змушене було відвідувати державні установи. Сервер підтримує дев’ять розділів: бізнес, оборону, утворення, зайнятість, охорону здоров’я, житло, правопорядок і т. д.

Законодавча система США серед західних демократій має пальму першості у використанні новітніх технологій в управлінських системах, тому не дивно, що саме ця держава стала однією із перших у ратифікації системи електронного уряду. Ще в лютому 1997 р. американська адміністрація виступила з ініціативою “Удосконалювання урядової

діяльності через нові технології”, а в 2000 р. стартував проект “FirstGov”, що об’єднав близько 20000 сайтів державних органів різних рівнів представництва. Проект здійснювався в кілька етапів: до 2002 р. проводилися нескладні транзакції (наприклад, отримання водійських ліцензій, заповнення деяких електронних форм фінансової та податкової звітності), з 2002 р. до 2005 р. – було створено єдиний сайт електронного уряду, що дозволив американцям спілкуватися в мережі Інтернет як із представниками федерального уряду, так і з органами влади штатів і міст. На даний час із 5000 послуг, які надають органи державної влади США населенню половина реалізується в електронному режимі.

У Канаді вже давно працює програма Government Online, на яку виділено 160 млн. канадських доларів. З початку 2001 р. в Інтернеті були розміщені всі документи, нормативні акти, інформація про конкурси і тендери. А всі урядові послуги були переведені в систему електронного уряду ще до кінця 2004 р.

У Європі лідером використання системи електронного уряду в наданні адміністративних послуг є Великобританія, в якій з 2000 р. реалізується програма “E-citizen, e-business, e-government. A strategic framework for public service in the Information Age” (“Електронний громадянин, електронний бізнес, електронний уряд. Стратегічна структура для обслуговування суспільства в інформаційному столітті”). Програма передбачає розвиток і використання всіх електронних видів державних послуг – вони можуть надаватися через Інтернет, мобільний зв’язок, цифрове телебачення, центри обслуговування викликів.

В Ірландії системи OASIS (взаємодія громадян з урядом) і BASIS (доступ підприємств до урядової інформації) введені в дію з вересня 2000 р., забезпечуючи цілодобовий електронний доступ до безлічі послуг для громадян. BASIS, наприклад, забезпечує підприємствам одержання інформації про ринок робочої сили, оподаткування, можливість сплати податків і одержання податкових кредитів, реєстрацію підприємств і оформлення фінансових документів.

На рівні міст і регіонів, а також окремих відомств системи електронного уряду працюють у Німеччині, Нідерландах, Скандинавських країнах. Європейський Союз створив фонд “Smart Government” для підтримки розвитку системи електронного уряду для країн Центральної і Східної Європи. На просторах колишнього СРСР першими впроваджувати ці

системи почали країни Балтії – Естонія і Латвія. Ефективна система електронного уряду, як свідчить іноземний досвід, впроваджується в кілька етапів. На першому етапі створюють сайти різних міністерств і відомств, що містять інформацію про їхню місію і напрямки діяльності. Сайти державних органів, як правило, не підтримуються централізовано і не поєднуються в єдиний портал. На другому етапі з'являються перші елементи інтерактивності (наприклад, відправлення питань і одержання відповідей громадян за допомогою e-mail); можна одержувати зразки деяких довідок і форм. Відбувається постійне оновлення новин про діяльність державних органів. Третій етап припускає появу реальної інтерактивності – можливості здійснювати деякі операції в онлайн-режимі, наприклад, сплата штрафів, замовлення паспортів, продовження дії деяких ліцензій і патентів. Така конкретизація роботи електронного правління, що полягає вже не стільки в інформуванні, скільки в обслуговуванні, припускає створення спеціальних сайтів для підтримки сервісів не тільки для центральних, а й для міських і навіть районних органів влади. Четвертий етап – створення об'єднаних порталів різних відомств і служб, через які можна здійснювати будь-які види трансакцій, для здійснення яких раніше було потрібно звертатися безпосередньо в даний державний орган. Через регіональні портали стає можливою реєстрація підприємств, оформлення фінансових документів, легалізація іноземних документів і т. д. З'являються регіональні портали, що поєднують у собі як весь спектр державних послуг, так і послуги недержавного сектору – підключаються системи електронної комерції, інтернет-банкінгу. На п'ятому етапі відбувається створення електронної системи державного управління на основі єдиних стандартів, а також урядового порталу як єдиної крапки доступу до всіх послуг – і для громадян, і для бізнесу.

Використання системи електронних послуг у секторі державного управління України здійснюється в рамках Єдиної програмно-технічної платформи (2003–2005 рр.), на основі якої вже створені і працюють Єдиний веб-портал органів виконавчої влади, Єдина серверна платформа (Датацентр), Єдина система контент-менеджменту (на базі системи Portal Manager), Єдина пошукова система, Єдині принципи адресації, Єдині принципи дизайну та навігації (часткова уніфікація).

За ступенем ефективного функціонування системи “Електронного уряду” Україна на фоні країн колишнього соціалістичного табору перебуває на кращих позиціях (рис. 5.7), однак на даний час Урядовий портал виконує, по суті, презентаційну, інформаційно-аналітичну

функцію, тоді як цілісної системи надання управлінських послуг в режимі он-лайн не відпрацьовано.

Індекс готовності надання адміністративних послуг в режимі E-Government

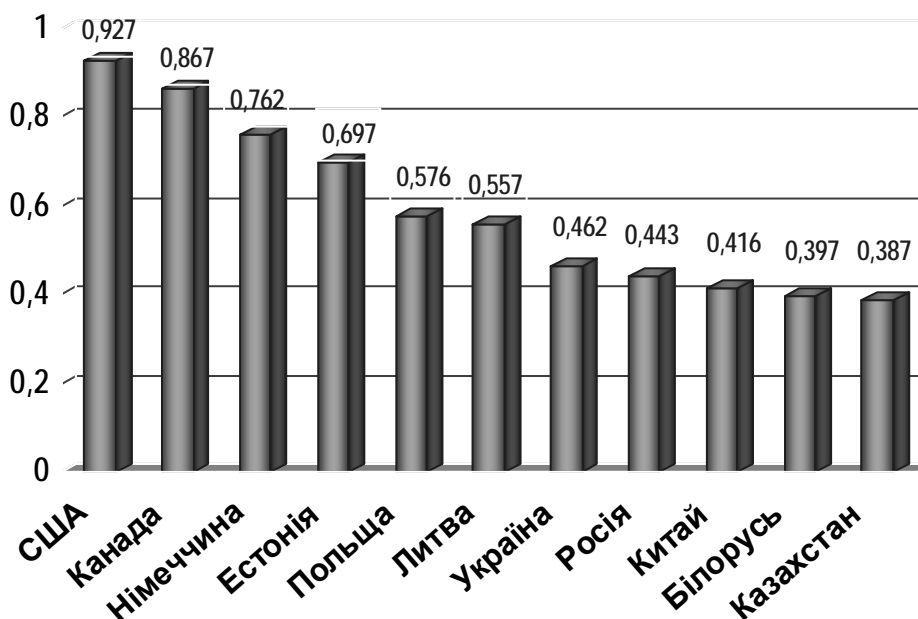


Рис.5.7. Порівняння можливостей органів виконавчої влади до надання адміністративних послуг через систему «Електронного уряду»

* Побудовано на основі інформації Державного комітету з питань зв'язку та інформатизації [402]

За результатами Глобального звіту з інформаційних технологій за 2007–2008 рр., підготовленого Всесвітнім економічним форумом у співпраці з INSEAD та складеного на основі Показника мережної готовності, який використовується для оцінки готовності суспільства реалізувати досягнення інформаційно-комунікаційних технологій, Україна зайняла 70-е місце серед 127 країн. Вона також увійшла до 15 країн, які в 2007 р. мали найвищі темпи приросту показника мережної готовності [19]. Це підтверджує, що інформаційно-комунікаційна оснащеність, ефективність і рівень застосування засобів зв'язку та інформатизації, якісне програмне забезпечення є важливими показниками рівня науково-технічного розвитку суспільного сектору.

З прийняттям Законів України “Про електронні документи та електронний документообіг”, “Про електронний цифровий підпис” 2003 р. та Постанови Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1452 “Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування,

підприємствами, установами та організаціями державної форми власності” в Україні було забезпечено:

- правовий статус електронного документа та правові засади електронного документообігу;

- використання суб'єктами електронного документообігу надійних засобів електронного цифрового підпису, під яким розуміють такий вид електронного підпису, який отримується за результатом криптографічного перетворення набору електронних даних, який додається до цього набору або логічно з ним поєднується і дає змогу підтвердити його цілісність та ідентифікувати підписувача. Електронний цифровий підпис накладається за допомогою особистого ключа та перевіряється за допомогою відкритого ключа;

- використання послуг акредитованого Центру сертифікації ключів, при якому Центр, що надає електронні цифрові послуги державному органу, може бути тільки один;

- порядок надання працівникам установи права застосування електронного цифрового підпису, ведення обліку, зберігання та знищення їх особистих ключів, а також надання акредитованому центру сертифікації ключів інформації, необхідної для формування, скасування, блокування або поновлення посилених сертифікатів відкритих ключів підписувачів установи, визначається наказом її керівника. При цьому у посиленому сертифікаті відкритого ключа підписувача додатково зазначається його належність до установи та посада, яку він займає;

- недопущення зловживань через усунення можливості використання посадовою особою посиленого сертифікату ключа, що сформований іншим акредитованим центром, який не надає електронні послуги державному органу;

- недопущення використання особистого ключа посадовою особою у випадках, не пов'язаних з діяльністю установи. При цьому посадова особа на один і той самий момент часу може мати і використовувати лише один особистий ключ, якому відповідає відкритий ключ з чинним посиленням сертифікатом, отриманим установою.

Поряд із низкою позитивних сторін у вдосконаленні системи надання електронних адміністративних послуг в державному управлінні України, на даний офіційно не визначені перелік обов'язкових адміністративних послуг, які надавалися б через систему електронного

уряду, обов'язки державних установ та організацій перед громадянами при електронному зверненні останніх, немає належного методичного інструктивного забезпечення надання електронних послуг, прийняття та реєстрації електронних звернень громадян, забезпечення пересилки відповідей щодо вжитих заходів та системи адміністративних санкцій за неналежне надання електронних управлінських послуг. Надання управлінських послуг через систему "Електронного уряду" вимагає від державних службовців нового рівня професіоналізму, творчого підходу до виконання посадових обов'язків.

Загалом систему послуг, які повинні надаватися через систему "Електронного уряду" і на державному, і на регіональному рівнях згідно з вимогами ЄС доцільно згрупувати у такі блоки: послуги для громадян, послуги для бізнесу, послуги загального призначення, спеціалізовані послуги (унікальні для окремої установи або установ) [242].

Транспортну функцію «електронного уряду» має забезпечувати єдина національна мультисервісна телекомунікаційна мережа, яка дозволить створити новий потужний механізм реформування державної служби та перейти до концепції «електронного службовця». Дана концепція дозволить спростити та прискорити взаємодію державних службовців, значно підвищити ефективність міжвідомчих комунікацій незалежно від місцезнаходження співробітників; впровадити значну кількість телекомунікаційних сервісів; забезпечить змістовність професійної діяльності та просування державних службовців із набором відповідних телекомунікаційних та програмних сервісів. Мультисервісність полягає в тому, що всі необхідні послуги (сервіси) можуть бути реалізовані на базі єдиного мережного рішення. Мультисервісна телекомунікаційна мережа дасть змогу реалізувати якісно новий рівень роботи державних службовців, забезпечити їх необхідними інструментами, перетворити на електронних службовців.

Дієвим засобом оцінювання якості роботи державних структур є аудит ефективності, який, з одного боку, дозволяє прослідкувати економічність, ефективність, результативність інституту державної служби, а з іншого – є інструментом розробки та використання рубрикаторів ефективності для функціональної, організаційної, ресурсної підсистем державної служби, які власне дозволятимуть встановлювати їх відповідність міжнародним стандартам управління якістю ISO серії

9000. Крім цього, адміністративний аудит є превентивним інструментом у системі державного контролю, який запобігає проявам корупції в державній службі та можливим зловживанням¹ чи порушенням встановлених обмежень², що може бути дієвим інструментом подолання корупції в Україні [243]. Складові адміністративного аудиту виконують основне його функціональне призначення:

- аудит ефективності дозволяє оцінювати ефективність використання коштів у процесі виконання поставлених завдань чи реалізації програмно-планових документів;

- кадровий аудит сприяє підвищенню рівня професійних знань, умінь і навичок державних службовців відповідно до європейських стандартів;

- регуляторний аудит забезпечує результативність прийняття та реалізації регуляторних актів;

- соціальний аудит сприяє формуванню інституціональної спроможності системи державної служби з метою її наближення до стандартів ЄС.

Запровадження адміністративного аудиту в Україні передбачено Концепцією розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, яку схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України Міністерством фінансів України спільно з Головним контрольно-ревізійним управлінням від 24 травня 2005 р. № 158-р [129]. Дана Концепція спрямована на зміну ідеології внутріорганізаційного контролю в суспільному секторі відповідно до норм і правил Європейського Союзу.

¹ Під правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, слід розуміти передбачені Законом України “Про боротьбу з корупцією” порушення спеціальних обмежень (ст. 5), вимог фінансового контролю (ст. 6, 9), невжиття заходів щодо боротьби з корупцією (ст. 10), невиконання обов'язків боротьби з корупцією (ст. 11). Відповідальність за інші правопорушення, що мають “корупційний характер”, тягнуть за собою адміністративну (наприклад, ст. 184-1 “Неправомірне використання державного майна” Кодексу України про адміністративні правопорушення) або кримінальну відповідальність (наприклад, ст. 364 “Зловживання владою або службовим становищем”, ст. 365 “Перевищення влади або службових повноважень”, ст. 368 “Одержання хабара” Кримінального кодексу України, ст. 191 КК України “Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем”) тощо

² До головних спеціальних обмежень, передбачених ст. 5 Закону України “Про боротьбу з корупцією”, відносять: використання службового становища у корисних цілях, зайняття підприємницькою діяльністю; входження самостійно (крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства), через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність; відмова від надання, умисне затримання, чи надавання недостовірної чи неповної інформації; надання незаконних переваг фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень

Концепцією передбачено створити служби внутрішнього аудиту в усіх органах державного та муніципального секторів. Зокрема, в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, інших розпорядниках бюджетних коштів (за рішенням головного розпорядника бюджетних коштів), державних цільових фондах – за рахунок загальної чисельності працівників центральних органів виконавчої влади. У державних і комунальних підприємствах, акціонерних і холдингових компаніях, в інших суб'єктах господарювання, у статутному фонді яких більш як 50 відсотків акцій (часток, паїв) належить державі та суб'єктам комунальної власності, – за рахунок загальної чисельності працівників цих органів. Однак практика показує, що в умовах суворої економії бюджетних коштів розширення штатного складу в контексті залучення фахівців саме з аудиту ефективності в бюджетних установах та організаціях не відбувається.

Впровадження адміністративного аудиту в публічному секторі України не позбавлене певних недоліків, а тому координується Комісією ЄС із боротьби з шахрайством та зловживаннями (OLAF) у державному управлінні та державній службі та Головним контрольно-ревізійним управлінням, що само по собі суперечить філософії адміністративного аудиту, оскільки це є головний контролюючий орган держави.

Ефективна система внутрішнього контролю та адміністративного аудиту повинна включати: власне середовище контролю та аудиту, механізми та процедури їх здійснення, оцінку управлінських ризиків, моніторинг ефективності та результативності реалізації аудиторських висновків.

Кінцевою метою використання адміністративного аудиту в державній службі та службі в органах місцевого самоврядування повинні бути: адаптація вітчизняного законодавства до законодавства ЄС; вдосконалення діяльності органів державного управління шляхом переходу від адміністративної до управлінської культури, в умовах якої керівники зазначених органів незалежно і ефективно здійснюють процес управління ресурсами для досягнення цілей; раціональне використання державних ресурсів та зміцнення фінансової дисципліни, оперативне реагування у випадку виникнення фактів неефективного використання державних ресурсів та фінансових порушень; отримання обґрунтованої

інформації про діяльність органів державного сектору; оптимізація фінансових витрат на забезпечення функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю шляхом підвищення ефективності використання наявних можливостей.

Інноваційним інструментом оцінювання ефективності процесів кадрового забезпечення державної служби є кадровий аудит, який об'єднує комплекс послуг, спрямованих на перевірку локальних нормативних актів і документів із управління персоналом, визначення в кількісно-якісному еквіваленті структури робочого процесу, побудову комунікаційних процесів в державній установі, обґрунтування доцільності створення нових та адекватності наявних робочих місць, проведення діагностики персоналу (замір мотиваційного потенціалу, визначення соціально-психологічного клімату колективу), вдосконалення алгоритму оцінювання роботи персоналу, перевірку наявності належної кадрової документації, системи оплати праці, координацію роботи зі стабілізацією умов праці державних службовців та дотриманню техніки безпеки. Тому його використання дозволяє комплексно оцінювати всю систему управління персоналом, починаючи від оцінки потенціалу організації і закінчуючи ефективністю системи управління ним.

Кадровий аудит може проводитися як незалежна (зовнішня) оцінка кадрового ресурсу або бути складовою частиною оцінювання внутріорганізаційної системи управління в цілому (локальний аудит кадрів). Залежно від конкретних потреб організації кадровий аудит може здійснюватися як в розширеному варіанті ("максимальному") – необхідному для розробки рекомендацій щодо оптимізації системи управління людськими ресурсами, для вирішення стратегічних завдань, так і в скороченому ("мінімальному") – достатньому для характеристики кадрового складу, для вирішення оперативних завдань [7, с. 170].

Основними методами кадрового аудиту є кадрове оцінювання, комплексний аналіз документів, які регламентують кадрову політику організації, експертне структуроване інтерв'ювання, виділення і аналіз основних і допоміжних процедур системи управління персоналом (СУП). На підставі діагностики стану СУП виявляються основні недоліки і потенціал розвитку управління людськими ресурсами, а також розробляються попередні рекомендації щодо його оптимізації в конкретній державній установі.

Серед процесів, що істотно впливають на формування кадрового потенціалу, і на які необхідно звертати особливу увагу при проведенні кадрового аудиту, є: процес професійного розвитку; процеси внутрішньої комунікації; процеси управління. Процес професійного розвитку, залежно від технології, прийнятої в організації, може відбуватися за принципово різними схемами [304]:

1) вузької спеціалізації; 2) широкої універсалізації;
3) депрофесіоналізації.

Щоб оцінити переважаючі тенденції в сфері кадрових процесів, доцільно аналізувати домінування спеціалізації чи універсалізації; технологічності чи креативності; кооперації чи конкуренції у вирішенні спільних завдань.

Оцінювання кадрового забезпечення державних установ у рамках кадрового аудиту має проходити в двох напрямках [8]: відносно необхідних характеристик, якими повинен володіти персонал, (до них належать загальнокультурні, ділові, особистісні риси); відносно набутих якостей, які формуються в процесі виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків (набутий досвід роботи, просування по ієрархії). Цілі оцінювання кадрового забезпечення зазвичай охоплюють: 1) адміністративну ціль, яка аналізує процеси заміщення, ротації кадрів; 2) інформативну ціль, яка обґрунтовує забезпечення керівників необхідними даними про якісний та кількісний склад персоналу; 3) мотиваційну ціль, спрямовану на поліпшення трудової діяльності через важелі статусної та фінансової мотивації.

Кінцевою метою оцінювання є планування кар'єри та службове просування, визначення рівня компетентності, організація ефективної систем добору, оцінка міжособистісна комунікацій, визначення ступеня зацікавленості працівників в отриманих результатах, знаходження засобів для закріплення в організації потрібних спеціалістів, розробка ефективної системи мотивації, раціоналізація методів роботи з персоналом.

В Україні система кадрового аудиту донині не має відповідного нормативного та методично-інструктивного закріплення, а тому не знайшла належного поширення в державних установах та організаціях при оцінюванні роботи посадових осіб, державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

Оцінювання державного службовця, на наш погляд, доцільно проводити з використанням трьох підходів: 1) оцінки потенціалу державного службовця – знань, досвіду роботи, ділових та моральних якостей, психології, рівня загальної культури; 2) оцінки індивідуального вкладу державного службовця в результат управлінської діяльності; 3) комплексної, інтегральної оцінки діяльності державного службовця через систему атестації, щорічного оцінювання, кваліфікаційних іспитів; щорічної оцінки, тестування.

Базою для інформаційно-аналітичного забезпечення кадрового аудиту повинні бути: моделі робочих місць персоналу; положення про атестацію; методика рейтингової оцінки; правила внутрішнього трудового розпорядку; штатний розклад; особисті плани роботи державних службовців; накази з кадрових питань; соціологічні анкети; психологічні тести; профілі компетентності. Враховуючи цілі та функціональне навантаження кадрового аудиту, його проведення доцільно здійснювати за допомогою аналітичної схеми діагностики (табл. 5.10).

Таблиця 5.10

Параметри діагностики державних службовців в рамках проведення кадрового аудиту

| Напрямок діяльності | Параметри діагностики | Типові недоліки |
|-------------------------------|--|--|
| 1 | 2 | 3 |
| Планування трудових ресурсів | Оцінка кадрового резерву, забезпеченості вакансій кандидатами. Аналіз змін кадрового потенціалу організації. Оцінка результативності методів планування кар'єри. | В індивідуальних планах роботи державних відсутні блоки самоменеджменту та самовдосконалення державних службовців. |
| Підбір персоналу | Оцінка наявних ресурсів, цілей, умов і перспектив розвитку організації, майбутніх потреб в кадрах. | Відсутність стратегії розвитку персоналу державних установ та організацій. |
| Розробка системи стимулювання | Аналіз структури оплати праці, питомої ваги посадового окладу і різних надбавок. Оцінка відповідності розроблених принципів, структури зарплати і пільг умовам на ринку праці, продуктивності і прибутковості організації. Проведення порівняльних досліджень, визначення ефективної системи винагороди. | Система функціонального обстеження, щорічної оцінки не використовує статусної мотивації. |

| | | |
|---|---|--|
| Адаптація персоналу | Оцінка процедур адаптації, оцінка їхньої ефективності (кількість працівників, що звільняються протягом півроку, одного року, конфлікти в підрозділах новачків). Опис проблем, що виникають в період адаптації. | Відсутня система оцінювання первинної та вторинної адаптації кадрів. |
| Навчання персоналу | Аналіз цілей і форм навчання. Оцінка кількості тих, що пройшли навчання. Аналіз процесу збору і розповсюдження в організації інформації про програми навчання. Аналіз системи оцінки ефективності навчання. | Відсутня система оцінювання ефективності підвищення кваліфікації |
| Оцінка трудової діяльності | Оцінка атестації, періодичності її проведення, результатів роботи, рішень, що приймаються за наслідками атестації. Виділення параметрів оцінки: з погляду витрат, кількості персоналу, практичної орієнтованості програм, фактичних результатів, зміни мотивації до праці і соціально-психологічного клімату і т. д. Оцінка ефективності системи кадрового моніторингу. | Відсутність комп'ютерних методів кадрового моніторингу. |
| Підвищення, пониження, переведення, звільнення | Планування службової кар'єри. Система формування кадрового резерву. | Недостатнє фінансове забезпечення стимулювання професійного розвитку державних службовців |
| Підготовка керівних кадрів | Оцінка управлінського потенціалу і визначення потреби в підготовці управлінського персоналу. Аналіз та проектування управлінської діяльності в організації. | Підбір керівного складу не враховує освітньо-кваліфікаційного рівня "магістр державної служби" |
| Моніторинг соціально-психологічної ситуації і організація комунікації в установі чи організації | Діагностика організаційної культури, типу управлінської команди, оцінка рівня їх відповідності іншим елементам організації (цілям, структурі, технології, фінансам, системі управління, кадровому складу). Діагностика кадрових процесів і соціально-психологічного клімату, оцінка рівня соціальної напруженості в організації. Проведення психолого-управлінського консультування на предмет мотивації, задоволення трудовою діяльністю, стресостійкості, що дозволяє швидко мобілізувати емоційно-вольовий потенціал державного службовця. | Низький рівень організаційної культури. Відсутня система управління конфліктними ситуаціями |

Запропоновані підходи до реалізації адміністративного аудиту в державній службі дозволять вдосконалити мотиваційну, кадрову та тренінгові культуру та політику, запровадити новітні методи роботи з персоналом.

Запровадження та використання інноваційних технологій в організаційно-методичному, функціональному, ресурсному забезпеченні функціонування державної служби сприятиме формуванню стабільного і професійного корпусу державних службовців, підвищенню ефективності та результативності даного інституту в суспільному секторі економіки, забезпечить високу якість надання управлінських та адміністративних послуг.

5.4. Удосконалення технологій управління в муніципальному секторі

Реалізувати напрямки модернізації муніципального сектору неможливо без удосконалення технологій управління його функціонуванням та розвитком, серед яких варто виокремити такі зрізи: застосування комплексного підходу до управління розвитком муніципального сектору; впровадження організаційно-функціональних технологій підвищення ефективності управління муніципальною власністю; удосконалення управління функціонально-галузевими комплексами муніципального сектору; імплементація технологій муніципального менеджменту; використання сучасних технологій оцінки ефективності управління муніципальним сектором.

Розроблення інноваційної концепції управління муніципальним сектором, спрямованої на забезпечення його розвитку, – одне з актуальних теоретичних та практичних завдань сучасного муніципального управління. В контексті цієї концепції забезпечити скоординованість розвитку всіх складових муніципального сектору економіки як визначальної складової муніципальної економіки можна лише на основі застосування комплексного підходу. Під управлінням комплексним розвитком муніципального сектору слід розуміти управління взаємно узгодженими, скоординованими за ресурсами та термінами програмами (проектами) розвитку всіх його функціонально-галузевих сфер. Таке управління має проводитися відповідно до

визнаних пріоритетів муніципального економічного й соціального розвитку, а також узгоджуватися з державними та регіональними програмами розвитку територій.

У кожному муніципальному утворенні управління розвитком муніципального сектору може бути організоване по-різному (залежно від ресурсів та складності завдань, що вирішуються). Однак можна виокремити деякі загальні для всіх особливості цього процесу. Зокрема, яким би безперервним не видавався розвиток та відповідно управління ним, загальна принципова особливість процесу управління розвитком муніципального сектору – його циклічність. Головними чинниками циклічності вказаного процесу є: бюджетний процес, період повноважень органів місцевого самоврядування, великі інвестиційні проекти, місцеві традиційні особливості (культурно-історичні, релігійні тощо).

В контексті управління комплексним розвитком муніципального сектору слід розглядати два підходи.

Перший підхід необхідно застосовувати тоді, якщо цикл управління розвитком має достатньо чіткі межі, тобто початок циклу та його кінець. Тоді повний цикл управління комплексним розвитком муніципального сектору умовно можна розбити на період розробки програми комплексного розвитку та період реалізації цієї програми. Цей підхід доволі зручний, оскільки дозволяє налагодити ефективне управління та контроль за результатами. Його перевага в тому, що можна відносно просто та наочно представити результати управління. Такий підхід можна рекомендувати для відносно невеликих муніципальних утворень, для вирішення окремих проблем, а також при розробці програм за окремими напрямками функціонування муніципального сектору.

Другий підхід має місце у великих муніципальних утвореннях, коли програма комплексного розвитку муніципального сектору може бути настільки складною, що виникне необхідність розглядати весь процес управління розвитком як сукупність двох відносно самостійних складових: розробки програми та її реалізації. Очевидно, що обидва процеси при відносно самостійному їх розвитку мають бути жорстко узгоджені за термінами. Вказані процеси можуть протікати паралельно, тобто одночасно можуть існувати дві програми розвитку: програма комплексного розвитку муніципального сектору, розрахована на реалізацію в найближчий бюджетний період, і програма розвитку муніципального

сектору на подальшу перспективу (наприклад, на термін повноважень відповідного органу місцевого самоврядування). Друга перспективна програма має постійно коригуватися з урахуванням змін у внутрішньому та зовнішньому середовищах. Таким чином, в останньому випадку процес управління комплексним розвитком муніципального сектору істотно складніший, вимагає технологічно вищого рівня управління, і насамперед застосування сучасних засобів роботи з інформацією.

Всі процеси управління комплексним розвитком муніципального сектору мають відбуватися синхронно, накладаючись один на одного. Отже, щоб змодельювати загальний процес управління, необхідно врахувати взаємозв'язки між цими процесами. Таке завдання може бути вирішене з використанням схеми комплексного управління розвитком муніципального сектору на основі врахування взаємозв'язків основних управлінських процесів на різних етапах діяльності органів місцевого самоврядування щодо управління муніципальним сектором, яку можна представити за допомогою схеми (див. рис. 5.8). Такий підхід дозволяє простежити мотивацію, що домінує на кожному з етапів при проведенні певного управлінського процесу, водночас чітко визначити, до компетенції якого суб'єкта управління належить кожен етап, а також розписати послідовність управлінських дій та їхні внутрішні процедури. Так, наприклад, аналізуючи схему за горизонталлю (див. рис. 5.8), можна уявити сутність кожного етапу і послідовність дій.

Розглядаючи його за вертикаллю, можна простежити часові параметри здійснення певної управлінської операції. Групуючи відповідні графи, можна побачити основну мотивацію на кожному етапі, а отже, визначити роль кожного суб'єкта управління в здійсненні основних управлінських дій щодо розвитку муніципального сектору.

Широке коло економічних проблем, що вирішують органи місцевого самоврядування, реалізація муніципальної економічної політики вимагають створення відповідних організаційних структур для реалізації технологій комплексного управління муніципальним сектором. Функціонування у складі місцевого самоврядування та поза ним різноманітних організаційних структур, що так чи інакше впливають на формування муніципальної економічної політики, ставить питання про те, хто має відповідати за цю політику загалом, забезпечуючи її координацію, цілеспрямованість та ефективність.

| Етапи управління | Стратегічне планування | Фінансове планування | Управління власністю | Муніципальна інвестиційна політика |
|--|---|--|---|--|
| Прогностичний | Аналіз об'єкту управління | Інвентаризація фінансових ресурсів муніципального сектору | Інвентаризація майнових ресурсів території | Загальна оцінка інвестиційного клімату та інвестиційного потенціалу муніципального утворення |
| Визначення цілей та пріоритетів | Визначення основних напрямків розвитку муніципального сектору | Вартісна оцінка пріоритетів розвитку території | Вартісна оцінка майнових ресурсів території | Ранжування завдань за можливістю залучення зовнішніх ресурсів |
| Визначення основних форм та методів реалізації завдань | Балансування цінності пріоритетів та ресурсів, ранжування завдань, визначення послідовності їх здійснення | Формування фінансового плану реалізації пріоритетів. Формування та затвердження поточного бюджету. | Визначення форм використання майнових ресурсів муніципального утворення. Ранжування власних ресурсів за методами використання | Ранжування ресурсів та формування інвестиційних планів та програм |
| Реалізація планів та програм | Поточний контроль ефективності обраних пріоритетів та їх корекція. | Поточний контроль та корекція виконання фінансового плану | Поточний контроль за ефективністю використання власності | Координація та контроль за здійсненням інвестиційних проектів |
| Оцінка результатів | Аналіз змін, що відбулися в об'єкті управління | Інвентаризація фінансових ресурсів, оцінка ефективності витрат | Інвентаризація майнових ресурсів, оцінка ефективності їх використання | Оцінка ефективності інвестиційних проектів |

Умовні позначення:



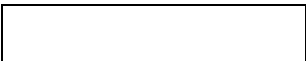
-  Популізм та політичне лобювання
-  Узгодження інтересів
-  Функціонально-галузеве лобювання

Рис. 5.8. Схема комплексного управління муніципальним сектором на основі взаємозв'язку основних управлінських процесів

У муніципальних утвореннях це питання може вирішуватися по-різному. Важливу роль відіграють особистісні чинники, наприклад професійна кваліфікація відповідного голови та його заступників.

Зокрема, можна виокремити чотири принципові схеми координації економічної політики муніципального утворення: децентралізовану, переважно децентралізовану, частково централізовану та повністю централізовану. За децентралізованої схеми планово-економічна служба, фінансова служба, управління комунального майна, управління інвестицій та взаємодії з підприємцями є незалежними один від одного структурними підрозділами, і знаходяться в підпорядкуванні безпосередньо відповідного голови та його заступників. Роль координатора економічної політики при цьому неминуче лягає на голову територіальної громади. Переважно децентралізована схема обов'язково повинна мати посилений департамент економіки. У відання останнього передаються деякі додаткові функції: інвестиційна політика, взаємодія з підприємництвом, регулювання споживчого ринку тощо. Частково централізована схема передбачає наявність впливового заступника відповідного голови з економіки з координуючими функціями. У його віданні знаходяться власне економічні питання, інколи – весь блок питань перспективного розвитку муніципального сектору, використання земель, взаємодії з банківськими та іншими комерційними структурами. Але управління майном та фінансовий орган місцевого самоврядування цьому заступникові не передаються. За повністю централізованої схеми перший заступник голови управляє всім економічним блоком, включаючи економіку, фінанси та нерухомість.

Більшість муніципальних утворень України використовують другу та третю з окреслених схем в різних модифікаціях. Проте найбільш раціональною, на нашу думку, є централізована схема управління муніципальним сектором, оскільки в цьому випадку в муніципальному утворенні створюються якнайкращі умови для системного планування та координації економічної політики, включаючи: цільову спрямованість муніципального сектору економіки на підвищення якості та ефективності надання муніципальних послуг населенню; орієнтації на вирішення цього завдання всіх ресурсів території, включаючи об'єкти муніципальної власності та ресурси суб'єктів господарювання; забезпечення підтримки інших секторів місцевої економіки; узгодження економічного та фінансового планування; гармонізацію вирішення поточних та перспективних завдань.

Пріоритетними напрямками формування та реалізації концепції комплексного розвитку муніципального сектору мають бути: підвищення

ефективності його функціонування, збільшення на цій основі дохідної частини місцевого бюджету, необхідної для вирішення соціальних проблем; ліквідація диспропорцій в структурі місцевої економіки; підтримка розвитку підприємництва; комплексний розвиток інфраструктури муніципального утворення; розвиток громадського пасажирського транспорту; підвищення рівня та якості життя населення муніципального утворення, зокрема за рахунок формування сприятливих екологічних, політичних, правових гарантій розвитку муніципального господарства. Всі розглянуті елементи концепції комплексного управління розвитком муніципального сектору мають становити певну цілісність, бути складовими частинами системи стратегічного управління вказаними процесами та перебувати у взаємозв'язку один із одним. Так зміна цілей системи призведе до трансформації концептуально-інструментальної підсистеми, еволюція концепцій та інструментів спричинить модифікацію організаційно-функціональних механізмів та інформаційних ресурсів. Тому управління процесами розвитку муніципального сектору має здійснюватися системно, шляхом моніторингу змін, що відбуваються в різних компонентах сектору, з урахуванням того, як зміни однієї складової позначаються на інших його складових.

Важливим напрямком удосконалення технологій управління в муніципальному секторі є імплементація системи функціональних форм управління матеріальною частиною комунальної власності – комунальним майном. Світовий досвід засвідчує, що можна ідентифікувати кілька форм управління комунальним майном (див. рис. 5.9). Вивчення особливостей окремих форм управління матеріальною складовою комунальної власності потребує застосування певного алгоритму: визначення сутності форми; характеристика нормативної бази, яка регулює використання форми управління комунальним майном; окреслення кола об'єктів комунальної власності щодо яких доцільно використовувати дану управлінську форму; аналіз її практичного застосування в Україні.

Самостійне використання комунального майна територіальною громадою передбачає створення на базі комунальної власності комунальних підприємств, установ та організацій з метою надання громадських послуг населенню з правом прийняття рішення про їхню

ліквідацію, консервацію, реорганізацію, перепрофілювання. Застосування цієї форми регулює Господарський кодекс України, Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про освіту”, “Про дошкільну освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про фізичну культуру і спорт”, Основами законодавства України про культуру. Об’єктами самостійного використання територіальною громадою можуть бути підприємства комунального обслуговування, комбінати комунальних послуг, заклади соціальної інфраструктури. Ця форма в соціальній сфері є переважаючою, в економічній – лише починає застосовуватися.



Рис. 5.9. Функціональні форми управління комунальною власністю

Спільне використання об’єктів комунальної власності визначає об’єднання на договірних засадах зусиль декількох територіальних громад різних поселень щодо фінансово-матеріального утримання спільних об’єктів комунальної власності. Таке право надане територіальним громадам Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ч. 3 ст. 60). Об’єктами інтеграції комунальної власності можуть бути загальноосвітні школи, дільничні лікарні, заклади пожежної охорони, об’єкти зі збору, зберігання та утилізації сміття, водопостачання, газопостачання, дорожнє господарство. Проте ця форма практично не застосовується через відсутність чіткого

методологічного механізму функціональної інтеграції територіальних громад. Окремі випадки консолідації фінансово-матеріальних ресурсів спостерігаються при підведенні до населених пунктів газопроводів.

Продаж комунального майна необхідно розглядати як ринкове відчуження комунального майна з метою поповнення місцевого бюджету. Використовувати таку форму дозволяє Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Цивільний та Земельний кодекси України, Указ Президента України “Про продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення”. Об’єктами продажу можуть виступати земля, інші природні ресурси (в разі нагальної потреби); об’єкти незавершеного будівництва; майно, незатребуване територіальною спільнотою. Застосування цієї форми управління комунальним майном є обмеженим, внаслідок незначної частки ліквідного майна в складі комунальної власності. Більш поширеною формою є оренда комунального майна, яка є передачею об’єкта комунальної власності в тимчасове користування на платній основі. Відносини оренди в комунальній сфері врегульовано Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про оренду землі”, “Про оренду державного та комунального майна”, Цивільним та Земельним кодексами України. Об’єктами оренди можуть бути будь-яке нерухоме майно (будівлі, споруди, приміщення), земля, водойми. На даний час це одна з найпоширеніших форм управління комунальним майном, що є джерелом поповнення місцевого бюджету.

Концесія комунального майна передбачає надання фізичним та юридичним особам на договірній платній та строковій основі права створення та експлуатації певних комунальних об’єктів з метою задоволення громадських потреб. Використання концесії врегульовують Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про концесії”. Об’єктами концесії можуть виступати об’єкти водопостачання та водовідведення, будівництво та експлуатація доріг, громадське харчування, послуги в житлово-експлуатаційній сфері. Концесія на муніципальному рівні не отримала широкого поширення, як внаслідок обмеженості можливих об’єктів концесії, так і незацікавленості підприємців експлуатувати малоприбуткові об’єкти на території невеликих спільнот. Ефективне управління розвитком територіальної громади вимагає періодичного використання такої форми управління комунальною власністю як застава.

Застава комунального майна – це використання комунального майна як об'єкта гарантії повернення кредитів підприємницькими структурами, що виконують діяльність, необхідну територіальній громаді, залучені до реалізації програм економічного й соціально-культурного розвитку території. Відносини застави врегульовує Закон України “Про застава”. Предметом застави може бути будь-яке ліквідне комунальне майно. На даний час застосування цієї форми управління комунальною власністю є обмеженим, в тому числі через нерозвиненість системи страхування ризиків втрати майна.

Іпотеку комунального майна необхідно розглядати як застава землі та іншого нерухомого майна для отримання грошової позики (кредиту) органами місцевого самоврядування. Нормативно-правову базу застосування іпотечної форми управління комунальним майном становить Закон України “Про іпотеку”, Указ Президента України “Про заходи щодо розвитку іпотечного ринку в Україні”. Зазвичай об'єктами іпотеки на муніципальному рівні є земля, родовища корисних копалин, споруди та будівлі. Проте щодо об'єктів комунальної власності в Україні іпотека на муніципальному рівні практично не застосовується. Значного поширення відносини іпотеки набувають в процесі купівлі житла населенням територіальної громади.

Найбільш радикальною формою трансформації комунальної власності є її приватизація. Приватизація комунального майна передбачає трансформацію комунальної власності у приватну із застосуванням різних методів (викуп; продаж на аукціоні та за конкурсом; продаж пакету акцій, власником якого є територіальна громада). Приватизація об'єктів комунальної власності спеціальним нормативним актом не врегульована, на неї поширюється дія Законів України “Про приватизацію державного майна”, “Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)”, “Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва”. На рівні первинних територіальних спільнот органами місцевого самоврядування можуть укладатися місцеві програми приватизації. Об'єктами приватизації на рівні муніципальних утворень, як правило, є заклади торгівлі, громадського харчування, сфери побутового обслуговування. Як форма управління комунальним майном приватизація застосовувалася активно в середині 90-х рр. минулого століття.

Безоплатна передача комунального майна в державну власність означає відмову територіальної громади від частини свого майна на користь держави. Таке право територіальній громаді в Україні надає Закон України “Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності”. Територіальні громади можуть передавати в державну власність об’єкти соціальної інфраструктури, що надають послуги особливого характеру членам різних територіальних громад (санаторії, диспансери, бази відпочинку); музеї, пам’ятки історії, при дослідженні яких було виявлено загальнонаціональну цінність; фінансово затратні об’єкти. Ця форма управління комунальною власністю поширеності не набула, оскільки територіальні громади, як правило, не отримували в комунальну власність соціальні об’єкти широкого територіального спрямування.

Як свідчить дослідження, в Україні ефективні форми управління об’єктами комунальної власності – іпотека, концесія, застава – практично не застосовуються. Причиною цього є як нерозробленість інституційно-практичних механізмів їх реалізації, так і відсутність відповідних об’єктів у складі власності територіальних громад. Нерозвинутість інституту комунальної власності обмежує економічну віддачу оренди та приватизації комунального майна. Механізм спільного використання об’єктів соціальної інфраструктури територіальними громадами декількох поселень, який покладено в основу формування спеціальних та шкільних округів в США, в Україні не набув поширення внаслідок відсутності юридичної регламентації, методологічного забезпечення та важелів захисту фінансово-майнових інтересів суб’єктів функціональної інтеграції.

Використання широкого спектра функціональних форм управління комунальною власністю дасть змогу територіальним громадам отримувати як соціальний, що проявлятиметься в підвищені добробуту місцевих жителів, так і економічний ефекти, що виражатиметься в зростанні дохідної бази місцевого бюджету та становленні ринкових економічних відносин. Для отримання такого ефекту необхідно, щоб територіальні громади володіли реальним, ліквідним, вартісним майном, спроможним забезпечити виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень. За цих умов комунальне майно можна буде застосовувати як інструмент реалізації антикризових заходів місцевого економічного розвитку та стимулювання інвестиційної активності.

В контексті удосконалення технологій управління комунальним майном виникає проблема його інвентаризації як технології проведення оцінки складу, стану та вартості майна, що перебуває в комунальній власності, безгосподарних об'єктів на території муніципального утворення, які доцільно прийняти у власність громади. Така інформація дозволяє провести комплексну об'єктивну оцінку матеріальної бази місцевого самоврядування. Інтерв'ювання сільських та селищних голів Тернопільської області засвідчило, що переважна більшість з них не володіє інформацією про склад, стан та вартість майна, що перебуває в комунальній власності, про безгосподарні об'єкти на території муніципального утворення, які доцільно прийняти у власність громади. Все це породжує зловживання в процесі розпорядження комунальною власністю, не дозволяє провести комплексну об'єктивну оцінку матеріальної бази місцевого самоврядування. Створення загальнодержавного реєстру комунальної власності для обліку комунального майна на основі електронної бази даних дозволить простежити всі зміни об'єкта обліку. Інформація реєстру може слугувати основою, наприклад, при укладенні договорів оренди, суборенди, купівлі-продажу, приватизації комунальної власності.

Інструменти та технології управління розвитком муніципального сектору доцільно розглянути стосовно його функціонально-галузевих складових –промислового виробництва, транспорту, фінансів, соціального обслуговування, освіти, культури та охорони здоров'я.

Головна мета розвитку господарсько-промислової сфери муніципального сектору – нарощування виробничого потенціалу, його реструктуризація та адаптація до умов господарювання, що постійно змінюються. Муніципальні органи управління мають в своєму розпорядженні певні можливості для прямої та опосередкованої дії на розвиток муніципального промислового комплексу загалом та окремих підприємств зокрема, а саме: надання пільг зі сплати місцевих податків і зборів до бюджету місцевого самоврядування – для активізації інвестиційної політики підприємств, спрямованої на впровадження високих технологій та оновлення основних фондів; створення ринкової інфраструктури, здатної надавати якісні маркетингові консультаційні, аудиторські, страхові, правові, інформаційні послуги. Для розвитку промислового комплексу органи місцевого самоврядування повинні

сприяти його реструктуризації шляхом: звільнення підприємств від об'єктів соціальної, інженерної інфраструктури, що не відповідають профілю діяльності цих підприємств; закриття та ліквідації збиткових виробництв; реалізації програм антикризового управління та фінансового оздоровлення конкретних, особливо містоутворюючих, підприємств; економічної інтеграції підприємств, створення холдингів та вертикально-інтегрованих компаній, котрі співпрацюватимуть з інноваційними фірмами. Щоб раціонально та ефективно використовувати незавантажені виробничі площі муніципальних підприємств, органи місцевого самоврядування можуть: створювати на базі виробничих майданчиків центри бізнесу, виставкові зали, фірми, офіси; розширювати муніципальне складське господарство. Вказані дії сприятимуть зближенню економічних інтересів бізнесу та органів місцевого самоврядування.

У сфері транспорту першочерговим заходом є розробка та реалізація цільової комплексної програми з розвитку транспортного комплексу муніципального утворення з урахуванням технологій муніципальної логістики [178, с. 165–171]. Фінансування даної програми може здійснюватися за рахунок запровадження штрафних санкцій, пов'язаних із забрудненням автотранспортом доквілля, введення платного паркування, організації муніципальних автостоянок та центрів обслуговування автомобілів.

Діяльність органів місцевого самоврядування в сфері управління формуванням фінансового потенціалу муніципального утворення повинна орієнтуватися на вирішення наступних завдань: розробку цілей та обґрунтування напрямів зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування; формування комплексу заходів щодо забезпечення фінансової бази, достатньої для вирішення проблем соціального та економічного розвитку муніципального утворення; вибір та обґрунтування системи фінансових регуляторів; організацію системи контролю за рухом ресурсів, що складають фінансову базу місцевого самоврядування. Раціонально використовуючи місцевий соціально-економічний потенціал, органи муніципального управління можуть отримувати фінансові кошти шляхом комерціалізації діяльності муніципальних підприємств, а також на основі здійснення ефективної політики з оренди нежитлових приміщень. Одним із основних напрямків

зміцнення фінансової бази муніципального управління є впровадження раціональної податкової політики на місцях. Так, гнучка податкова політика може сприяти зростанню ділової активності підприємств муніципального утворення, приваблюватиме додаткові фінансові ресурси до муніципального бюджету. Зміцнення фінансової бази муніципальних утворень може відбуватись і за рахунок ефективної взаємодії органів муніципального управління з іншими організаціями, що беруть участь у реалізації місцевої фінансової політики (спеціалізованими муніципальними банками, кредитними спілками тощо). Для цього необхідно створювати бізнес-центри за участі муніципальних органів влади. Такі центри, що діятимуть як акціонерні товариства, можуть займатися пошуком джерел фінансування, забезпечення реалізації інвестиційної політики на території муніципального утворення.

В умовах, коли в Україні на муніципальному рівні ще не повністю сформований ефективний механізм управління доходами і витратами як місцевого бюджету зокрема, так і муніципального сектору взагалі, особливої ваги набирає система бюджетування як комплекс технологій планування обліку і контролю грошових потоків та фінансових результатів в муніципальному утворенні [158, с. 228–232]. Це комплекс, який включає: місцевий бюджет як фінансовий план за обраними позиціями; фінансову звітність як результат виконання бюджету; послідовний ланцюг управлінських дій, спрямований на інтеграцію муніципальних підсистем в єдиний комплекс бюджетного управління. Бюджетування в муніципальному утворенні повинно спрямовуватися на розв'язання таких важливих для його функціонування проблем: виокремлення центрів фінансової відповідальності з метою деталізації бюджетного процесу, коли кожен центр фінансової відповідальності (сегмент муніципального сектору) відповідає за свою частку затрат і доходів у загальному обсязі місцевого бюджету відповідно з визначеними коефіцієнтами; встановлення ефективного контролю за грошовими потоками в муніципальному утворенні; формалізацію мотивації досягнення цілей; формування оперативного обліку; впровадження інформаційних технологій в оперативний контроль за фінансами та в сферу фінансової аналітики, в результаті чого муніципальне утворення отримує фінансову прозорість; узгодження роботи економічних і фінансових підрозділів органів місцевого

самоврядування. Алгоритм муніципального бюджетування повинен включати декілька етапів (див. рис. 5.10). Як бачимо, він полягає у використанні цієї технології для генерації і реалізації напрямків диверсифікації доходних джерел органів місцевого самоврядування, побудови муніципальної фінансової структури та проявляється на практиці як механізм балансування муніципального бюджету.



Рис. 5.10. Алгоритм муніципального бюджетування [158, с. 229]

Такий алгоритм дозволяє найбільш ефективно управляти наявними фінансовими ресурсами і досягати цілей, визначених на плановий період. Він дає змогу реалізувати такі принципи функціонування фінансово-економічної системи муніципального утворення: повноти відображення доходів і витрат, збалансованості, ефективності й економічності використання бюджетних засобів, загального покриття витрат, адресності й цільового характеру використання ресурсів, достовірності, гласності. Розглянутий алгоритм є частиною стратегічного управління розвитком муніципального сектору, коли на етапі реалізації стратегії організаційна структура будується за виокремленими центрами фінансової відповідальності.

В контексті управління соціальним комплексом муніципального сектору ефективному регулюванню процесів зайнятості населення на муніципальному рівні можуть сприяти угоди про соціальне партнерство між органами місцевого самоврядування, працедавцями та профспілками. Пріоритетними завданнями політики зайнятості, що формується в муніципальному утворенні, можуть бути: сприяння зайнятості випускників шкіл, середніх та вищих професійних навчальних закладів; підвищення конкурентоспроможності робочої сили (організація професійної перепідготовки та підвищення кваліфікації зайнятого населення муніципального утворення), розвиток нових форм взаємодії з працедавцями, що стимулюватимуть їх до створення нових робочих місць (надання преференцій стосовно вибору земельної ділянки чи оренди приміщення, що перебуває в комунальній власності; диференціація ставок місцевих податків і зборів; надання маркетингово-консультаційних послуг); здійснення інформаційної підтримки людей, котрі шукають роботу. Цілі, пріоритети, механізми реалізації стратегії соціального та економічного розвитку муніципального утворення мають бути представлені у вигляді спеціальних програм зайнятості, що розроблятимуться органами місцевого самоврядування спільно з відповідними центрами зайнятості. Ці програми мають бути спрямовані на збереження ефективно діючих, створення нових та ліквідацію застарілих робочих місць, а також сприяння працевлаштуванню соціально незахищених верств населення. Одним із дієвих механізмів реального сприяння зайнятості населення в муніципальному утворенні є організація громадських робіт, які не вимагають попередньої професійної

підготовки людей, що беруть участь у них, мають соціально корисну спрямованість та організуються для забезпечення тимчасової зайнятості безробітних громадян. Фінансування громадських робіт має проводитися за рахунок коштів організацій та підприємств, в яких вони організуються. Громадські роботи можуть стосуватися таких видів трудової діяльності: озеленення та впорядкування території муніципального утворення, розвитку лісопаркового господарства; проведення громадсько-культурних заходів (спортивних змагань, народних гулянь, фестивалів); догляду за особами похилого віку, інвалідами, хворими; проведення сільськогосподарських робіт, будівництва автомобільних доріг тощо.

Важливим інструментом із розробки та реалізації стратегічних рішень у сфері формування та використання доходів населення, соціального захисту та соціального забезпечення мають стати муніципальні соціальні програми (об'єктні та проблемні). Об'єктна соціальна програма повинна містити взаємопов'язаний за ресурсами, виконавцями та термінами виконання комплекс заходів, спрямованих на поліпшення становища конкретних верств населення. Проблемна соціальна програма спрямовується на вирішення конкретних соціальних проблем муніципального сектору. Фінансування муніципальних соціальних програм можна здійснювати за допомогою муніципального замовлення, що дозволить: підвищити ефективність програм, спрямованих на вирішення найбільш гострих соціальних проблем муніципального утворення; забезпечити економне витрачання бюджетних коштів, позабюджетних фондів, підвищити ефективність їх використання; застосовувати додаткові ресурси за рахунок залучення громадських об'єднань, некомерційних та благодійних організацій; залучити приватних інвесторів; гарантувати гласність та прозорість; забезпечити конкуренцію та підвищити якість послуг, що надаються муніципальним сектором.

Основними пріоритетами муніципальної політики у сфері освіти мають бути: формування адаптивного освітнього середовища; розвиток системи діагностування та корекції індивідуальних особливостей інтелектуального, фізичного розвитку і професійної орієнтації; впровадження інноваційних технологій на всіх рівнях освітньої системи; раціоналізація мережі освітніх установ муніципального утворення,

формування єдиної кадрової політики та єдиного інформаційного простору; підвищення рівня життя працівників сфери освіти на основі встановлення для них додаткових соціальних стандартів, що гарантуються органами місцевого самоврядування як доповнення до державних. Виходячи з принципів менеджменту, важелі управлінського впливу органів місцевого самоврядування щодо регулювання розвитку закладів освіти повинні передбачати: здійснення планування, організації, регулювання і контролю їхньої діяльності на території муніципальних утворень; формування місцевого бюджету в частині витрат на освіту і відповідних фондів розвитку освіти; розроблення та прийняття місцевих нормативів фінансування системи освіти; регулювання форм власності в системі освіти; створення, реорганізацію і ліквідацію комунальних закладів освіти; призначення керівників закладів освіти комунальної власності; координацію діяльності освітніх закладів різних форм власності та типів організації навчально-виховного процесу; формування замовлень на підготовку фахівців окремих спеціальностей для потреб органів місцевого самоврядування та підприємств, установ і організацій, що функціонують у муніципальному утворенні. Оскільки органи місцевого самоврядування здійснюють фінансування комунальних закладів освіти на території муніципальних утворень, перед ними постає необхідність використання інструментів бюджетування, спрямованих на акумулювання ресурсів, їх розподіл та забезпечення ефективного використання бюджетних коштів. У межах визначеної законодавством компетенції органи місцевого самоврядування можуть залучати спонсорські, добровільні внески, створювати позабюджетні фонди для реалізації локальних програм розвитку освіти, вирішення пріоритетних проблем освітньої галузі, підтримки обдарованої учнівської молоді. З метою підвищення якості надання освітніх послуг, гарантування дотримання державних стандартів у галузі освіти органами місцевого самоврядування має здійснюватися координація розвитку закладів освіти різних типів та форм власності, що функціонують у муніципальному утворенні. Для цього слід використовувати такі важелі управлінського впливу, як контроль за дотриманням нормативно-правових та методично-інструктивних документів, контролінг та аудит діяльності, атестацію навчальних закладів та педагогічних працівників, створення координаційних рад та спеціальних дорадчих органів

(наприклад, ради директорів навчальних закладів), забезпечення зв'язків із бізнесовими структурами, громадськими організаціями, з громадськістю (насамперед батьківською), врегулювання процесів надання платних послуг закладами освіти тощо. Хоча, як показує аналіз, фактично лише ведеться певний контроль та узагальнення інформації (статистична звітність).

Генеральна стратегічна мета управління закладами культури в системі муніципального сектору – забезпечити стійкий збалансований розвиток соціально-культурних складових якості життя населення, примножити творчий потенціал людини. Ця мета може бути представлена системою стратегічних завдань, зорієнтованих на середньострокову перспективу: розвиток культурного потенціалу муніципального утворення на основі використання духовних традицій та ефективних освітньо-культурних технологій; формування творчого потенціалу членів територіальної громади, створення умов для прояву культурних та освітніх ініціатив; орієнтація соціально-культурної політики на сім'ю, забезпечення відповідних соціальних гарантій для дітей та молоді; збереження, реставрація і використання пам'яток історії та культури, унікальних історико-культурних і природних територій, музейних та бібліотечних фондів; відродження і розвиток народних художніх промислів та ремесел; підтримка молодих обдарувань та культурних інновацій. Досягти поставлених цілей соціально-культурного розвитку можна за допомогою розробки та реалізації стратегії розвитку соціально-культурного комплексу муніципального сектору. Основним механізмом реалізації цієї стратегії мають бути комплексні, адресні та цільові програми, орієнтовані на збалансований розвиток окремих складових вказаного комплексу.

Стратегічними цілями в сфері управління муніципальним комплексом охорони здоров'я повинні стати: поліпшення здоров'я населення, зменшення показників смертності, збільшення показників народжуваності; надання якісної медичної допомоги громадянам на території муніципального утворення; здійснення заходів щодо охорони навколишнього середовища та нагляду за санітарно-епідеміологічним станом муніципального утворення. В умовах гострого дефіциту бюджетних коштів для забезпечення гарантованих прав населення в сфері охорони здоров'я необхідно оптимально використовувати наявні ресурси, зокрема залучати позабюджетні засоби, засоби цільових фондів

з охорони здоров'я громадян, засоби добровільного медичного страхування, добродійні внески й пожертви. Важливим інструментом управління процесами охорони здоров'я на муніципальному рівні має стати використання системи добровільного страхування як джерела фінансування закладів охорони здоров'я. Це дозволить розширити можливості населення щодо вибору медичної установи, за необхідності користуватися більш кваліфікованою медичною допомогою, застосовувати індивідуальний підхід до клієнта. Не менш важливим напрямом розвитку охорони здоров'я є його поступова комерціалізація, яка має здійснюватися за допомогою створення комерційних медичних центрів при лікувально-профілактичних установах міста. Такі центри можуть функціонувати спільно з медичними навчальними закладами, що володіють потужним науково-практичним потенціалом, і залучати висококваліфікованих фахівців. Функціонування комерційних медичних центрів повинно здійснюватися на основі договорів з лікувально-профілактичними установами.

Урахування зарубіжного досвіду управління муніципальним сектором, необхідність формування нової парадигми управління територіальним розвитком вимагає запровадження механізму муніципального менеджменту в управлінську діяльність органів місцевого самоврядування як засобу реалізації самоврядного регулювання економічним і соціальним розвитком муніципальних утворень. Муніципальний менеджмент розглядається як форма забезпечення ефективного управління комплексним розвитком первинних територіальних утворень загалом та муніципального сектору зокрема [158, с. 260–363]. Як і будь-який інший вид менеджменту, муніципальний менеджмент реалізується за допомогою інструментів, які в сукупності становлять спеціальний економічний інструментарій, що формує його інструментальну підсистему. Він є комплексною системою взаємопов'язаних та взаємозалежних інструментів, застосування яких спрямоване на ефективне досягнення стратегії розвитку муніципальних утворень. Необхідність формування конкретних практичних пропозицій з цілеспрямованого впровадження інструментарію муніципального менеджменту в діяльність органів місцевого самоврядування вимагає дослідження можливості його структуризації, яку найбільш коректно здійснювати з позиції врахування ресурсно-функціональних компонент розвитку муніципального сектору в умовах мінливого висококонкурентного

середовища. Зокрема, в структурі спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту, який варто виокремити в процес управління розвитком муніципального сектору, ми виокремлюємо: стратегічне управління, локальний маркетинг, проектний менеджмент, муніципальну логістику, менеджмент ризиків, антикризове управління, фінансовий менеджмент, кадровий менеджмент, інформаційні технології в муніципальному менеджменті; ситуаційне управління.

Кожен із зазначених інструментів має реалізуватися за допомогою комплексу управлінських технологій, що, в свою чергу, передбачають використання низки спеціальних управлінських процедур (табл. 5.11). Спеціальний економічний інструментарій муніципального менеджменту слід розглядати як динамічну систему, що удосконалюється й модифікується в рамках світових, національних та регіональних трансформаційних процесів, набуваючи нових проявів та інноваційних технологій реалізації.

Таблиця 5.11

Елементи спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту та технології їх реалізації¹

| Елемент інструментарію | Зміст елемента | Значення та перспективи впровадження елемента для забезпечення розвитку муніципального сектору | Технології реалізації інструмента муніципального менеджменту |
|-------------------------------------|--|--|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Стратегічне управління | Формування цілісної системи визначення та реалізації стратегії розвитку муніципального сектору на основі окреслення довгострокових пріоритетів | Забезпечення програмованості та визначеності розвитку муніципального сектору на основі максимальної реалізації конкурентних переваг | Стратегічне планування, стратегічне бачення, стратегічний вибір, моніторинг реалізації стратегії, колективна відповідальність |
| Муніципальний фінансовий менеджмент | Управління муніципальними фінансовими ресурсами та фінансовими відносинами, які виникають у процесі їх руху | Створення системи прозорості руху фінансових потоків між суб'єктами муніципальних відносин та збалансування дотаційних і прибуткових сфер муніципального сектору | Бюджетування, кредитування, бюджетний аналіз, фінансовий аналіз, дотування, диференційоване оподаткування, фінансовий контролінг |

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|-------------------------|---|--|---|
| Муніципальна логістика | Управління рухом матеріальних, фінансових та інформаційних потоків у муніципальному утворенні | Усунення перепон у процесі руху ресурсопотоків за оптимальними траєкторіями | Управління запасами, оптимізація траєкторії руху ресурсів |
| Муніципальний маркетинг | Комплексна система одержання інформації про стан певних підсистем муніципального сектору, забезпечення його просування в умовах жорсткої конкуренції на основі реалізації конкурентних переваг | Орієнтація процесу надання членам територіальної громади громадських послуг на потреби окремих сегментів, потрібної якості, якнайкраще, за вигідних умов та в потрібний час; інформування суб'єктів господарювання про кон'юнктуру локального ринку, про конкурентні переваги муніципального сектору | Ресурсний аналіз, моніторинг соціально-економічного стану, встановлення тарифів, визначення конкурентних переваг та інвестиційної привабливості, бенчмаркінг, просування території, зв'язки з громадськістю |
| Проектний менеджмент | Забезпечення комплексного розвитку муніципального сектору як складної системи проектів з конкретними цілями, ресурсами і часовими рамками | Узгодження інтересів органів місцевого самоврядування, кредитних установ, підприємницьких структур та громадських організацій в процесі вибору та реалізації муніципальних проектів на основі взаємовигідного співробітництва, економічної доцільності та соціальної ефективності | Тендери, експертиза проектів, проектний аналіз, дисконтування, узгодження інтересів учасників проекту, проектне фінансування, формування проектного портфеля |
| Кадровий менеджмент | Формування адекватної системи управління кадровим забезпеченням органів місцевого самоврядування на основі врахування пріоритетності людського фактора в процесі реалізації цілей розвитку муніципального сектору | Залучення професійних муніципальних менеджерів у процес розвитку муніципального сектору, постійне зростання кваліфікації кадрового персоналу органів місцевого самоврядування | Підбір кадрів, набір кадрів, оцінка кадрів, просування на по службі, мотивація персоналу, підвищення професійно-кваліфікаційного рівня |

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|------------------------------------|--|---|---|
| Інформаційні технології | Використання сучасних ін формаційних розробок на основі формування локальних комп'ютерних мереж з їх подальшою інтеграцією в глобальне інформаційне середовище | Інформатизація та автоматизація процесу управління розвитком муніципального сектору на основі формування моделі "електронного муніципалітету" | Інтранет, екстранет, інтернет, електронний муніципалітет, веб-сайт, електронна пошта, бази та банки даних |
| Ризик-менеджмент | Зменшення чи усунення впливу зовнішніх та внутрішніх ризиків розвитку муніципального сектору в умовах невизначеності | Забезпечення стабільності розвитку муніципального сектору та його підсистем, зменшення можливих втрат муніципальних ресурсів | Страховання, профілактика ризиків, оцінка ризиків, прогнозування ризиків |
| Антикризове управління | Згладжування циклічних коливань розвитку муніципального сектору з метою попередження кризових ситуацій | Усунення потенційних чинників виникнення криз, забезпечення зростання привабливості муніципального сектору економіки | Санація, банкрутство, створення резервів, моніторинг кризи, діагностика соціально-економічного стану |
| Ситуаційне муніципальне управління | Застосування інструментів муніципального менеджменту з урахуванням характеристик муніципального сектору конкретного муніципального утворення та стану зовнішнього середовища | Формування спеціального набору інструментів муніципального менеджменту для муніципального сектору конкретного муніципального утворення в конкретний момент часу | Сценарії розвитку, моделювання, адаптивне планування, моніторинг зовнішнього та внутрішнього середовища, оперативний менеджмент |

¹ Складено з використанням [172, с. 68–69; 177, с. 69–71;].

Оцінка рівня використання технологій і спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту засвідчила, що останні в Україні не достатньо розвинуті. В роботі органів місцевого самоврядування використовуються фрагментарно лише деякі з відпрацьованих у світовій практиці функцій муніципального менеджменту – контроль, консультування, організація, програмування (що має місце лише в практиці роботи виконавчих комітетів міських рад). Комплексний аналіз практики управління розвитком муніципального сектору в Україні вказує на те, що в діяльності вітчизняних органів місцевого самоврядування застосовуються лише окремі технології

спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту. Так, в останні роки набуло поширення розроблення стратегічних планів соціально-економічного розвитку міст (міста Дніпропетровськ, Комсомольськ, Іллічівськ, Шепетівка, Тернопіль), що є ознакою забезпечення цілеспрямованості динаміки міських систем у рамках довгострокових орієнтирів. Проте поряд із виробленням вітчизняної методики формування стратегій розвитку міських поселень, проблемним залишається застосування дієвих механізмів практичної реалізації стратегічних планів на основі механізмів стратегічного управління. В 90-х рр. минулого століття в містах Івано-Франківськ, Одеса та Харків проводився експеримент щодо впровадження облігацій місцевої позики, однак ця технологія муніципального фінансового менеджменту не набула широкого поширення, внаслідок відсутності нормативно-правової бази та низької ліквідності об'єктів комунальної власності. Просування окремих міст як туристичних центрів (міста Ялта, Івано-Франківськ, Трускавець) шляхом активної реклами їх конкурентних рекреаційних переваг є проявом застосування елементів муніципального (локального) маркетингу [141; 149, с. 265]. Дослідження показує, що практично не використовуються технології муніципальної логістики, проектного менеджменту, ризик-менеджменту та антикризового управління.

Ґрунтовне дослідження вітчизняного та зарубіжного досвіду муніципального управління дає підстави стверджувати, що необхідною основою для забезпечення організаційних, нормативно-правових та ресурсних передумов імплементації механізму муніципального менеджменту в діяльність органів місцевого самоврядування повинна стати зміна ідеології управління розвитком муніципального сектору на основі реалізації таких напрямків:

– дотримання принципу ефективності управління розвитком муніципального сектору шляхом раціонального використання місцевих ресурсів та формування взаємовигідних двосторонніх зв'язків із зовнішнім середовищем з метою забезпечення соціального добробуту членів територіальних громад. Ефективність управління розвитком муніципального сектору передбачає врахування необхідності розвитку муніципальних систем у рамках стратегічних орієнтирів розвитку територіальних систем вищого ієрархічного порядку, що впливає із засад функціонування надскладних організацій з метою збереження їх стабільності та цілісності;

– становлення теоретико-правового розуміння та створення умов для формування й функціонування суб'єктів муніципального сектору як корпоративних суб'єктів ринкових відносин, що дозволить їм сповна використовувати переваги ринкової моделі господарювання (залучення кредитних ресурсів, використання механізму місцевої позики, формування комунальних банків, створення комунальних підприємств з метою отримання прибутку, вільне розпорядження комунальною власністю);

– закріплення в Конституції України та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” прав територіальних громад будь-яких населених пунктів на об'єднання з метою формування життєздатної територіальної громади та відповідно повноцінного муніципального сектору. Проте штучне укрупнення територіальних громад не є гарантією їх ресурсного зміцнення й підвищення ефективності муніципального сектору економіки. Без докорінної зміни системи міжбюджетних відносин, трансформації податкового механізму територіальна комунізація базових спільнот може спричинити загострення несприятливих економічних та соціальних процесів на первинному рівні адміністративно-територіального устрою України. Початковим етапом інтеграційного посилення територіальних громад різних населених пунктів, насамперед сільських, має бути об'єднання їхніх зусиль для виконання окремих функцій, яке є одним із регуляторних механізмів розвитку муніципального сектору;

– покладення в основу побудови виконавчих органів місцевого самоврядування не галузевого, а функціонального принципів. В умовах необхідності застосування технологій ситуаційного муніципального управління слід передбачити можливість трансформації організаційної структури місцевих рад та їх виконавчих органів у штабну з елементами програмно-цільової (проектної), що передбачає формування в їхньому складі тимчасових комісій (робочих груп) та функціонально-проектних підрозділів для реалізації технологій окремих інструментів спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту [158, с. 51–80]. Це дозволить врахувати економічні та соціальні особливості певної території, максимально використати управлінський потенціал представницьких органів влади, сконцентрувати діяльність органів місцевого самоврядування на розв'язанні нагальних проблем розвитку муніципального сектору;

– формування належного ресурсного забезпечення права територіальної громади на самоврядування, що є необхідною умовою

його фінансово-економічної автономії, дотримання якої гарантує Європейська Хартія місцевого самоврядування. Основу ресурсного забезпечення місцевого самоврядування повинна становити економічна база, яка формується комунальною (муніципальною) власністю.

До цих напрямків варто віднести зміну концепції місцевого оподаткування в державі на основі запровадження фіскально спроможних місцевих податків (місцевого податку на доходи громадян, місцевого податку на прибуток підприємств, податку на нерухомість). Слід передбачити трансформацію бюджетного процесу та системи міжбюджетних відносин: вихідним етапом бюджетного процесу в Україні повинно стати затвердження бюджетів місцевого самоврядування, а міжбюджетні трансферти мають розподілятися за зрозумілою прозорою формульною технологією з урахуванням специфіки територіальних утворень. Необхідно переглянути принцип обов'язковості казначейського виконання місцевих бюджетів у контексті надання органам місцевого самоврядування можливості самостійно обирати установу, що здійснюватиме логістичне управління грошовими потоками доходів і видатків бюджету: відділення державного казначейства, комерційний банк, комунальний банк чи їх поєднання. В цьому контексті необхідно дозволити місцевим радам приймати бюджетний регламент чи положення про зу процесі формування та виконання бюджетів місцевого самоврядування, що значно посилило б його фінансову та організаційну автономію.

Важливим є здійснення паралельно-комплексної, а не точкової імплементації інструментів спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту, взаємозв'язок яких підтверджує метод матричного аналізу. Так, застосування технологій антикризового управління базується на механізмі муніципального фінансового менеджменту (санація комунальних підприємств, реструктуризація заборгованості за комунальними платежами, формування резервних фондів). Для діагностики симптомів кризи розвитку муніципального сектору доцільно застосовувати моніторинг стану муніципальних підсистем як технології локального маркетингу.

Важливим напрямком забезпечення зміни ідеології управління муніципальним сектором є комп'ютеризація діяльності органів місцевого самоврядування та створення локальних баз даних. Це дало б змогу проводити оперативний моніторинг соціально-економічної ситуації на

підпорядкованій території, інтегрувати місцеві інформаційні банки в загальнодержавну інформаційну мережу органів влади на основі використання ресурсів всесвітньої мережі Internet.

І врешті-решт, успіх може бути досягнутим лише при створенні системи взаємодії органів влади, підприємницького сектору, громадських організацій та членів територіальної громади в забезпеченні управління розвитком муніципального сектору, що дасть змогу використати резерви синергізму в поєднанні зусиль усіх суб'єктів цього процесу. Зокрема, для підвищення ефективності управління соціальними та економічними процесами в муніципальному секторі, посилення процесів демократизації суспільства структурні підрозділи органів місцевого самоврядування повинні координувати свої дії з громадськими структурами муніципальних утворень. При побудові організаційних взаємозв'язків органів управління необхідно використовувати досвід управління соціально-економічними процесами в країнах англосаксонського типу, в яких місцеві органи влади передають права виконувати окремі функції в муніципальному секторі спеціалізованим організаціям (публічним корпораціям, агентствам з муніципального соціально-економічного планування та розвитку, громадським організаціям та об'єднанням) на основі муніципального замовлення.

Сучасний стан розвитку муніципального сектору, що характеризується швидкими науково-технічними, інноваційними змінами, значним впливом екзогенних глобальних та регіональних чинників, зростанням ринкової конкуренції адміністративно-територіальних утворень, об'єктивно вимагає від останніх формування уміння розробляти і реалізовувати політику свого розвитку таким чином, щоб ефективно та адекватно реагувати на зміну суспільно-політичних, соціально-економічних та інших умов, застосувати окреслені інструменти управління в нових трансформаційних умовах.

Удосконалення технологій управління муніципальним сектором економіки має орієнтуватися на забезпечення ефективності його функціонування, що обумовлює необхідність удосконалення підходів до визначення ефективності управлінських впливів з боку органів місцевого самоврядування. Різноманітність впливу органів місцевого самоврядування на життєдіяльність муніципального утворення, багатовекторність цілей та функцій діяльності, відповідна складність їх

структури зумовлюють певні труднощі щодо визначення критеріїв оцінки ефективності їхньої діяльності. Ці труднощі посилюються також тим, що методологія дослідження питань місцевого самоврядування успадкувала підходи правових наук, зокрема адміністративного права. При цьому метою та кінцевим результатом управлінської діяльності традиційно вважають факт управлінського впливу, а не його результат. На нашу думку, оцінка місцевого самоврядування в контексті управління муніципальним сектором має здійснюватися з двох точок зору, а саме: з функціональної, тобто забезпечення виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, та витратної. Функціональна оцінка розкриває, характеризує та дозволяє визначити роль місцевого самоврядування в розвитку муніципального сектору. Оцінка діяльності органів місцевого самоврядування має зосереджуватися на результатах діяльності муніципального сектору, кінцевою метою якого є виробництво муніципальних благ, але не самих по собі, а з огляду їхньої спроможності задовольняти інтереси користувачів та платників податків. Функціональна оцінка в даному випадку є соціально-економічною категорією, що розкриває взаємозв'язок між результатами управлінської діяльності, вираженими в соціальному ефекті та техніко-економічних показниках, та витратами управлінської праці. Такою категорією може бути "результативність". Проблема полягає в тому, що для органу місцевого самоврядування розроблення критеріїв оцінки їхнього функціонування пов'язане з суттєвими труднощами, зумовленими певною невизначеністю як отриманих соціальних результатів, так і витрат на їх досягнення. При цьому слід мати на увазі, що: по-перше, загальний соціальний ефект утворюється не стільки суб'єктами управління, а й насамперед муніципальним сектором, що є об'єктом управління; по-друге, поряд із органами місцевого самоврядування, в управлінні муніципальними процесами беруть участь й інші суб'єкти муніципальної економічної системи.

Як вже зазначалося, відповідно до теорії соціального обслуговування, основне призначення функціонування органів місцевого самоврядування полягає в забезпеченні високого рівня життя членів територіальної громади, що забезпечується функціонуванням муніципального сектору економіки. Оцінка показників рівня життя може здійснюватися за певний період діяльності органу місцевого

самоврядування або виборної особи порівняно з іншими муніципальними утвореннями. Тим самим обумовлюється використання замість критерію результативності ступінь досягнення цілей або міру результативності, тобто ступінь досягнення певних показників добробуту населення. Для конкретного органу місцевого самоврядування наведений критерій оцінюватиме адекватність наданих муніципальним сектором послуг потребам населення громади.

Для оцінки діяльності органів місцевого самоврядування щодо управління розвитком муніципального сектору важливе значення має чіткий опис витрат. Витратна складова оцінки функціонування органів місцевого самоврядування характеризується такими критеріями як ефективність та продуктивність.

Наведені критерії перебувають під впливом двох груп факторів. Перша – фактори, пов'язані з організацією управлінського процесу. До них можна віднести: доцільність надання органу певних повноважень щодо вироблення певних управлінських рішень в сфері розвитку муніципального сектору, відповідність структури органу, його штатного розпису та штату наданим повноваженням, оптимальність технології прийняття управлінських рішень, раціональність нормативного врегулювання управлінської діяльності тощо. Друга група факторів інтегрує питання організації трудової діяльності службовців органів місцевого самоврядування. Вона включає формування персонального складу органу кадрами необхідної кваліфікації, створення необхідних соціальних, матеріальних, інформаційних, психологічних умов для продуктивної праці тощо.

Зі зміною характеру роботи органів місцевого самоврядування має змінюватися й характер оцінок його діяльності в процесі управління розвитком муніципального сектору. Інтегрованими показниками ефективності їх функціонування, на думку Г. Хатрі та Д. Фіску [380], можуть бути оцінки заздалегідь підготовлених експертів та опитування громадян з приводу задоволення населення реалізацією цілей діяльності органу муніципального управління. За їхньою допомогою можна оцінити ступінь виконання поставлених перед органом завдань; адекватність якості наданих муніципальним сектором послуг потребам громадян, їх готовність сплачувати ці послуги; задоволення громадян діяльністю даного органу місцевого самоврядування тощо.

Таким чином, застосування технологічного підходу до управління розвитком муніципального сектору [172] дозволить реалізувати такі завдання: формування науково-методологічної основи управління муніципальним сектором; забезпечення програмованості управління економічними процесами на локальному рівні; врахування світового досвіду муніципального управління; впровадження креативних засад управління розвитком муніципального сектору на принципах менеджменту, іншими словами, його модернізації.

5.5. Державні закупівлі послуг як конкурентний інструмент реалізації функцій суспільного сектору

Керуючись тезою, що суспільний сектор покликаний задовольняти потреби суспільства у товарах і послугах, які не забезпечує приватний сектор у рамках товарно-грошового обігу, вважаємо за доцільне окремо розглянути такий інструмент реалізації функцій суспільного сектору як державні закупівлі.

Умови життєдіяльності суспільства та індивіда зокрема формують п'ять основних видів потреб, а саме: матеріально-побутові, що мають створювати комфорт для життя; освітньо-культурні; духовного розвитку; підтримки стану здоров'я; ділові [153, с. 18]. З одного боку, досягнення цієї мети забезпечують через створення низки інститутів держави і суспільства, до яких надходять сигнали щодо задоволення тих чи інших потреб. З іншого, реальним втіленням здійснення цього безперебійного руху є система державних закупівель, яка охоплює широкий спектр товарів, робіт і послуг, необхідних для стабільного функціонування як управлінської, так і управляючої систем.

Для стабільного функціонування обох систем необхідні:

– їхня відкритість, тобто відповідність так званому технічному принципіві “вхід–вихід”, коли кожному сигналові, який надходить із соціально-економічного середовища на вхід будь-якої системи, відповідає певний сигнал відповіді;

– відповідність управління можливостям та потребам суспільства, тобто забезпечення однієї з головних закономірностей функціонування системи державного управління.

Систему державного управління, яка чітко реагує на зміни, що відбуваються у суспільстві, можна вважати раціональною. У такому

випадку суспільство формує свої потреби як соціальне замовлення системі державного управління. У теорії державного управління в поняття “соціальне замовлення” введені вимоги суспільства щодо розподілу (матеріальних, фінансових та інших ресурсів), регулювання (всіх процесів, необхідних для забезпечення соціальних стандартів) та комунікації (надання повного спектру можливостей для користування різними видами послуг). Отже, під соціальним замовленням ми можемо розуміти певним чином сформовані та впорядковані вимоги суспільства з боку його інституційних одиниць для забезпечення їхньої життєдіяльності. З цієї позиції система державних закупівель послуг виступає інструментом виконання соціального замовлення.

Через ступінь розвитку механізму державних закупівель можна визначити рівень розвитку всієї економічної системи. Наприклад, для командно-адміністративної економіки характерний імперативний метод регулювання, так званий метод владного припису, і щодо системи державних закупівель він проявляється у централізації процесу, в розробленні типових форм контрактів, які є основою для переговорів між державними відомствами та підприємствами. За даних умов усі суб'єкти, які укладають контракти з боку держави, надають підприємствам-підрядникам рекомендації з питань її політики у сфері розподілу державних контрактів, власності на отримані результати, процедур контролю і звітності. Таким чином, механізм державних закупівель за даних умов господарювання не є стимулюючим для підприємств і не розвиває підприємницьку ініціативу. І навпаки, в ринковій економіці, де механізм конкуренції змушує суб'єктів господарювання використовувати всі прийоми маркетингу, менеджменту, щоб охопити найперспективніші сегменти ринку, продаж державі товарів і послуг є одним із ефективних шляхів стимулювання та підтримки розвитку підприємництва, виступає активним каналом збуту.

Німецький економіст В. Репке висловив припущення, що держава схожа на футбольного суддю, який сам не грає, але стежить за правилами гри, однак власне саме в системі державних закупівель високорозвинутих країн світу держава виступає партнером підприємницького сектору, несучи зобов'язання водночас із іншими суб'єктами господарських правовідносин [356, с. 8]. Визначаючи державні закупівлі послуг одним із пріоритетних напрямків діяльності

державного сектору, маємо на увазі насамперед змішану соціально орієнтовану ринкову економіку, для якої характерні консенсус та діалог усіх суспільних сил, особливо державного й підприємницького секторів. У цьому контексті актуалізується необхідність вироблення механізмів реалізації соціальних функцій держави, пов'язаних зокрема із розподілом ресурсів для забезпечення послугами суспільства. Виконання цих потреб забезпечує система державних закупівель, котра водночас служить індикатором економічної цивілізованості країни.

Трансформація економічних пріоритетів розвитку суспільства, в яких акценти переміщені з досягнення темпів економічного зростання на стійкий розвиток людини, зумовлює необхідність досягнення соціальної ефективності суспільства. Однак ринковий тип економічних систем, характерний для більшості сучасних країн, даний ефект не може забезпечувати автоматично, що пояснюється диференційованим правом власності на засоби виробництва, характером виробничих відносин між суб'єктами підприємницької діяльності та державою зокрема. У такому випадку реалізація соціальної ефективності є однією з основних функцій держави, яка, навіть унаслідок обмеженої кількості ресурсів, за допомогою системи державних закупівель послуг через залучення приватного бізнесу може сприяти її підвищенню.

Таким чином, трансформаційні процеси переходу української економіки потребують від державного і муніципального секторів нового механізму взаємодії з підприємницьким сектором, який охоплював би, поміж класичних, низку специфічних підходів. Це пояснюється тим, що, з одного боку, інституційні одиниці державного сектору відчують нестачу ресурсного потенціалу для реалізації економічної і соціальної політики та для вирішення певних геополітичних завдань. Із іншого – підприємницький сектор та сектор домашніх господарств сприймають державу не лише як регулятора загальних умов функціонування економічної, соціальної, політичної систем, а й як могутнього господарюючого суб'єкта, частка виробництва якого у різних країнах коливається від 1/3 до 2/3 ВВП, а отже, вагомого партнера по бізнесу та потенційного замовника послуг. Така нова парадигма взаємодії, зокрема у господарській сфері, відображена в системі державних закупівель послуг.

Окрім цього, ефективна система державних закупівель знаходить своє відображення у відомій формулі *laissez-faire, laissez-passer*, тобто

принципі вільної конкуренції, котра є фундаментом побудови ринкової економіки [356, с. 27]. Застосування системи державних закупівель дає змогу суспільству отримати у повному обсязі соціальні послуги, оскільки ті послуги, що не можуть надати інституційні одиниці державного сектору внаслідок виробничих, фінансових, інноваційних можливостей і слабого розгалуження інфраструктури, можна надати через механізм тендерів приватними господарюючими суб'єктами, таким чином забезпечуючи соціальний захист та стандарт життя населення.

Загалом у процесі реформування економіки та адаптації національного законодавства до норм Європейського Союзу терміни, якими користувалися при адміністративно-командному типі господарювання, змінили свою функціональну суть, внаслідок чого виникає багато проблем у розумінні процесу державних закупівель послуг і частого його ототожнювання з державним замовленням послуг. Державні закупівлі послуг, згідно із законодавством, є ширшим поняттям, ніж державні замовлення, оскільки останні є лише інструментом забезпечення найпріоритетніших державних потреб у послугах. Оскільки Закон України “Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб” визначає державні потреби як потреби України в продукції, необхідній для вирішення соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та її безпеки, створення й підтримання на належному рівні державних матеріальних резервів, реалізації державних і міждержавних цільових програм, забезпечення функціонування органів державної влади, що утримуються за рахунок державного бюджету України, стає очевидним, що основним критерієм розмежування цих двох процесів має бути масштаб охоплення об'єкта закупівлі [218]. Тобто, аналізуючи вимоги законодавства, можна визначити, що система державних закупівель має дві складові: державні замовлення як інструмент забезпечення найпріоритетніших потреб держави та безпосередньо державні закупівлі, які за функціональним призначенням забезпечують безпосередні суспільні потреби. Отже, державні закупівлі послуг мають однозначно ширшу сферу дії, оскільки охоплюють процес ідентифікації державних потреб у послугах, визначення необхідних ресурсів, освоєння цих ресурсів через певний процедурний порядок дії держави в особі замовників щодо закупівлі на ринку послуг, необхідних для задоволення потреб, ефективного використання цих послуг за умови постійного контролю на всіх стадіях використання.

Із позиції макроекономіки можна стверджувати, що збільшення державних закупівель послуг збільшує рівноважний обсяг ВВП і є обов'язковою складовою сукупного попиту на послуги. Цю зміну легко простежити через підхід “вирахування–ін’єкції”, який детально досліджений у працях представників неокейнсіанської макроекономічної школи [301, с. 154]. Згідно з цим підходом державні закупівлі, так само як інвестиції та експорт, – це вливання видатків. Унаслідок витікань заощаджень та імпорту спадає споживання реального продукту, що створює потенційний розрив у видатках. Його можна заповнити ін’єкціями інвестицій, експорту та державних закупівель. Як інвестиції та експорт, так і державні закупівлі нейтралізують витікання заощаджень та імпорту. Тобто, збільшення державних видатків на товари і послуги збільшує сукупний попит за рахунок додаткового попиту з боку держави й наступного розширення доходів та витрат у приватному секторі.

Отже, при врахуванні державних закупівель рівноважного ВВП досягають у точці, в якій величина заощаджень домогосподарств плюс імпорт нейтралізується величиною, котру фірми планують інвестувати й експортувати, плюс величиною, яку уряд витрачає на придбання послуг. Однак завищений обсяг закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти у відкритій економіці, за дослідженням Г. Манківа, зумовлює виникнення дефіциту торговельного балансу. Простежити логіку такого твердження можна через аналіз складових сукупного попиту. Необґрунтоване збільшення державних закупівель послуг зменшує національні заощадження, що є джерелом майбутніх інвестицій в економіку, оскільки:

$$Y = C + G + I; \quad (5.1)$$

$$I = S; \quad (5.2)$$

$$S = Y - C - G, \quad (5.3)$$

де Y – національний дохід, C – обсяг споживання, G – обсяг державних закупівель, S – обсяг заощаджень, I – обсяг інвестицій.

За незмінної світової реальної процентної ставки (r) інвестиції залишаються на практично попередньому рівні, й тому для врівноваження заощаджень та інвестицій (оскільки тепер $S < I$), частину інвестицій для повноцінного функціонування економіки отримують за рахунок зовнішніх позик. Оскільки чистий експорт є різницею між експортом та імпортом, то зменшення заощаджень призводить до

зменшення чистого експорту, а це, в свою чергу, – до дефіциту торговельного балансу. Отже, необґрунтовані з точки зору економічної та соціальної доцільності обсяги державних закупівель послуг можуть призвести до макроекономічної нестабільності в економічній системі відкритого типу.

Такої ж позиції дотримується відомий економіст Р. Габбард, який вважає, що “за сталого поточного обсягу виробництва, збільшення державних закупівель зменшує національні заощадження за умови, що домогосподарства не скорочують обсягів свого споживання на величину збільшення урядових видатків” [336, с. 228]. Однак інші макроекономічні дослідження свідчать, що споживання домогосподарств не мають прямої залежності з державними закупівлями, тому за інших рівних умов збільшення обсягів урядових закупівель зменшує національні заощадження, які є джерелом майбутніх внутрішніх інвестицій в економіку країни. Таким чином, використовуючи дану залежність, уряд може маніпулювати інвестиційними процесами в країні.

В умовах дефіциту державного бюджету, постійного збільшення витрат держави на закупівлю товарів, робіт і послуг для забезпечення соціального стандарту життя населення взаємозалежності між проаналізованими економічними явищами та процесами мають стати фундаментом для прийняття управлінських рішень щодо структури й обсягу державних закупівель.

З позиції реалізації функцій суспільного сектору цікавим є закон А. Вагнера щодо беззаперечної та об’єктивної необхідності “розширення публічних (у т. ч. державних), а особливо громадських потреб стосовно всіх аспектів життєдіяльності”. У цьому контексті роль державних закупівель послуг щодо задоволення багатьох потреб суспільства максимально зростає. За А. Вагнером, держава так задовольняє вимоги суспільства, а “в обмін на це приватні агенти сплачують податки та роблять внески..., а держава та її інституції оволодівають приватними джерелами доходів та покривають вартість суспільних послуг із надлишків, отриманих у такий спосіб” [389, с. 22]. Беззаперечно, на наш погляд, логіка цього закону ще раз підтверджує положення неокейнсіанської макроекономічної школи щодо доцільності збільшення розміру державних закупівель послуг. Однак враховуючи тенденції розвитку сучасного суспільства, вважаємо доцільними не стільки

збільшення сум державних закупівель послуг, скільки розширення переліку послуг, які закуповують за державні кошти. На думку А. Вагнера, це приводить до розширення та зміцнення публічного сектору, а з точки зору секторального підходу – збільшує доходи сектору підприємств та домашніх господарств.

З цієї ж позиції показовими є теоретичні роботи німецької школи ордолібералізму, в яких увага акцентована на невідповідності інтересів держави та суспільства. Зокрема, В. Ойкен обґрунтував необхідність обмеження економічної влади і прямого впливу держави, вважаючи, що це призводить до переродження в т. зв. “економічну державу”, котра обслуговує інтереси певних груп. Для уникнення таких негативних проявів, представники ордоліберальної школи пропонують встановлення господарського порядку через введення певних інструментів забезпечення конкуренції [336, с. 235]. На нашу думку, навіть враховуючи наукову обґрунтованість та конструктивність теорії, її не підкріплюють функціональною складовою, тому допустимо вважати, що в даному напрямку державні закупівлі послуг можуть бути дієвим інструментом забезпечення конкуренції між приватним та суспільним секторами.

Окремі зарубіжні науковці, зокрема Дж. Ходжсон, державні закупівлі послуг розглядають як складову ринку державних замовлень у формі “організованого та інституціоналізованого обміну” послугами, до того ж обмін охоплює контрактні угоди та зміну прав власності в процесі отримання послуг, а ринок складається з інститутів і механізмів, що забезпечують даному виду діяльності певну структуру, організацію та легітимність [351, с. 56]. Із цієї позиції вартими уваги є науково-теоретичні надбання інституційної теорії, в якій державу в системі державних закупівель послуг розглядають як гарант виконання замовлень суспільства у послугах, та водночас вона є рівноправним суб’єктом договірних відносин. Враховуючи це, роль держави як суб’єкта ринку державних закупівель послуг згідно з позиціями інституційної теорії визначається масштабами державної власності в економіці та державними витратами для задоволення державних потреб. Таким чином, враховуючи викладене, можна стверджувати, що державні закупівлі послуг у світлі інституційної теорії є інструментами забезпечення державних потреб у послугах та створення конкурентного середовища в економічній системі.

Оскільки для виробництва послуг не завжди діє крива виробничих можливостей (трансформації), бо визначальний вплив мають людський фактор та підприємницький хист, враховуючи безумовні тенденції до автоматизації виробництва, вивільнення працівників та обмеження інших природних ресурсів, у майбутньому державні закупівлі послуг можуть стати каталізатором економічного зростання через їхнє застосування у сферах суспільного життя, де необхідний висхідний рух їхнього розвитку.

Держава надає різні види послуг, однак лише через механізм їх закупівлі вона може забезпечити соціальний стандарт життя населення країни. Звичайно, є об'єктивна необхідність надання державою багатьох видів послуг, оскільки повне встановлення контролю або домінування будь-яких підприємницьких структур у деяких видах послуг (наприклад, спеціальна інформація, банківська справа тощо) може становити реальну загрозу не лише функціонуванню економічної системи, а й безпеці країни. Тому інструменти державного впливу на сферу послуг у ринковій системі опираються на певні стандарти, критеріями яких є ступінь задоволення потреб та якість надання послуги. Саме врахування цих критеріїв – безпека національного суверенітету, ступінь задоволення потреб та якість надання послуги мають бути основними при розмежуванні форм власності у сфері послуг.

Значною мірою дієвість використання державних закупівель у напрямку забезпечення потреб суспільства визначається ефективністю його еволюційних та трансформаційних змін. Процес формування нормативно-правової бази державних закупівель загалом мав кілька етапів розвитку, передумовами яких була зміна функціональних механізмів регулювання економікою від тих, що були характерні для командно-адміністративного типу економіки, до ринкових важелів регулювання. Аналіз стабільності функціонування системи державних закупівель послуг на сучасному етапі засвідчує, що від часу прийняття Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” у 2000 р. до нього 9 разів вносили вагомні зміни, що стосувались як організаційної структури, так і функціонального механізму в цілому.

Еволюційний розвиток будь-якої системи через законодавче закріплення змін є цілком зрозумілим та необхідним явищем. Однак щодо системи державних закупівель послуг дані зміни спрямовані здебільшого на процедурне та організаційне уточнення умов

функціонування і не були змінами векторно-пріоритетного напрямку. Передумови внесення змін лежать у двох площинах, насамперед у об'єктивній необхідності приведення норм системи державних закупівель до міжнародного господарського права та положень СОТ, а з іншого боку – імплементації у систему державних закупівель корупційних схем переливання коштів державного бюджету в окремі приватні структури. Так, зокрема, змінами до законодавчої бази від 17. 03. 2006 р. здійснена функціональна заміна державного органу інституцією громадського контролю – Тендерною палатою України, якій в подальшому було законодавчо доручено створити реєстр добросовісних учасників торгів, за обов'язкове внесення до якого останні зобов'язані були вносити плату – понад 12375 грн. (сюди включали вартість річної підписки на Тематичний каталог – 9975 грн., Інформаційний бюлетень – 2400 грн., 500 грн. – за внесення у каталог). Очевидно, що це значно обмежувало конкуренцію у сфері державних закупівель, оскільки зумовлювало додаткові витрати для підприємств, які брали участь у тендерних закупівлях. Із іншого боку, додаткові витрати учасників торгів вводили в ціну тендерної пропозиції, і в підсумку відшкодовували за рахунок державних коштів.

Функціональну підміну уповноваженого органу інституцією громадського контролю також підтверджував факт законодавчого закріплення за останньою можливості розгляду скарг і надання щодо них висновків, котрі обов'язково мали впроваджувати учасники торгів. Ці негативні прояви законодавчо закріпленого функціонального дубляжу зумовлювали низьку дієвість реалізації координаційної функції, що в кінцевому підсумку значно знижувало результативність функціонування всього механізму державних закупівель.

Незважаючи на повноту охоплення системою державних закупівель різних груп потреб, все ж очевидний обмежений спектр неринкових послуг, які підпадають під дію тендерного законодавства. Причини цього пов'язані з державним монополізмом на певні види послуг, за якого, враховуючи недосконалу ієрархічну структуру інституцій, що їх надають, не сповна забезпечуються потреби життєдіяльності суспільства. Однак враховуючи сучасні реалії його розвитку, для яких характерна, зокрема, зміна ролі держави у забезпеченні потреб, за якої вона не намагається самотійно вирішити соціальні й економічні проблеми, а законодавчо та інституційно

виробляє тактику залучення підприємницького сектору до їх розв'язання, існує об'єктивна необхідність залучення максимально необхідного спектру послуг для забезпечення стандарту життя суспільства й обрахунок економічно та соціально позитивних результатів такого розширення. У цьому напрямку доцільним є обґрунтування оптимальних меж державного сектору, враховуючи необхідність зменшення навантаження на витратну частину бюджетів усіх рівнів на утримання підприємств, які задіяні у сфері послуг, із одного боку, пріоритетність забезпечення стандарту життя населення – з іншого, за умови об'єктивної необхідності зміцнення позицій державного сектору. Таким чином, проблема функціонування механізму державних закупівель послуг тісно пов'язана з необхідністю введення критеріїв розумної доцільності різних форм власності для підприємств, які надають послуги, розробленням ефективної конкурентної політики у сфері послуг для отримання максимально позитивного соціального та економічного ефектів.

Законодавчо й інституційно закріплені пріоритети, які практично обумовлені лише посиленням конкуренції та ефективності витрачання бюджетних коштів, свідчать про обмежену роль системи державних закупівель послуг у переліку стимуляторів економічного зростання, інструменту загальнодержавної і регіональної конкурентної політики, засобу задоволення потреб населення й інституційних одиниць державного управління. Дані узагальнення підтверджені статистичними даними щодо обсягу валового внутрішнього продукту за категоріями кінцевого використання в розрізі кінцевих споживчих витрат сектору загального державного управління та обсягом державних коштів, спрямованих на закупівлю послуг за державні кошти протягом 2000–2007 рр. (табл. 5.12).

Доцільність застосування такого аналітичного зрізу має практичну цінність для проведення аналізу ефективності використання бюджетних коштів за закупівлю послуг за тендерними процедурами.

Аналіз засвідчує низький відсоток державних закупівель послуг як інструмента здійснення витрат сектору державного управління, який, однак, має чітку динаміку до збільшення. Обрахований низький відсоток не узгоджений із функціональним навантаженням інституційних органів державного управління, діяльність яких пов'язана насамперед із наданням послуг та окресленими пріоритетами щодо застосування системи державних закупівель послуг в економічній системі ринкового типу господарювання.

Таблиця 5.12

**Порівняння загальних витрат державного сектору
та державних закупівель послуг, здійснив ним¹**

| № з/п | Показник | Вартісний вимір показника | 2002 р. | 2003 р. | 2004 р. | 2005р. | 2006 р. | 2007 р. ² |
|-------|---|---------------------------|----------|----------|----------|----------|---------|----------------------|
| 1 | Кінцеві споживчі витрати сектору загального державного управління | млн. грн. | 41539 | 50830 | 60610 | 80528 | 100350 | 88728 |
| 2 | Сума коштів, спрямованих на закупівлю послуг за державні кошти | млн. грн. | 1,259652 | 2,971652 | 3,143558 | 1,541876 | 10,061 | 7,203113 |
| 3 | Частка державних закупівель послуг як інструменту здійснення витрат у загальному підсумку | % | 3 | 5,8 | 5,18 | 1,91 | 0,1 | 8,12 |

¹ Розраховано на основі [328, 329, 330].

² Примітка. За 9 місяців 2007 р.

Загалом в Україні у процесі формування сучасної системи державних закупівель послуг сформувався такі підходи до здійснення державних закупівель послуг (рис. 5.11).

Конкурентний підхід характеризується максимальним залученням усіх суб'єктів ринку послуг до закупівельного процесу та здійсненням безпосередньо закупівельного процесу з повним дотриманням принципів системи державних закупівель послуг (відкритості, прозорості, неупередженого підходу тощо). Існування обмежено конкурентного підходу пов'язане з обмеженою конкуренцією на ринку послуг і від конкурентного підходу відрізняється лише особливостями процедурної підсистеми. Неконкурентний підхід до державних закупівель послуг, як рудиментна особливість вітчизняної системи державних закупівель послуг, проявляється у державних замовленнях послуг на придбання

пріоритетних груп послуг, при цьому, на відміну від інших підходів, використовують імперативні методи на етапі вибору виконавців, розміщення замовлення, контролю та відповідальності за виконанням чи невиконанням.

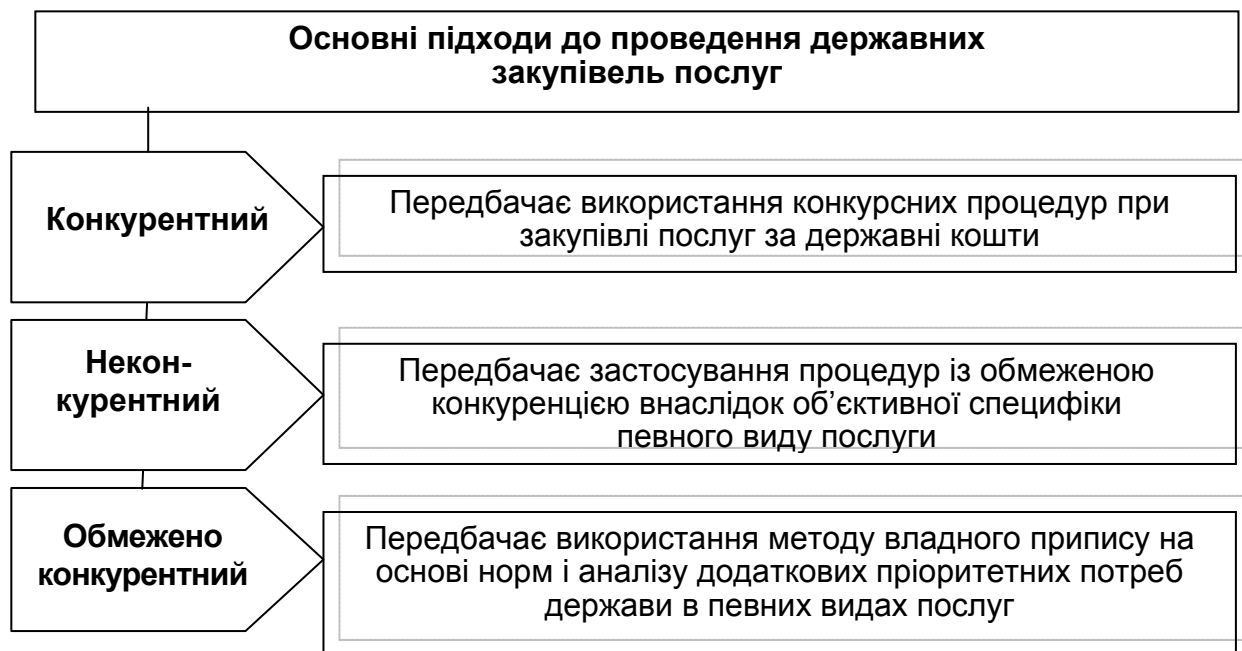


Рис. 5.11. Основні підходи до проведення державних закупівель послуг

Якщо за конкурентного та обмежено конкурентного підходів держава – рівний учасник у процесі закупівлі, то за суто неконкурентного підходу її господарська поведінка відповідає командно-адміністративному типу економічної системи. Однак у цьому аспекті варто зазначити, що на даному етапі функціонування механізму державних закупівель такий підхід застосовують лише стосовно замовлення на підготовку кадрів у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації. Таким чином, у вітчизняному механізмі державних закупівель послуг є три взаємопов'язаних підходи до його функціонування, проте вони відрізняються особливостями дії організаційної, функціональної, інструментальної та процедурної підсистем.

Динаміка структури коштів, спрямованих на закупівлю послуг через різні підходи до здійснення державних закупівель, свідчить про переважаючий підхід до задоволення потреб суспільства у послугах через повністю або частково неконкурентні процедури (див. табл. 5.13).

Таблиця 5.13

Динаміка державних закупівель послуг у розрізі підходів до їх проведення ¹

| Роки | Напрямки фінансування схвалені обсяги (млн. грн.) | | Питома вага закупівель послуг у державному замовленні (%) | Сума державних коштів використаних в рамках державних закупівель (млн. грн.) | Сума використаних державних коштів на закупівлю послуг | | | | Питома вага закупівель послуг у загальній сумі державних закупівель |
|------|---|------------------------------------|---|--|--|-------|------------------------------|-------|---|
| | Загальний обсяг державного замовлення | Обсяг державного замовлення послуг | | | Конкурентний підхід | | Обмежено конкурентний підхід | | |
| | | | | | Сума коштів (тис. грн.) | % | Сума коштів (тис. грн.) | % | |
| 1998 | 2090647,8 | 1545265,6 | 73,91 | – | – | – | – | – | – |
| 1999 | 1998725,01 | 1361539,81 | 68,12 | – | – | – | – | – | – |
| 2000 | 2086089,6 | 1511341,9 | 72,44 | – | – | – | – | – | – |
| 2001 | 2704649,5 | 1937370,3 | 71,63 | 13,052830 | – | – | – | – | – |
| 2002 | 3744238,5 | 2812156,7 | 75,10 | 10,742547 | 615859 | 48,9 | 643791 | 51,10 | 11,72 |
| 2003 | 3862267,1 | 3004664,4 | 77,79 | 16,538382 | 990536 | 33,3 | 1981115 | 66,7 | 17,9 |
| 2004 | 5800898,8 | 4345810,8 | 74,91 | 24,860511 | 1832185 | 58,2 | 1311372 | 41,7 | 12,6 |
| 2005 | 7641798,3 | 6593519,3 | 86,28 | 89,1955,8 | 932973 | 60,50 | 608901 | 39,5 | 17,2 |
| 2006 | 10093058,8 | 8290391,9 | 82,14 | 40,199462 | 4301593 | 67,3 | 2081629 | 32,6 | 15 |
| 2007 | 12118507,5 | 12049056,1 | 85,80 | 94,790 | 3715800 | 40,3 | 6460400 | 63,5 | 10,74 |

¹Розраховано на основі [339, 340, 341].

Більш того, прирости сум коштів на закупівлю послуг через державні замовлення є вищими порівняно з аналогічними сумами через державні закупівлі. У структурі коштів за укладеними договорами в рамках державних закупівель протягом 2002–2003 рр. та 2007 р. значно переважали неконкурентні процедури придбання послуг, а в наступні часові періоди розрив між конкурентними й неконкурентними процедурами при закупівлі послуг був мінімальним. Незважаючи на це, загальна динаміка свідчить про переважно неконкурентний підхід до придбання послуг за державні кошти.

Варто зазначити, що кожний із підходів до придбання послуг за державні кошти реалізують через законодавчо встановлені процедури.

Усі п'ять процедур державних закупівель за державні кошти відкриті, двоступеневі торги, з обмеженою участю, в одного постачальника, запиту цінових пропозицій можна застосовувати для послуг. Інституційні обмеження застосування конкурентних процедур державних закупівель послуг зумовлені, по-перше, слабким конкурентним середовищем у сфері послуг, коли з об'єктивних та суб'єктивних причин на даному етапі неможливе досягнення конкуренції між суб'єктами ринку

послуг, а по-друге, специфікою послуги як предмета закупівлі, коли її не може надати будь-який суб'єкт ринку послуг (табл. 5.14).

Таблиця 5.14

**Диференціація застосування процедур закупівлі
для різних видів послуг**

| Процедура закупівлі | Умови застосування | Приклади послуг |
|----------------------------------|--|--|
| Відкриті торги | Без обмежень | Усі види послуг |
| Торги з обмеженою участю | Складний, спеціалізований характер. У зв'язку зі спеціальним призначенням становлять державну таємницю | Комунальні послуги. Науково-дослідні роботи, у випадку, якщо результати отримує тільки орган, який уклав договір |
| Двоступеневі торги | Неможливість визначення конкретного виду послуги | Консультаційні послуги з подальшим науковим дослідженням, експертиза, розроблення проектів |
| Запиту цінових пропозицій | Є постійно діючий ринок. Очікувана вартість закупівлі не перевищує 200 тис. грн. | Послуги щодо побутового обслуговування |

| | | |
|------------------------------------|---|--|
| Закупівля в одного учасника | Нема конкуренції, альтернативи на надання певного виду послуги, в т. ч. з технічних причин. Укладення договору з переможцем спеціального конкурсу. Для захисту права інтелектуальної власності. Необхідність надання додаткового обсягу послуг первинним учасником за умови об'єктивної неможливості взаємозаміни | Туристичні послуги. Експертиза, підготовка висновків і рекомендацій. Наукові дослідження. Консультаційні послуги |
|------------------------------------|---|--|

¹ Складено на основі [208, 218].

Супутньою проблемою низького забезпечення високоякісними послугами за умови раціонального використання державних коштів є неточність формулювання умов застосування деяких видів процедур закупівлі, наприклад, закупівлі в одного учасника й обмеженої участі, та, як наслідок, недотримання важливої складової мети використання тендерного законодавства, а саме – ефективності й запобігання проявам корупції у цій сфері (див. табл. 5.15).

Таблиця 5.15

Динаміка застосування окремих видів процедур при закупівлі послуг за державні кошти¹

| Рік | Процедури закупівель за державні кошти | | | | | | | | | | | |
|-------------------|--|----------------|---------------------------|-------|-----------------------------|-------|--------------------------|------|--------------------|-----|-----------|------|
| | Відкриті торги | | Запит цінкових пропозицій | | Закупівля в одного учасника | | Торги з обмеженою участю | | Двоступеневі торги | | Редукціон | |
| | тис. грн. | % ³ | тис. грн. | % | тис. грн. | % | тис. грн. | % | тис. грн. | % | тис. грн. | % |
| 2002 | 420159 | 33,3 | 191092 | 15,17 | 553236 | 43,91 | 90555 | 7,18 | 4608 | 0,3 | - | - |
| 2003 | 625164,3 | 21,03 | 364335,2 | 12,2 | 1842972,7 | 62,0 | 138143,3 | 4,64 | 1037 | 0,3 | - | - |
| 2004 | 1249236,3 | 39,7 | 576209 | 18,3 | 1023314,6 | 32,5 | 288058,2 | 9,16 | 6740,7 | 0,2 | - | - |
| 2005 ² | 691853 | 44,8 | 238641 | 15,4 | 519904 | 33,7 | 88997 | 5,77 | 2479 | 0,2 | - | - |
| 2006 | 4252274,5 | 66,61 | 637312,7 | 9,98 | 1310921,8 | 20,56 | 133394,7 | 2,08 | 25328,03 | 0,4 | 23990,8 | 0,37 |
| 2007 | 3257000 | 32,0 | 670100 | 6,58 | 5480400 | 53,85 | 309900 | 3,04 | 454100 | 4,4 | 4700 | 3,93 |
| 2008 ² | 2108800 | 65,4 | 61700 | 6,8 | 863800 | 26,8 | 36100 | 1,1 | 139300 | 4,3 | 9300 | 0,2 |

¹ Складено на основі [339, 340, 341].

² Примітка. Інформація за перше півріччя.

³ Примітка. % до загальної суми за всіма процедурами закупівель послуг за державні кошти.

Незадовільне фінансування обсягів державного замовлення протягом 2003–2008 рр. зумовлене політикою зменшення загальних державних витрат із метою збалансування дефіциту державного бюджету та взяттям урядом необґрунтовано значних зобов'язань щодо обсягів державного замовлення в окремих сегментах сфери послуг. Зокрема, до

закупівлі послуг у рамках державного замовлення ситуація була надзвичайно критичною, і мала негативні соціально-економічні наслідки як для його виконавців, так і для суспільства загалом (див. табл. 5.16).

Таблиця 5.16

Динаміка обсягів державного замовлення послуг¹

| Роки | Фінансові показники | Напрямки державних замовлень послуг (тис. грн.) | | | |
|------|----------------------|--|--|--|--|
| | | Підготовка фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів | Підвищення кваліфікації та перепідготовка кадрів (після-дипломна освіта) | Освоєння технологій, наукові дослідження за пріоритетними напрямками науки і техніки | Завдання у сфері культури (щодо надання інформаційних послуг) ² |
| 2000 | Затверджені обсяги | 1321005,8 | 40721,6 | 12002 | 137612,5 |
| | Реальне фінансування | 1283608 | 18803,1 | 8304,3 | 117298,5 |
| | % виділення коштів | 97,2 | 46,2 | 69,2 | 85,2 |
| 2001 | Затверджені обсяги | 1661286,4 | 56578,9 | 33513,6 | 185991,4 |
| | Реальне фінансування | 1749203,9 | 27274,7 | 12195,1 | 104068,3 |
| | % виділення коштів | 105,3 | 48,2 | 36,4 | 56 |
| 2002 | Затверджені обсяги | 2486975,8 | 90583,2 | 36409,8 | 198187,9 |
| | Реальне фінансування | 792421,7 | 48996,3 | 13300,8 | 106042,8 |
| | % виділення коштів | 31,9 | 54,1 | 36,5 | 53,5 |
| 2003 | Затверджені обсяги | 2730184,7 | 71927,4 | 41529,9 | 161022,4 |
| | Реальне фінансування | 709119,1 | 31409,5 | 35248,5 | 169551,3 |
| | % виділення коштів | 26,05 | 43,43 | 84,00 | 105,3 |
| 2004 | Затверджені обсяги | 3781997,3 | 169103,3 | 174541,4 | 220168,8 |
| | Реальне фінансування | 3880316,4 | 116794,7 | 146187,7 | 206814,9 |
| | % виділення коштів | 102,59 | 69,07 | 83,76 | 93,93 |
| 2005 | Реальне фінансування | 5956881,8 | 164710,8 | 112850,4 | 359076,3 |
| 2006 | Затверджені обсяги | 7196872,34 | 371986,86 | 298877,2 | 422655,5 |
| | Реальне фінансування | 7253371,9 | 258292,8 | 231104,3 | 376166,4 |

Продовження таблиці 5.16

| | | | | | |
|------|----------------------|-----------|----------|----------|----------|
| | % виділення коштів | 100,8 | 69,4 | 77,3 | 89 |
| 2007 | Затверджені обсяги | 9239566,4 | 325054,1 | 344336,7 | 488510,9 |
| | Реальне фінансування | 9364542,3 | 200936,5 | 342137,9 | 466104,6 |
| | % виділення коштів | 101,4 | 61,8 | 99,4 | 95,4 |

¹Примітка. Враховуючи закупівлю творів образотворчого, драматичного, музичного мистецтва, створення фільмів і аудіовізуальних програм.

Порівняльний аналіз питомої ваги державних коштів, спрямованих на закупівлю послуг через конкурентні й обмежено неконкурентні підходи (в середньому 17%) та питомої ваги державних коштів, призначених для закупівлі послуг за неконкурентним підходом (у середньому 73%), свідчить про те, що пріоритетні послуги як предмет закупівлі на даному етапі розвитку механізму державних закупівель закуповують переважно за допомогою державного замовлення, але через обмежене фінансування це не завжди задовольняє потреби суспільства. Також простежується залишковий принцип фінансування закупівлі послуг у сфері культури, що негативно позначається на її розвитку.

До того ж, державні замовлення фінансують найчастіше у третьому-четвертому кварталах року, що зумовлює труднощі через законодавчо встановлений тривалий термін їх здійснення. Також негативним чинником виконання державного замовлення є непогашення боргованості за виконане у попередні роки державне замовлення, що зумовлює обмеження конкуренції.

Отже, при аналізі класифікаційних груп послуг стають очевидними такі підходи до їхньої закупівлі: по-перше, для забезпечення суспільно необхідних потреб у послугах застосовують інструменти державного замовлення; по-друге, переважаючим напрямком державних закупівель послуг, що здійснюють державні установи та організації, є задоволення власних потреб.

Таким чином, на даному етапі розвитку механізму державних закупівель переважають обмежено конкурентний та неконкурентний підходи при закупівлі послуг для суспільних потреб, що призводить до негативних наслідків, які відображають відсутність реальної конкуренції (і як наслідок – зниження якості) між підприємницькими структурами ринку послуг, неможливість досягнення раціонального використання

державних коштів при їх закупівлі та отримання суспільно значимих послуг низької якості через неможливість застосування високих вимог якості щодо них (законодавчо закріплено 70% ціновий критерій від ціни тендерної пропозиції послуг).

Синтез змістовних наповнень пріоритетів та основних підходів дає змогу висвітлити економіко-правові, бюджетні, сегментарні обмеження при проведенні державних закупівель послуг. Ці обмеження стосуються окремих видів послуг та сервісних продуктів у цілому, цінових критеріїв і порогових сум застосування конкурентних процедур при закупівлі послуг та напрямків функціональної дії механізму державних закупівель послуг.

Однак при очевидному функціональному і процедурному обмеженнях на застосування механізму державних закупівель послуг на даному його етапі активно впливають такі максимізуючі детермінанти розвитку: розширення числа замовників послуг за державні кошти; посилення контрольної функції з боку значної частини суб'єктів вертикальної державної влади; поступова функціональна трансформація функціональної спрямованості системи державних закупівель послуг як основного інструменту виконання державного бюджету; інформатизація закупівельного процесу, що є логічним результатом процесу суцільної інформатизації суспільства; введення процедурних інструментів взаємоузгодження сторін (держави та підприємницьких структур) у закупівельному процесі.

Це вимагає перегляду існуючої моделі державних закупівель. Потреба в удосконаленні методичних підходів до здійснення процедур та організаційних структур у системі державних закупівель послуг потребує побудови моделі, орієнтованої на їх подальше взаємоузгодження на принципах раціональності. Ключовим завданням розроблення такої моделі є обґрунтування оптимальних алгоритмів забезпечення відповідності між видами та кількістю наданих послуг через систему державних закупівель і потребами у них, з одночасним забезпеченням вимог щодо їхньої якості та економії при оплаті. Таким чином, вихідною позицією при побудові даної моделі має бути її інструментальна узгодженість із основними пріоритетами до проведення державних закупівель послуг.

Створення запропонованої моделі здійснення державних закупівель послуг передбачає пошук алгоритмів визначення потреби у

послугах на державному і муніципальному рівнях та їх високоякісного задоволення. У цьому напрямку пропонується диференціація сегментів моделі, враховуючи потреби різних категорій сервісного продукту, рівнів проведення та джерел державних коштів. Передумовою дієвості моделі закупівель послуг для державних і муніципальних потреб є обов'язкове введення пріоритетного сервісного підходу в діяльність усіх суб'єктів системи державних закупівель послуг, що передбачає цільове перефокусування їхньої діяльності на повне задоволення потреб споживачів суспільних та інших видів послуг. Застосування такого елемента сервісного менеджменту в моделі державних закупівель послуг забезпечить зростання не лише екстенсивних параметрів, таких як кількість споживачів та виробників послуг, а й інтенсивних – форм, методів обслуговування та інших якісних характеристик процесу надання послуг. Як результат застосування сервісного підходу в моделі державних закупівель послуг за державні кошти вся система управління соціально-економічним розвитком суспільства має бути трансформована у систему сервісного управління, котра щодо дії даної моделі проявлятиметься у налагодженні горизонтальної та вертикальної взаємодій загальнодержавних, регіональних та місцевих організацій, зобов'язаних здійснювати закупівлі послуг за визначеними законодавством процедурами, з приватними організаціями, зокрема науковими, дослідними та суспільними, для забезпечення різноманітних потреб у послугах, і в підсумку – балансу економічних, соціальних, екологічних цінностей, цілей та результатів.

Узагальнений структурно-логічний алгоритм здійснення державних закупівель послуг за державні кошти у запропонованому вигляді визначає основні блоки, які є сукупністю елементів, що виконують різноманітні функції системи державних закупівель послуг та обумовлені наявністю множини прямих та зворотних зв'язків – як внутрішніх, так і стосовно зовнішнього середовища, котре репрезентоване детермінантами прямого та непрямого зовнішнього впливу (див. рис. 5.12).



Рис. 5.12. Пропонована модель державних закупівель послуг

Ендогенними змінами запропонованої моделі є ресурси, об'єднані у блоки за ознакою спільного вектора функціональної дії внутрішнього середовища моделі. Передумова дієвості моделі лежить у площині її цільової узгодженості із загальною метою державного і муніципального управління, яка в сучасних умовах функціонування змішаних економічних систем проявляється у повноцінному задоволенні потреб суспільства, зокрема щодо послуг.

Стосовно задоволення потреб у послугах інституційних одиниць сектору домашніх господарств, змістовим ядром моделі є особливості соціальної, бюджетної політики, які визначаються кількістю послуг щодо виконання соціального замовлення через систему державних закупівель. За цією логікою визначальним також є вплив меж державного сектору в економічній системі та вибір соціальної спрямованості економічної політики уряду, оскільки чим більшою буде питома вага ринкових інституцій та приватного сектору економіки з одночасною соціальною спрямованістю державної політики, тим більшою стане потреба застосування системи державних закупівель послуг.

Враховуючи функціональне призначення державних закупівель послуг як інструмента забезпечення потреб суспільства у послугах, вважаємо за необхідне передбачити розрахунок показників щодо потреб у них у рамках забезпечення реалізації окремих функцій управління та подальшої їх ідентифікації, враховуючи склад та очікувану вартість, на предмет дії системи державних закупівель. Для цього пропонуємо систему індикаторів аналітичного блоку моделі здійснення державних закупівель послуг на державному та муніципальному рівнях, яка має охоплювати аналіз потреб у послугах щодо забезпечення функціонування установ бюджетної сфери (частка послуг щодо утримання бюджетних установ і в забезпеченні виконання адміністративних функцій) та аналіз потреб у послугах щодо сприяння забезпеченню стандарту життя населення (частка послуг у благоустрої житлового фонду, споживання комунальних послуг, частка послуг для забезпечення функціонування закладів медичного обслуговування, закладів освіти, культури, дорожньо-транспортного обслуговування та інших об'єктів соціальної сфери). У цьому напрямку важливим є врахування чинних норм, нормативів і стандартів надання послуг за кількісними (в розрахунку на цільову групу споживачів) та якісними (визначення необхідного рівня сервісу) параметрами їх надання,

які в подальшому стануть фундаментальною основою формування бюджетних запитів та розроблення тендерних пропозицій.

Критеріями розрахунку потреб та здійснення для їх забезпечення закупівель послуг за державні кошти мають бути оптимальна сфера та обсяг розповсюдження сервісного продукту, що охоплюватиме на цій основі перелік необхідних послуг від мінімально необхідних до максимально доцільних, що надаватимуться в необхідному місці, в необхідний інтервал часу у формі, прийнятній для споживача.

Сукупність розрахованих показників потреб у послугах має бути складовою бюджетних запитів при формуванні бюджету, для ефективного виконання котрого необхідною умовою є застосування програмно-цільового підходу, за якого конкретні потреби у послугах закладаються в основу конкретних заходів програм і дають змогу з абсолютною точністю ідентифікувати за визначеними сумами коштів необхідність здійснення тендерних процедур закупівель послуг, враховуючи нижню вартісну межу, і в кінцевому підсумку оцінити ефективність проведення державних закупівель послуг, застосовуючи показники виконання кожної бюджетної програми. Для цього доцільно проводити аналіз ризикованості окремих заходів бюджетних програм за коефіцієнтами виконання бюджету за функціональними витратами стосовно придбання послуг та індексами фінансування функціональних витрат щодо придбання послуг. Високе значення сумарного комплексного показника ризикованості виконання програмних заходів через систему державних закупівель послуг має слугувати сигналом необхідності застосування дієвіших елементів інструментальної підсистеми державних закупівель та доцільності перегляду застосування деяких складових процедурної підсистеми з метою нівелювання негативних детермінант.

На наш погляд, використання програмно-цільового підходу в діяльності організаційних структур системи державних закупівель послуг сприятиме дієвій реалізації чотирьох основних функцій менеджменту, що стосовно функції планування проявлятиметься у прозорій та чіткій функціональній спрямованості закупівель послуг у рамках конкретних заходів економічного та соціального спрямування, щодо функції організації – у чіткій прив'язці до функціональної та відомчої класифікації закупаваних послуг, і як результат – закупівлі точного переліку необхідних сервісних продуктів, мотивації – у спонуканні організацій-

замовників до ефективного здійснення процедури закупівлі для досягнення результативності конкретної програми, контролю – у закріпленні повноважень за визначеними суб'єктами виконання конкретного заходу програми.

Варто також зазначити, що застосовувати державні закупівлі послуг у напрямку функціонального охоплення запропонованої моделі доцільно за рахунок розширення кількості не лише інституційних одиниць державного сектору, що зобов'язані закуповувати послуги через застосування тендерних процедур, а й послуг, котрі підпадатимуть під дію Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”, що автоматично забезпечуватиме соціальний ефект застосування даного механізму.

Зокрема, розширення кількості послуг у мінімальних соціальних стандартах, що передбачено програмами Кабінету Міністрів України, об'єктивно зумовлюватиме необхідність застосування державних закупівель послуг як засобу виконання зобов'язань держави стосовно забезпечення визначених стандартів зі споживання послуг освіти, культурного відпочинку, медичного, побутового обслуговування, послуг для всього населення або для окремих груп (наприклад, малозабезпечених). При визначенні умов застосування процедур закупівель послуг за державні кошти та графіка їх проведення, організаціям-замовникам відповідно до сфери їхньої діяльності на першому етапі планової роботи необхідно, крім дослідження ринку, розраховувати нормативи забезпечення щодо наявності на певній території мережі закладів охорони здоров'я, освіти та підприємств, установ, організацій соціально-культурного, побутового, транспортного, житлово-комунального обслуговування, і нормативи споживання щодо затвердженого обсягу певних видів послуг.

Таким чином, для узгодження взаємодії аналітичного та ресурсного блоку запропонованої моделі здійснення державних закупівель послуг на державному та муніципальному рівнях, органами влади, які забезпечуватимуть цю роботу, необхідно проводити: а) аналіз стану сфери послуг на підвідомчій їм території, моніторинг тенденцій в організації обслуговування, б) передбачити ведення реєстрів організацій за різними категоріями сервісних продуктів, які вони реалізують, прогнозування їхньої діяльності й визначення пріоритетів розвитку.

Враховуючи високу потенційну можливість використання державних закупівель послуг як каталізатора прискореного розвитку окремих сфер життєдіяльності суспільства, збільшення державних закупівель окремих сервісних продуктів може значно підсилити конкурентоспроможність усієї сфери і забезпечити її розвиток через необхідність збільшення кількості робочих місць, радіусу діяльності організацій у рамках виконання договорів, укладених щодо державних закупівель послуг.

Ефективнішим інструментом позитивних економічних зрушень у сфері державних закупівель може бути реалізація програм резервування контрактів для малого бізнесу. Штучно створені умови ринку збуту для даної категорії організацій через систему державних закупівель послуг зумовляють позитивний економічний ефект не лише у сфері надання послуг, а й частково будуть проектуватися у площини розв'язання проблем зайнятості населення (зменшення соціальних виплат безробітним), забезпечення необхідним спектром послуг окремих категорій громадян.

Таким чином, у системі державних закупівель послуг, зокрема в методиках до їх здійснення та в законодавчому регулюванні, необхідно виділити соціальне замовлення як сукупність договорів, котрі розміщуються на конкурсній основі між державним замовником та виконавцем, і за умовами яких за рахунок державних коштів будуть оплачені соціальні, освітні, культурні, медичні та інші види соціальних послуг, надання яких передбачене для населення на безоплатній чи частково оплатній основі. Саме такий підхід дозволить отримати більші гарантії щодо ресурсного забезпечення надання послуг суспільним сектором.

Враховуючи визначену законодавством соціальну спрямованість економічного розвитку, необхідність реформування процесу надання соціальних послуг, тенденції розвитку об'єктів соціальної інфраструктури, є висока потенційна можливість отримання позитивних економічних та соціальних ефектів від застосування системи державних закупівель щодо придбання тих видів соціальних послуг, які не надає державний сектор. У цьому аспекті варто зазначити, що в квітні 2007 р. була прийнята Концепція реформування системи соціальних послуг в Україні, яка передбачає застосування гнучких бюджетних процедур, впровадження ринкових механізмів, демонополізацію соціальних послуг

та розширення кола постачальників послуг, децентралізацію управління й підвищення ролі місцевого самоврядування у вирішенні соціальних питань. Даним актом передбачено спрямування державних коштів на закупівлю соціальних послуг у секторі громадських організацій, а останнім надано право одержувати плату за послуги від отримувачів. На наш погляд, соціальне замовлення держави для надання соціальних послуг варто поширювати не для всіх інституційних одиниць даного сектору, а лише для тих, чиї послуги є в переліку соціальних стандартів обслуговування населення і гарантовані Конституцією. Очевидно, що в міру розширення соціальної спрямованості економічної системи даний перелік послуг може збільшуватись у напрямку як екстенсивних (зростання сум закупівлі), так і інтенсивних параметрів (розширення видів соціальних послуг). Водночас, враховуючи висхідний рух економічної системи до соціально орієнтованого типу, що демонструється розширенням спектра використання правових методів регулювання соціальної сфери (за останніх п'ять років в Україні прийнято близько 20 нормативно-правових актів, що регулюють соціальні відносини в суспільстві), є необхідність узгодження декларованих гарантій та фінансових можливостей механізму державного надання соціальних послуг для недопущення дефіциту суспільних ресурсів і надання недоброякісних послуг. Така тенденція нині призводить до збільшення кількості та обсягів фінансування державних закладів, що надають соціальні послуги, до того ж, державне фінансування значною мірою спрямовують на утримання даних організацій, а не на безпосередні потреби реципієнтів соціальних послуг. Більш того, практика застосування надання послуг державними організаціями, на відміну від громадських організацій, що пов'язано передусім із відсутністю конкуренції у цій сфері, показала слабку реалізацію принципів адресності з низьким ступенем диференціації задоволення очікувань різних категорій населення. Таким чином, є нагальна потреба диверсифікації ресурсів та розширення суб'єктів надання соціальних послуг через інструментальну і процедурну підсистеми державних закупівель послуг.

Варто зазначити, що об'єктивно необхідними передумовами застосування системи державних закупівель послуг мають бути уніфікація, загальновизнана класифікація та встановлення єдиних

стандартів надання соціальних послуг. У цьому напрямку необхідно розробити технічні регламенти надання соціальних та інших видів послуг, в яких будуть законодавчо обумовлені вимоги до процесу надання послуг, дотримання яких є обов'язковими. Враховуючи тенденцію до розширення впливу громадських організацій у соціальній сфері та підтверджену ефективність їх роботи, вартим уваги науковців і практиків може бути розроблення комплексної схеми чи моделі надання соціальних послуг, в якій поєднані механізми надання цих послуг державними та приватними інститутами, на основі використання договірних делегованих зобов'язань через механізм державних закупівель послуг.

Обов'язкова умова забезпечення дієвості запропонованих змін – застосування програмно-цільового підходу, яким передбачено фінансування конкретних видів послуг, що гарантує держава, а не закладів, котрі їх надають. Таким чином, необхідно корегувати бюджетне законодавство, що має містити визначені суми видатків на фінансування соціальних послуг. На муніципальному рівні делеговані повноваження щодо надання соціальних послуг слід передавати певним “пакетом послуг” для організації на певній території. Необхідною передумовою цього є комплексна діагностика потреб у соціальних послугах на рівні певного територіального утворення відповідними структурними одиницями органу місцевого самоврядування, що дасть змогу визначити раціональний розмір соціального замовлення. Процедурну підсистему застосування державних закупівель у рамках придбання соціальних послуг слід адаптувати до специфіки даного сервісного продукту, зокрема через узгодження елементів договірної взаємодії та адміністрування, обов'язково вводячи спеціальні показники ефективності тільки через якісний аспект виконання даних договорів. Таким чином, інструменти моніторингу здійснення закупівель послуг будуть взаємодоповнені елементами моніторингу виконання соціальних програм і заходів, що в кінцевому підсумку зумовить якісний дієвий контроль за виконанням державою зобов'язань у рамках надання соціальних послуг.

У такому випадку в процедурній підсистемі механізму державних закупівель послуг юридично необхідним є обумовлення умов договору, побудованого за принципом трипаризму, де замовником буде держава в особі її інституційних одиниць, зобов'язаних закуповувати послуги,

здійснюючи доручені функції, виконавець – як виробник соціально значущих послуг і населення – як кінцевий споживач даного предмета закупівлі, яке в аспекті договірного забезпечення виконання договору має бути наділене конкретними правами й обов'язками в процесі їхнього використання.

Необхідність застосування системи державних закупівель послуг буде значно активізуватися, враховуючи подальші процеси приватизації об'єктів виробничого та соціального призначень, основним чи допоміжним видом діяльності яких є надання послуг. Важлива передумова дотримання принципу неупередженості в системі державних закупівель послуг – незастосування будь-яких преференцій із боку державних замовників щодо організацій, які до зміни форми власності були підпорядковані державі.

Аналіз стану сфери послуг для визначення сегментів, де доцільно застосовувати нову модель здійснення державних закупівель, має бути диференційованим залежно від форм організаційно-економічної діяльності та економічно-правових масштабів діяльності організацій, що надають послуги. Важливість диференційованого аналізу в тому, що в результаті ринкової трансформації послуг, наприклад, житлово-комунального господарства, деяка їх частина залишилась у державній монополії (водопостачання, тепlopостачання, енергопостачання), а частина перейшла в приватний сектор економіки (обслуговування житлового фонду, переробка побутових відходів). Надання всіх цих видів послуг для суспільства гарантує держава, зокрема згідно з нормами і тарифами. Послуги, що надає приватний сектор економіки, їхні цінові та якісні характеристики для дотримання вимог законодавства щодо їх споживання, повинні бути чітко виписані у вимогах тендерної документації в частині технічних специфікацій стосовно предмета закупівлі, що забезпечить реальне регулювання цін, норм і тарифів та якості надання послуг із боку держави. На нашу думку, після ґрунтовних наукових досліджень щодо визначення оптимальних меж державної форми власності на принципах результативності та раціональності частина послуг, які на даному етапі надає державний сектор, надаватиме повністю або частково приватний сектор через механізм державних закупівель або концесій, із метою створення для споживачів альтернативного вибору джерел отримання послуги.

Враховуючи викладене, можна стверджувати, що застосування нової моделі державних закупівель послуг сприятиме вирішенню ряду проблем у сфері обслуговування населення, зокрема в житлово-комунальному господарстві, для виведення з кризи якого та подальшого його регулювання доцільно імплементувати ряд інструментів, що використовуються за кордоном, більшість яких проявляється у застосуванні концесій. Також варто зазначити, що більшість укладених контрактів на обслуговування і управління та безпосередньо довоготермінових концесійних договорів у зарубіжних країнах, на відміну від практики їх застосування в Україні, укладені за процедурами державних закупівель послуг. Право на обслуговування ринку побутових послуг отримує той учасник торгів, який за умовами тендерної документації пропонує найкраще співвідношення ціни та якості. У такому випадку держава регулює якість наданих послуг, що є важливим чинником забезпечення стандарту життя населення, через встановлення чітких кваліфікаційних вимог до виконавців та технічних специфікацій, базованих на відповідних нормативах щодо виду послуги, який закуповують. У такому випадку відбуватиметься синтезоване нормативне та договірне регулювання відповідного сегмента ринку послуг та сповна забезпечується висока якість їх надання, бо організація-виконавець буде зацікавлена у подальшому співробітництві. Адже в даній сфері є гарантований ринок збуту, як одна із найважливіших умов ведення успішного бізнесу в сучасних умовах господарювання.

Щодо цього варто зазначити, що в ринковій економіці оптимального обсягу виробництва досягають за умови, коли довоготерміновий платоспроможний попит дорівнює довоготерміновим кінцевим затратам. За дослідженням американських економістів, оптимальна ціна житлово-комунальних послуг об'єктивно нижча від середніх загальних затрат. Тому для зацікавлення приватних господарюючих суб'єктів у сфері комунальних послуг, недопущення збитковості при фінансово-господарській діяльності держава може застосовувати адресні види соціальної допомоги малозабезпеченим верствам населення та передбачати спеціальні умови застосування елементів договірної взаємодії процедурної підсистеми державних закупівель послуг.

Функціональна спрямованість застосування нової комплексної моделі має бути акцентована і на посиленні використання державних

закупівель у тих сегментах та секторах послуг, де це вже практикували. Проаналізована вище (табл. 5.16) незначна частка розмірів державних коштів, що спрямовують у сферу науки й освіти через процедури закупівлі послуг, зокрема для закупівлі фундаментальних наукових досліджень, підтверджує, що не створено дієвих передумов для прискорення науково-технічного прогресу. За підрахунками ряду науковців, результати комплексних проектів реалізують у середньому протягом 9–12 років, а конструкторсько-технологічні розробки – 3–5 років. Це одна з найсуттєвіших причин того, що обсяг фінансування наукових досліджень в економічно розвинутих країнах випереджає зростання ВВП у 2–3 рази, оскільки екстраполяція цих показників визначає необхідність фінансування у максимально допустимих межах. Збільшення частки державних коштів, яку спрямують через закупівлю послуг на здійснення наукових програм та фундаментальних досліджень, базованих на комплексній стратегії у сфері науки, значною мірою може стати визначальною детермінантою забезпечення сталого економічного розвитку країни.

Принципово нова роль у новій комплексній моделі державних закупівель послуг має бути відведена закупівлі медичних та освітніх послуг, зміна логіки придбання яких потребує реформування окремих елементів бюджетної системи та діючих механізмів їх придбання.

Запропонована нова комплексна модель державних закупівель послуг може зайняти одну з ключових позицій у забезпеченні дієвості системи обов'язкового медичного страхування, впровадження якої передбачене програмами уряду щодо реформування медичної сфери. При введенні двоканального фінансування медичної сфери основну частину медичних послуг оплачуватимуть через фонди обов'язкового медичного страхування, а іншу, для забезпечення надання видів послуг, гарантованих Конституцією й окремими державними соціальними програмами – за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів. Для досягнення результативності використання процедурної підсистеми державних закупівель послуг у даній схемі необхідно, щоби бюджетні асигнування, передбачені через процедури державних закупівель, виділяли не за типовими статтями витрат та визначали не на основі сум фінансування минулого періоду за нормативним методом планування, а враховували результати роботи закладів, що надають медичні послуги.

Таким чином, для результативності застосування нової моделі державних закупівель медичних послуг виникає необхідність імплементації у функціональну підсистему елементи планування, зокрема в частині програмно-цільового бюджетування і нормативного методу планування витрат медичних закладів для подальшого формування бюджетних запитів.

При закупівлі медичних послуг за кошти державного та місцевих бюджетів за рахунок елементів інструментальної підсистеми державних закупівель послуг можна досягнути конкуренції між державними та приватними закладами, і як результат – забезпечити високу якість послуг, що вони надають. Мова йде передусім про конкурсний відбір державних і приватних закладів, які можуть бути суб'єктами виконання завдань системи обов'язкового медичного страхування. За таких умов кінцевий споживач матиме право вибору закладу медичного обслуговування, який за результатами проведення конкурентної процедури державних закупівель послуг може надавати медичні послуги за системою обов'язкового медичного страхування, що в кінцевому випадку узгоджуватиметься з основними правами громадян щодо вибору закладів надання медичних послуг.

У запропонованій моделі державних закупівель медичних послуг початковий кваліфікаційний добір учасників необхідно доручати державному органу, який, окрім запропонованих у цій роботі критеріїв закупівлі послуг у рамках виконання соціального замовлення суспільства і складних, спеціалізованих видів послуг, має враховувати схему повного технологічного циклу обслуговування пацієнта, що впливатиме на їх обґрунтованість та доступність широкому, а не обмеженому колу громадян. Закріплення саме державних органів спеціального призначення, наприклад, Міністерства охорони здоров'я, для здійснення процедури закупівель і зокрема кваліфікаційного добору виконавців, зумовлена тим, що кінцевий споживач обирає послуги, базуючись, як правило, на неформальних комунікаційних джерелах (престиж, реклама).

Для уникнення корупційних схем добору суб'єктів надання медичних послуг у законодавчому полі необхідно передбачити механізм уніфікації умов здійснення державних закупівель послуг медичних закладів із обов'язковим введенням норми щодо обрання не одного, а кількох виконавців даного виду соціального замовлення. Таким чином,

прикладне застосування нової комплексної моделі державних закупівель медичних послуг передбачає її використання у двох сегментах медичної сфери, а саме: для добору тих медичних закладів, що будуть суб'єктами надання послуг у системі обов'язкового медичного страхування, та для забезпечення потреб, сформованих із поєднанням нормативного і програмно-цільового інструментарію, медичних закладів, що залишились у державній формі власності. За таких умов будуть створені потенційні можливості для подальшого об'єднання медичних закладів у тимчасові консорціуми для закупівлі однотипних видів послуг медичного сервісу.

Запропонована нова комплексна модель державних закупівель послуг в освітній сфері може бути використана в ролі інструменту обрання освітніх закладів, що братимуть участь у системі єдиного незалежного тестування як ВНЗ, котрим надано право зарахування тих осіб, які мають відповідний підтверджений рівень освітніх характеристик. У такому випадку держава в особі Міністерства освіти і науки може проводити конкурс між вищими навчальними закладами щодо можливості їхньої участі в отриманні державного замовлення на підготовку фахівців відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів. Державне замовлення буде розміщене тоді лише між тими навчальними закладами, освітні послуги яких відповідають технічним специфікаціям сервісного продукту, зокрема рейтинг закладу, науковий потенціал та кваліфікація професорсько-викладацького складу, рівень інформаційного забезпечення навчального процесу тощо. У даній ситуації звичайно також є необхідність розміщення замовлення між певною кількістю переможців, до того ж кількість державних місць може бути диференційована від кількості балів, що набрав той чи інший освітній заклад, який переміг у конкурентних процедурах державних закупівель освітніх послуг. У цьому ж напрямку слід зазначити, що при використанні нормативно-цільового методу планування витрат навчальних закладів, тобто інструментарію аналітичного блоку моделі, який ми визначили, можна значно підвищити результативність застосування запропонованої моделі з метою забезпечення потреб для здійснення діяльності самих освітніх закладів.

Однак навіть при використанні у моделі всього спектра запропонованих удосконалених методичних підходів щодо здійснення державних закупівель послуг та організаційних структур даної системи,

дана модель, при умові її впровадження на даному етапі, може стикатися з низкою потенційних обмежень результативності, що пов'язано з економіко-інституційною побудовою економічної системи. Це проявляється у переплетенні аналогічних державних та локальних потреб із боку її різних інституційних одиниць та відсутністю чіткої класифікації потреб у послугах і законодавчо встановлених технічних специфікаціях щодо придбання послуг у рамках виконання соціального замовлення суспільства.

Незважаючи на запропоновану кількість економічних інструментів забезпечення дієвості моделі державних закупівель послуг та функціональних підходів до цього, значна частина передумов її дієвості й результативності перебуває в площині не лише економічних, а й морально-етичних аспектів застосування, оскільки втілення у життя будь-якої функціональної моделі неможливе без використання людського фактора. А це зумовлює необхідність дотримання морально-етичних норм діяльності з боку всіх суб'єктів системи державних закупівель послуг у суспільному секторі.

ВИСНОВКИ

Забезпечення позиціонування України в світовому глобальному просторі як країни зі соціально орієнтованою ринковою економікою і демократичними засадами розвитку суспільства неможливе без цілеспрямованого формування сучасного суспільного сектору, який би ефективно відобразив її суспільний устрій, забезпечував реалізацію економічної і соціальної доктрин розвитку.

Узагальнення теоретичних підходів до трактування сутності суспільного (публічного) сектору економіки свідчить про неоднорідність визначення його природи, змісту, структури, функціонального призначення його інститутів. Контент-аналіз наявних підходів дозволив зробити висновок, що в більшості з них не дано повної і комплексної оцінки цього складного об'єкта економічних досліджень. Більшою мірою цей сектор розглядається з позицій таких галузей науки, як державне управління (або суспільне управління), політологія, право, соціологія. Водночас саме увага до економічної сутності суспільного сектору, позиціонування його місця в економіці мають основне значення для накреслення орієнтирів розвитку суспільства.

Суспільний сектор економіки слід розглядати як складний багатогалузевий об'єкт економічної системи, сферу діяльності, зорієнтовану на ліквідацію "провалів ринку", створення соціально значущих благ, сукупність інститутів, які забезпечують формування і реалізацію публічної політики.

Під впливом ендогенних та екзогенних чинників суспільний сектор як у зарубіжних країнах, так і в Україні перебуває в процесі перманентної трансформації. За змістом він має кілька площин прояву – зміну масштабів сектору, адаптацію до нових умов, реформування, модернізацію через перенесення й імплементацію сучасних, апробованих у передових країнах механізмів розвитку і функціонування цього сектору, взаємообмін та інтеграцію з іншими секторами національної і міжнародної економіки, удосконалення вертикальних і горизонтальних комунікацій.

Досвід зарубіжних країн і країн, що пройшли стадію перехідної економіки, свідчить про збереження і навіть посилення значущості суспільного сектору в економічному, політичному і духовному розвитку суспільства. Відзначаючи дану загальну закономірність, варто

підкреслити, що всі прояви трансформації суспільного сектору мають відбиток національної ідентичності.

Для України, яка здійснила (хоча і не завжди успішно) низку економічних і соціальних реформ, зокрема в освіті, науці, культурі, охороні здоров'я, системі житлово-комунального господарства, у банківській сфері, системі державних фінансів, гострої значущості набуває завдання моніторингу їх соціально-економічних наслідків, відповідності змін соціальним стандартам, які виступають орієнтирами та індикаторами забезпечення конституційних гарантій громадянам.

Системний аналіз трансформаційних змін у секторальних і галузевих складових суспільного сектору в Україні свідчить про неоднозначність їхньої результативності, наявність, поряд із позитивами, і негативних явищ, які відкинули Україну на нижчі щаблі в показниках індексу людського розвитку. Зазначене вказує на необхідність напрацювання концептуальних засад подальшого розвитку і функціонування цього сектору на перспективу з чітким окресленням соціальної доктрини суспільства, визначенням стратегічних орієнтирів і напрямів модернізації його секторальної, галузевої, інституційної і функціональної складових.

Спроба авторського колективу розв'язати ці завдання дозволяє зробити висновок, що такими орієнтирами мають стати:

- створення самодостатнього, конкурентоспроможного, соціально спрямованого, ноосферизованого суспільного сектору економіки;
- цілеспрямована діяльність на досягнення соціальних стандартів розвитку;
- реінтерпретація ресурсної системи суспільства та переспрямування вектора політичного реформування у вимір сучасних гуманітарних вимог;
- становлення ефективної системи публічних фінансів, державної і комунальної власності;
- перехід від державної до публічної політики, становлення ефективної системи врядування – публічного управління.

Виходячи з останнього та оцінюючи кроки з модернізації державного управління, можна оцінити як позитив запровадження демократичних стандартів щоденної професійної діяльності державних службовців та службовців в органах місцевого самоврядування щодо

підготовки та надання публічних послуг, впровадження елементів державно-громадського управління, організацію широких публічних консультацій з питань політики із залученням представників громадських організацій, науки, політичних партій.

Модернізації має підлягати не лише структура, секторіальні та галузеві складові суспільного сектору, а і його функціональна діяльність. Запропоновані у монографії підходи вивірені на теоретичному рівні, апробовані в структурах органів влади і доведені до інноваційного продукту, який впроваджений у діяльність департаменту з питань науки та гуманітарної сфери Рахункової палати України, департаменту гуманітарної політики Міністерства оборони України, Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної Ради України, Тернопільської обласної державної адміністрації і обласної ради, Головного управління державної служби України та ін.

Концептуальні, методологічні та методичні підходи до бачення перспектив розвитку суспільного сектору в Україні знайшли відображення у зауваженнях і пропозиціях до проекту Закону України “Про загальні засади державно-приватного партнерства”, Стратегії модернізації системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, Стратегії економічного розвитку України до 2020 р. та ін., апробовані на міжнародних, всеукраїнських конференціях, семінарах і круглих столах.

Практична апробація запропонованих у книзі підходів свідчить, що ефективна модель розвитку суспільного сектору економіки може бути забезпечена лише при синтезі ґрунтовних теоретичної і правової баз, професіоналізмі державного менеджменту та участі громадськості, що можливе при демократичній зрілості суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. “АМУ-Діалог” – голос та досвід українських міст [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua>
2. Абдуллаев Н. А. Государственный сектор экономики переходного периода / Н. А. Абдуллаев. – М. : Изд. дом “Финансовый контроль”, 2003. – 176 с.
3. Аналіз формування та виконання державного замовлення // Державні закупівлі України. – 2005. – № 9(15). – С. 50–54.
4. Андрущенко В. Нульове бюджетування як інструмент фінансового аналізу та управління ресурсами / В. Андрущенко // Економіка і ринок: облік, аналіз, контроль. – 2000. – № 2. – С. 5–14.
5. Антимонопольний комітет України. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.amc.gov.ua>
6. Аткинсон Э. Б. Лекции по экономической теории государственного сектора : учеб. / Э. Б. Аткинсон, Дж. Стиглиц ; пер. с англ. ; под ред. Л. Л. Любимова. – М. : Аспект Пресс, 1995. – 832 с.
7. Аудит и контроллинг персонала : уч. пособ. / Ю. Г. Одегов, Т. В. Никонова. – М. : Экзамен, 2002. – 340 с.
8. Аудит і контроллинг персонала организации : уч. пособ. / под. ред. проф. П. Э. Шлендера. – М. : Вузовский учебник. – 2007. – 224 с.
9. Ачкасов В. А. Опыт местного самоуправления на Западе / В. А. Ачкасов // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 43–48.
10. Б'юкенен Дж. М. Суспільні фінанси і суспільний вибір : Два протилежних бачення держави / Дж. М. Б'юкенен, Р. А. Масгрейв ; пер. з англ. К. : КМ Академія, 2004. – 175 с.
11. Бакуменко В. Д. Удосконалення прийняття державно-управлінських рішень як один з найважливіших чинників розвитку державного управління / В. Д. Бакуменко // Зб. наук. праць УАДУ : Сучасні проблеми державного управління / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. Вип. 1. – С. 75.
12. Балацкий Е. Государственный сектор в макроэкономике [Електронний ресурс] / Е. Балацкий. – Режим доступу : <http://www.real-voice.info>
13. Баранова Н. П., Новікова Т. В. Соціальні стандарти та гарантії в системі соціальної політики України [Електронний ресурс] / Н. П. Баранова, Т. В. Новікова. – Режим доступу : <http://www.cpsr.org.ua>
14. Баскакова М. Японская экономическая модель / М. Баскакова // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 1. – С. 96–106.
15. Бесстремьянная Г. Е. Применение гипотезы Тибу для российских муниципалитетов / Г. Е. Бесстремьянная. – М., 2001. – 40 с.
16. Беляев О. О. Держава і перехідна економіка: Механізм взаємодії : моногр. / О. О. Беляев, А. С. Бебело, О. М. Комяков. – К. : КНЕУ, 2003. – 190 с.
17. Бирюков В. Госсобственность и госсектор в рыночной экономике / В. Бирюков, Е. Кузнецова // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. – № 3. – С. 14–21.

18. Білорус О. Г. Глобальна перспектива і сталий розвиток. Системні маркетингові дослідження : моногр. / О. Г. Білорус, Ю. М. Мацейко. – К. : МАУП, 2005. – 492 с.
19. Білорусов С. Г. Використання інформаційно-комунікаційних технологій при підготовці фахівців органів державної влади / С. Г. Білорусов // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 70. – С. 3.
20. Біль Д. Закон Вагнера : вступ до останньої версії статті Адольфа Вагнера, опублікованої 1911 р., та її переклад / Д. Біль // Журнал європейської економіки. – 2004. – Т. 3(№ 1). – С. 5–15.
21. Бойко И. Технологическая политика : имитационный сценарий (агент восточноазиатских стран) / И. Бойко // Информационно-маркетинговый центр инвестиций [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.investmets.com.ua/media/technoparks/tehhno-1>
22. Босак О. В. Фактори конкурентоспроможності вищих навчальних закладів в системі формування економіки знань / О. В. Босак // Регіональна економіка. – 2008. – № 4. – С. 225.
23. Брайсон Дж. М. Цикл стратегічних змін: ефективний метод стратегічного планування для державних та неприбуткових організацій / Джон М. Брайсон. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.management.com.ua/strategy/str103.html>.
24. Вайнштейн Г. Меняющийся мир и проблемы функционирования демократии / Г. Вайнштейн // Мировая экономика и международные отношения. – 2007. – № 9. – С. 3–17.
25. Варда Я. Острови надій : розробка стратегій локального розвитку / Я. Варда, В. Клосовські. – [2-е вид., стереотип.]. – К. : Молодь, 2005. – 311 с.
26. Варіанти залучення приватного сектора у сферу комунальних послуг в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tariffreform.padco.kiev.ua>
27. Васильев В. И. Местное самоуправление : [уч. и науч.-практ. пособ.] / В. И. Васильев – М., 1999. – 258 с.
28. Веб-сайт Головного управління державної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.guds.gov.ua
29. Веб-сайт Міністерства економіки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : me.kmi.gov.ua
30. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства / Л. А. Велихов. – М. : Наука, 1996. – 480 с.
31. Виссарионов А. Государственный сектор: границы, контроль, управление / А. Виссарионов, И. Федорова // Экономист. – 2003. – № 6. – С. 3–12.
32. Витрати і ресурси домогосподарств України у IV кварталі 2007 р. Держкомстат України. – К., 2008. – 177 с.

33. Вища освіта України – європейський вимір : стан, проблеми, перспективи: Доповідь Міністра освіти і науки України : за станом на 21 березня 2008 р.
34. Вітер І. Трансформація місця та ролі держави в умовах глобалізації розвитку / І. Вітер // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2002. – Вип. 8–2. – С. 30–38.
35. Вовк В. Україна в контексті сталого розвитку та процесу глобалізації / В. Вовк, С. Семенець, Т. Яхеева // Економічні реформи сьогодні. – 1999. – № 21. – С. 4.
36. Войтенко Т. О. Громадянське суспільство в Україні: аналіз соціального конструювання : наук. збірка ; відп. ред. Ю. Саєнко / Т. О. Войтенко, О. С. Гончарук, Ю. О. Привалов. – К. : Стило, 2002. – С. 41.
37. Войтович Л. Корпоративна держава та її рать в умовах глобалізації / Л. Войтович // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2006. – № 4. – С. 24–35.
38. Войтович Р. Глобальне суспільство ризику як нова форма соціальної організації / Р. Войтович // Вісник НАДУ. – 2006. – № 3. – С. 22.
39. Воловик Е. Глобализация экономики и её влияние на национальные бюджеты / Е. Воловик // Проблемы теории и практики управления. – 1999. – № 5.
40. Вольф М. Изменят ли новые технологии и глобализация рынков капитала масштабы государственного участия в экономике? / М. Вольф // Cato Journal. – 2001. – Vol. 21. – № 1. – P. 143–150.
41. Воронин А. Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики / А. Г. Воронин. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 176 с.
42. Всемирная организация здравоохранения : офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.who.int/ru>
43. Гвартни Дж. Размер государства и богатство наций [Електронний ресурс] / Дж. Гвартни, Р. Холлмб, Р. Лоусон. – Режим доступу : <http://www.polit.ru/research>
44. Геєць В. М. Інноваційні перспективи України : моногр. / В. М. Геєць, В. П. Семиноженко. – Харків : Константа, 2006. – 272 с.
45. Гладкий Ю. Н. Глобалистика: трудный путь становления / Ю. Н. Гладкий // Мировая экономика и международные отношения. – 1994. – № 10. – С. 104–116.
46. Глазатова М. К. Государственный и муниципальный заказ для малого бизнеса / М. К. Глазатова, А. В. Виленский // Экономика и жизнь. – 2001. – № 4.
47. Глазунова Н. И. Система государственного управления: [учеб. для вузов] / Н. И. Глазунова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА. – 2003. – С. 384.
48. Глобалізація і безпека розвитку : моногр. / О. Г. Білоус, Д. Г. Лук'яненко та ін. ; за ред. О. Г. Білоус. – К. : КНЕУ, 2002. – 789 с.
49. Головне управління державної служби України : офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish>

50. Гончарова Н. Г. Світовий досвід регулювання державного сектору економіки та можливості його використання у вітчизняній практиці / Н. Г. Гончарова // Економіка. Фінанси. Право. – 2004. – № 5. – С. 3–9.
51. Гончарова Н. П. Теоретичні питання визначення змісту та структурних складових державного сектору економіки / Н. П. Гончарова // Економіка. Фінанси. Право. – 2005. – № 8. – С. 9–17.
52. Горланов Г. В. Миссия государственного сектора и его предприятий в рыночной экономике / Г. В. Горланов, М. Х. Пежев. – Нальчик : Полиграфсервис и Т, 2001. – 16 с.
53. Государственная политика и управление : учеб. ; в 2 ч. / Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН). – М., 2006. – Ч. 1 : Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. – С. 217.
54. Государство в меняющемся мире (Всемирный банк. Отчёт о мировом развитии – 1997. Краткое содержание) // Вопросы экономики. – 1997. – № 7. – С. 4–34.
55. Граждан В. Д. Теория управления : уч. пособ. / В. Д. Граждан. – М. : Гардарики, 2006. – С. 75.
56. Грицюк Т. В. Социально-экономическая деятельность: роль государственного управления возрастает / Т. В. Грицюк // Региональная экономика : теория и практика. – 2004. – № 4(7). – С. 27–39.
57. Громадські організації в Україні : Статистичний бюлетень за 2007 рік. – К. : Державний комітет статистики України, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmi.gov.ua>
58. Губені Ю. Органи самоорганізації населення на селі як інструмент місцевого розвитку [текст] / Ю. Губені // Економіка України : Політико-економічний журнал Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства фінансів України та Національної академії наук України. – 2008. – № 7. – С. 84–91.
59. Гура Н. О. Облік у житлово-комунальному господарстві : теорія і практика / Н. О. Гура : моногр.– К. : Знання, 2006. – 351 с.
60. Давидюк О. О. Світовий досвід фінансування соціальних виплат. Центр перспективних соціальних досліджень [Електронний ресурс] / О. О. Давидюк. – Режим доступу : <http://www.cpsr.org.ua>
61. Даниель Кауфман. Інститут Світового банку. Матеріали з питань управління. Джерело даних : Кауфман Д., Краау А., Mastruzzi М., Управління. Карта світу : “Оріац Еркір”, 2002 [Електронний ресурс] / Даниель Кауфман. – Режим доступу : www.programaanticorruption.gob.mx/Debunking%20Myths_Fkaufmann.pdf
62. Декларація тисячоліття ООН, затверджена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 55/2 від 8 вересня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.nau.ua/doc/?code=995_621.
63. Демидова Л. Реформы общественного сектора на Западе / Л. Демидова // Мировая экономика и международные отношения. – 2001. – № 11. – С. 29–38.

64. Державна програма демонополізації економіки і розвитку конкуренції : за станом на 21.12.1993 р. / Нормативний акт Кабінету Міністрів України. Постанова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.nau.ua
65. Державна програма прогнозування науково-технологічного розвитку на 2008–2012 роки : за станом на 11.09.2007 № 1118 / Нормативний акт Кабінету Міністрів України. Постанова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.nau.ua
66. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року (чинна від 2006-21-07) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.liga.kiev.ua> (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Стратегія).
67. Державна цільова економічна програма створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2009–2013 роки : за станом на 14.05.2008 № 447 / Нормативний акт Кабінету міністрів України. Постанова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.nau.ua
68. Державне управління : філософські, світоглядні та методологічні проблеми : моногр. / за ред. В. М. Князева ; кол. авт. : В. М. Князєв, І. Ф. Надольний, М. І. Мельник та ін. – К. : Вид-во НАДУ : Міленіум, 2003. – 320 с.
69. Державний класифікатор соціальних стандартів та нормативів : за станом на 17.06.2002 р. № 293 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua> (Наказ Міністерства праці та соціальної політики України).
70. Державний комітет статистики. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
71. Держжитлокомунгосп : Заклики до сумління не спрацьовують [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://peruho.com/modules.php?op=modload&name=News&>
72. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики (чинний від 2004-15-10) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>. – (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Постанова).
73. Длугопольський О. В. Концептуальні засади функціонування державного сектору у глобалізованій економіці / О. В. Длугопольський // Фінанси України. – 2008. – № 4. – С. 11–22.
74. Длугопольський О. В. Суспільний сектор економіки: сутність, тенденції розвитку та ефективність / О. В. Длугопольський // Вісник ТДЕУ. – 2006. – № 3. – С. 41–59.
75. Длугопольський О. В. Теорія економіки державного сектора : навч. посіб. / О. В. Длугопольський. – Тернопіль : Екон. думка, 2007. – 489 с.
76. До питання використання прожиткового мінімуму у якості базового соціального стандарту : аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>
77. Дорофєєва Г. А. Управління державним сектором промисловості в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.02.03. / Г. А. Дорофєєва. – Донецьк, 2005. – 20 с.

78. Доходи та заощадження населення в перехідній економіці України / за ред. С. Панчишина та М. Савлука. – Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. – 406 с.
79. Дробенко Г. О. Стратегічне планування розвитку територіальних громад : метод. посіб. / Г. О. Дробенко, Р. П. Брусак, Ю. І. Свірський. – Львів : СПОЛОМ, 2001. – 117 с.
80. Економіка зарубіжних країн : навч. посіб. / за ред. Ю. Г. Козака, В. В. Ковалевського, К. І. Ржепішевського. – К. : ЦУЛ, 2003. – 352 с.
81. Економіка міст : Україна і світовий досвід: навч. посіб. / В. М. Вакуленко, Ю. Ф. Дехтяренко, О. І. Драпиковський та ін. ; за заг. ред. В. Макухи. – К. : Основи, 1997. – 243 с.
82. Економіка міського господарства : моногр. / за ред. Т. П. Юр'євої. – Харків, 2002. – 669 с.
83. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку : моногр. / за ред. акад. НАН України В. М. Гейця. – К. : Ін-т економіки прогнозування, Фенікс, 2003. – 1008 с.
84. Економічна енциклопедія : [у 3 т. / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.)]. – К. : Академія, 2002. – Т. 3. – 2002. – С. 528.
85. Економічна теорія : макро- та мікроекономіка / за заг. ред. З. Ватаманюка та С. Панчишина. – К. : Альтернативи, 2001. – 716 с.
86. Європейська соціальна хартія (переглянута), Страсбург, 3 травня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 51.
87. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Віче. – 2000. – № 3. – С. 43–50.
88. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України: за станом на 30 квітня 2002 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
89. Євтушевський В. А. Основи корпоративного управління : навч. посіб. / В. А. Євтушевський. – К. : Знання-Прес, 2002. – 317 с.
90. Єщенко П. С. Нова модель держави / П. С. Єщенко, Б. Є. Кваснюк, О. А. Бірюков. – Слов'янськ, 2002. – 144 с.
91. Жаліло Я. Економічна стратегія держави: теорія, методологія, практика : моногр. / Я. Жаліло. – К. : НІСД, 2003. – 368 с.
92. Жаліло Я. А. Українська економіка сьогодні : моногр. – Досягнення проблеми, перспективи / Я. А. Жаліло, Я. Б. Базилюк та ін. – К. : НІСД, 2007. – 92 с.
93. Желюк Т. Л. Аудит і оцінювання управлінської діяльності : [навч.-метод. посіб.] / Т. Л. Желюк. – Тернопіль : ТАЙП, 2008. – 235 с.
94. Желюк Т. Л. Модель інтеграції України до Європейського Союзу в системі державної служби / Т. Л. Желюк // Журнал Європейської економіки. – Т. 6 (№ 1), 2007. – С. 62–77.
95. Житлово-комунальне господарство України : [інформ.-аналіт. огляд]. – К., 2004.

96. Жихаревич Б. С. Мировой опыт стратегического планирования городов и его использование при разработке Стратегического плана Санкт-Петербурга // Особенности стратегического планирования развития городов в постсоветских странах [Электронный ресурс] / Б. С. Жихаревич. – Режим доступа : <http://www.citystrategy.leontief.ru>.

97. Жуковська А. Трансформація місця та ролі державного регулювання в сучасних економічних системах під впливом глобалізації / А. Жуковська // Вісник Донецького університету. Серія В. : Економіка і право. – 2006. – Спецвип. Т. 2. – С. 345–351.

98. Жуковська А. Трансформація функцій державного регулювання в умовах глобалізації / А. Жуковська // Галицький економічний вісник. – 2006. – № 2(9). – С. 65–71.

99. Жуковська А. Шляхи адаптації національної моделі державного регулювання економіки до процесів глобалізації / А. Жуковська // Праці сьомої міжнародної наукової конференції студентів і молодих учених “Управління розвитком соціально-економічних систем: глобалізація, підприємництво, стале економічне зростання”. – Ч. 5. – Донецьк : Дон НУ, 2006. – С. 89–91.

100. Задихайло Д. В. Корпоративне управління : навч. посіб. / Д. В. Задихайло, О. Р. Кібенко, Г. В. Назарова. – Харків : Еспада, 2003. – 688 с.

101. Зайцев В. И. Теория, методология и организация стратегического планирования / В. И. Зайцев, С. А. Логвинов // Стратегическое планирование ; под ред. Э. А. Уткина]. – М. : Ассоциация авторов и издателей “ТАНДЕМ”; Издательство ЭКМОС, 1999. – 440 с.

102. Звіт про роботу Фонду державного майна України та хід виконання Державної програми приватизації у 2008 році [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports/spfu/2008.pdf>

103. Звіт про стан реалізації Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки, затвердженої Законом України від 24.06.04 № 1869-IV, протягом 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.minjkg.gov.ua/?category=112>

104. Зміна ідеології прожиткового мінімуму як базового соціального стандарту : аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.niss.gov.ua>

105. Иванов В. Н. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления / В. Н. Иванов, В. И. Патрушев. – [2-е изд., пераб. и доп.]. – М. : ЗАО “Издательство “Экономика”, 2001. – 327 с. – (Энциклопедия управленческих знаний).

106. Иванов Н. Приватизация государственной собственности / Н. Иванов // Экономика Украины. – 2001. – № 4. – С. 23–30.

107. Иванова В. Н. Технологии муниципального управления : уч. пособ. / В. Н. Иванова, Ю. Н. Гузов, Т. И. Безденежных. – М. : Финансы и статистика, 2005. – 396 с.

108. Игнатов В. Местное самоуправление / В. Игнатов, В. Рудой. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2001. – 416 с.

109. Інноваційний розвиток економіки: моделі, система управління, державна політика : моногр. / за ред. Л. І. Федулової. – К. : Основи, 2005. – 552 с.
110. Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку / за наук. ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка-Н, 2008. – 528 с.
111. Інтернет-сайт інформаційних новин Львівщини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.observator.org/news/7661.html>
112. Інформаційні та комунікаційні технології в освіті і науці на 2006–2010 роки: Державна програма: за станом на 07.12.2005 № 1153. – (Нормативний акт Кабінету міністрів України. Постанова) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.nau.ua
113. Інформація Держкомстату України. – К. : Державний комітет статистики України, 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
114. Інформація про середній розмір місячної пенсії та кількість пенсіонерів // Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua>
115. Камишанська М. О. Державна власність у трансформаційній економіці України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : 08.01.01 / М. О. Камишанська. – Донецьк, 2004. – 20 с.
116. Карсалад І. Экономическая и социальная политика Франции / И. Карсалад, М. Озанда. – Париж, 1992. – 130 с.
117. Киреев А. Международная экономика : в 2-х ч. – Ч. 2. Международная макроэкономика : открытая экономика и макроэкономическое программирование : уч. пособ. для вузов. – М. : Международные отношения, 1999. – 488 с.
118. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : підруч. / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
119. Ковтун О. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / О. І. Ковтун. – Львів : Новий світ-2000, 2006. – 432 с.
120. Козоріз Д. Інформаційна присутність органів виконавчої влади в мережі Інтернет. Офіційний звіт директора департаменту Державного комітету телебачення і радіомовлення України. Офіційний сайт Державного комітету з питань зв'язку та інформатизації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : stc.kmu.gov.ua/control/uk/sitemap/main
121. Козюк В. В. “Рейнська модель” у глобальних торговельних та монетарних процесах / В. В. Козюк // Фінанси України. – 2007. – № 7. – С. 141–154.
122. Козюра І. Місцеве врядування в Канаді / І. Козюра. – К. : УАДУ, 2001. – 156 с.
123. Коммюнике Конференции Министров, ответственных за внешнее образование. – Берлин, 19 сентября 2003 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nsc.edu.ru>
124. Комплексна програма підготовки державних службовців: Державна цільова програма: за станом на 09.11.2000 р. № 1212 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.nau.ua. – (Нормативний акт Президента України. Указ).

125. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 23.

126. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 8.12.2004. – Харків : ФОРУМ, 2008.

127. Концепція Державної програми підвищення конкурентоспроможності національної економіки на 2007–2015 роки / за ред. І. В. Крючкової. – К. : Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2007. – 24 с.

128. Концепція комплексної програми фундаментальних досліджень “Наноструктурні системи, наноматеріали, нанотехнології” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.imp.kiev.ua/nano/ukr/main/main_conception_ukr.html

129. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України Міністерством фінансів України спільно з Головним контрольно-ревізійним управлінням від 24 травня 2005 року № 158-р.

130. Концепція розвитку житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 1995 р. № 150 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – С. 49–64.

131. Корнаї Я. Шлях до вільної економіки. Відхід від соціалістичної системи : угорський приклад / Я. Корнаї ; пер. з англ. – К. : Наукова думка, 1991. – 140 с.

132. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 487 с.

133. Кравченко С. Аналіз глобальних тенденцій сучасних державно-управлінських реформ / С. Козоріз // Вісник НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 68–69. Кухар О. В. Державний сектор в умовах ринкової

134. трансформації економіки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : 08.01.01 / О. В. Кухар. – Львів, 2004. – С. 5–6.

135. Кучеренко В. Р. Основы государственного регулирования экономики : уч. пособ. / В. Р. Кучеренко, В. А. Карпов, Е. А. Кузнецов. – Одесса : Астропринт, 2001. – 160 с.

136. Лексин В. Н. Новые проблемы российских городов. Муниципализация социальных объектов: правовые и финансовые решения / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : УРСС, 2000. – 256 с.

137. Лекции по экономике города и муниципальному управлению / под ред. А. С. Пузанова. – М. : Фонд “Институт экономики города”, 2004.

138. Леонтьева Е. Приватизация государственных предприятий в Японии / Е. Леонтьева // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. – № 2. – С. 101–109.

139. Лузан С. Регулирование и управление предприятиями с государственным участием / С. Лузан // Вопросы экономики. – № 9. – 2004. – С. 36.

140. Люткевич В. Б. Організаційні умови та методика дослідження проблеми створення освітніх округів / В. Б. Люткевич // Регіональна економіка. – 2007. – № 4 (47). – С. 80.

141. Макконелл К., Брю С. Економіка. Принципи, проблеми и политика / К. Макконелл, С. Брю. – М. : Республика, 1992 ; Реферат-Дайджест. – М. : Менеджер, 1993.

142. Макконелл К. Р. Макроекономіка. Аналітична економія : принципи, проблеми і політика / К. Р. Макконелл, С. Л. Брю. – Ч. 1. – Львів : Просвіта, 1997. – 670 с.

143. Малахов А. С. Государство в условиях глобализации : уч. пособ. / А. С. Малахов. – М. : КДУ, 2007. – 256 с.

144. Малік Є. О. Моделі організації систем фінансування охорони здоров'я, прийнятність їх для України / Є. О. Малік, Д. А. Малік // Ринок цінних паперів України. – 2006. – № 5–6.

145. Мамут Л. С. Этатизм и анархизм как типы политического сознания / Л. С. Мамут. – М. : Наука, 1989.

146. Марков М. В. Экономический анализ природы государственной власти: договорной и принужденческий подходы / М. В. Марков // Вестник СПбГУ. Серия 5. – 2004. – Вып. 1 (№ 5). – С. 61–70.

147. Мартынов В. Кооперативы и рыночная экономика (вариант Швеции) / В. Мартынов // Мировая экономика и международные отношения. – 1991. – № 8. – С. 87–100.

148. Марцин В. С. Наукознавство / В. С. Марцин. – К. : УБС НБУ, 2007. – С. 439.

149. Матеріали Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики і місцевого самоврядування.

150. Медведєв Д. М. Розвиток державного сектору економіки в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08.02.03 / Д. М. Медведєв. – Донецьк, 2006. – 20 с.

151. Медичне страхування у Франції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://forinsurer.com/public/03/04/17/1055>

152. Межі державної влади : моногр. / О. І. Верник, П. В. Куфтирєв, А. Д. Машков, В. В. Самохвалов, В. П. Самохвалов. – К., 2001. – 216 с.

153. Мельник А. Трансформація системи державного регулювання економіки європейських країн на завершенні 20-го століття / А. Мельник // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2001. – Спец. вип. – С. 41–47.

154. Мельник А. Ф. Муніципальне утворення як корпорація: організаційні та правові проблеми становлення / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський // Тези доповідей науково-практичної конференції “Розвиток корпоративного управління і глобальному середовищі”. – Тернопіль : ТОВ “Поліграфіст”, 2004. – С. 30–33.

155. Мельник А.Ф. Муніципальний менеджмент / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, О. П. Дудкіна ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2006. – 420 с.

156. Мельник А. Ф. Організаційно-економічний механізм розвитку територіального комплексу послуг : моногр. / А. Ф. Мельник. – Тернопіль : Збруч, 1997. – 251 с.

157. Мельник А. Ф. Публічний сектор і державна політика в демократичному суспільстві : моногр. / А. Ф. Мельник, О. В. Длугопольський. – Тернопіль : Екон. думка, 2008. – 240 с.

158. Мельник А. Ф. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика : моногр. / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський. – Тернопіль : Екон. думка, 2007. – 476 с.

159. Мельник А. Ф. Організаційні та економічні аспекти розвитку малого бізнесу в сфері послуг : моногр. / А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна. – Тернопіль : Збруч, 1996. – 181 с.

160. Мельниченко В. Функції публічного управління у контексті децентралізації / В. Мельниченко // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2005. – № 2. – С. 79–86.

161. Меркер Г. Трансформація державного сектора в умовах глобалізації світового господарства (на прикладі промислово розвинутих країн) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : 08.05.01 / Г. Меркер. – К., 2001. – 18 с.

162. Мета реформ у вищій школі – якість і доступність освіти – Доповідь міністра І. Вакарчука на підсумковій колегії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.mon.gov.ua/newstmp/2009-1/10-04dopovid.doc

163. Методичні рекомендації до написання розділів (підрозділів) Стратегії економічного та соціального розвитку України до 2011 р. : [2003-25-06] (Інструктивний матеріал Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції. Лист).

164. Методичні рекомендації щодо розроблення та впровадження систем управління якістю відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001:2001 в органах виконавчої влади”, який затверджено спільним наказом Держспоживстандарту України та Голодержслужби України від 31.07.06 № 273/221.

165. Методичні рекомендації щодо формування регіональних стратегій розвитку. – [2002-29-07] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uapa-dlc.org.ua/ukrmisto/N8-1.htm>

166. Михайловська О. Держава і розвиток інститутів громадянського суспільства / О. Михайловська // Політичний менеджмент. – 2005. – № 3(12). – С. 108–114.

167. Міжнародні інтеграційні процеси сучасності : моногр. / А. С. Філіпенко (кер. авт. кол.), В. С. Будкін, М. А. Дудченко та ін. – К. : Знання України, 2004. – 304 с.

168. Мінімальні соціальні стандарти як механізм вирішення основних соціальних проблем держави та критерії розрахунку соціальних послуг:

аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>

169. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / за ред. А. Ткачука. – К. : Заповіт, 1998. – 187 с.

170. Модернізаційні процеси в Україні : основні проблеми та умови їх розвезення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ebk.net.ua/Book/political_science/uriy_politologiya/part8/1805.htm

171. Модернізація програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки в рамках Постанови КМУ від 3 вересня 2008 року № 776.

172. Монастирський Г. Л. Концепція технологічного підходу до управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня / Г. Л. Монастирський // Європейські орієнтири муніципального управління: матеріали науково-практ. конф. за міжнародною участю. Ч. 2. – К. : ВПЦ АМУ. – С. 67–70.

173. Монастирський Г. Л. Модернізація технологій управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня / Г. Л. Монастирський // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 12. – С. 119–125.

174. Монастирський Г. Л. Муніципалізація як нова парадигма місцевого розвитку / Г. Л. Монастирський // Організаційні та економічні проблеми розвитку муніципальних утворень : зб. тез доповідей міжнародної науково-практичної конференції / ТНЕУ. – Тернопіль : Екон. думка, 2006. – С. 18–23.

175. Монастирський Г. Л. Теорія організації : навч. посіб. / Г. Л. Монастирський. – К. : Знання, 2008. – 319 с.

176. Мочерний С. Сектор державний / Економічна енциклопедія : [у 3 т. / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.)]. – Т. 3. – К. : Академія, 2002. – С. 342.

177. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / за ред. Ю. П. Шарова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 350 с.

178. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, О. П. Дудкіна; за ред. д.е.н., проф. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2006. – 420 с.

179. Наукова програма дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління : Державна цільова програма: за станом на 08. 08. 2001 року № 953 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.nau.ua. – (Нормативний акт Кабінету міністрів України. Постанова).

180. Національна Доктрина розвитку освіти (чинна від 2002-17-04). – (Нормативний документ Президента України. Указ).

181. Нестеренко О. В. Надання інформаційних та інших послуг громадянам та юридичним особам з використанням електронної інформаційної системи “Електронний уряд” / О. В. Нестеренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : nav@stc.gov.ua

182. НУО та протидія корупції: роль, сан, перспективи. Звіт про результати дослідження. – К. : БФ “Творчий центр “Каунтерпарт”, 2007. – 80 с.

183. О'Салливан А. Экономика города / О'Салливан ; пер. с англ. – [4-е изд.]. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 706 с.
184. Образование в XXI веке: подходы и практические меры. Париж, Франция, 5–9 октября 1998. Образование для всех: выполнение наших обязательств. – Дакар, Сенегал, 26–28 апреля 2000 г. – К. : МАУП, 2001. – 64 с.
185. Онищенко О. Громадянське суспільство: тенденції становлення / О. Онищенко // Наука і суспільство. – 2002. – № 1/2.
186. Орехов О. Електронний уряд – бачення Майкрософт. 2004 Microsoft Corporation. All rights reserved. This presentation is for informational purposes only. Microsoft makes no warranties, express or implied, in this summary.
187. Осадчая И. Зачем рыночной экономике нужен государственный сектор? / И. Осадчая // Наука и жизнь. – 2006. – № 6.
188. Освіта: Україна XXI століття : Державна національна програма. – К. : Райдуга, 1994. – 62 с.
189. Основні показники економічного і соціального стану України 2001–2008 роки. К. Національний банк України, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/macro/index.htm>
190. Офіційний сайт Агентства соціальної інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.asi.org.ru
191. Офіційний сайт Білоруської республіканської суспільної організації “Об'єднаний шлях” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ngo.by
192. Офіційний сайт Одеської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/news/5525>.
193. Офіційний сайт Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.worldbank.org.
194. Офіційний сервер неурядової неприбуткової громадської організації Нова Формація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nf.org.ua/>
195. Пакуліна А. А. Розвиток сфери охорони здоров'я як важливий стратегічний напрямок соціальної політики України [Електронний ресурс] / А. А. Пакуліна, О. Г. Кірдіна. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/18_NiIN_2007/Economics/22959.doc.htm
196. Парахина В. Н. Муниципальное управление : уч. пособ. / В. Н. Парахина, Е. В. Галеев, Л. Н. Ганшина. – М. : КНОРУС, 2007. – 496 с.
197. Пасінович І. І. Державне регулювання вищої освіти в умовах ринкових відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук / І. І. Пасінович. – Львів : НАН України, Інститут рег. відносин, 2009.
198. Пашков В. Напрямки оптимізації господарсько-правового забезпечення суспільних відносин у галузі охорони здоров'я / В. Пашков. – К. : МОРІОН, 2006. – 360 с.
199. Перехідна економіка : підруч. / В. М. Гесць, Є. Г. Панченко, Е. М. Лібанова та ін. ; за ред. В. М. Гейця. – К. : Вища школа, 2003. – 591 с.
200. Перспективи розвитку місцевого самоврядування : досвід України та Швеції. – К., 1998. – 124 с.

- 201.Петренко С. Н. Контроллинг – основа управления бизнесом / С. Н. Петренко, Л. А. Сухарева. – К. : Ника-Центр, Єльга, 2002. – 208 с.
- 202.Петровський П. Проблема визначення сучасної парадигми державного управління / П. Петровський // Вісник НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 66.
- 203.План дій Україна – Європейський Союз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua>
204. План дій щодо членства в НАТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua>
- 205.План заходів щодо удосконалення єдиної державної комп'ютерної системи “Кадри” на 2000–2004 роки: Державна цільова програма: за станом на 04 07.2000 р. № 279-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.nau.ua. – (Нормативний акт Кабінету міністрів України. Розпорядження).
206. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії : моногр. ; за заг. ред. д.і.н., проф. А. І. Кудряченка. – К. : НІСД, 2007. – 396 с.
- 207.Політична ситуація та соціально-економічні настрої населення України: березень 2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uisr.org.ua>
- 208.Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти: за станом на 17.10.2008 р. / Кабінет Міністрів України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd>. – (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Постанова).
- 209.Поплавська Ж. В. Інтелектуальний капітал економіки знань / Ж. В. Поплавська, В. Г. Поплавський // Вісник НАН України. – 2007. – № 2. – С. 52–62.
- 210.Послідовність. Ефективність. Відповідальність: Програма діяльності Кабінету міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : Урядовий портал.
- 211.Прес-служба Міністерства юстиції України. Новини міністерства: за станом на 26.11.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>
- 212.Про благодійництво та благодійні організації: за станом на 16.09.1997 року № 531/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 46. – С. 292. (Закон України).
- 213.Про внесення змін до закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 47, ст. 463 (Закон України).
- 214.Про внесення змін та доповнень до Переліку інформаційних та інших послуг електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” : за станом на 27.07. 2004 № 167. – (Наказ Держкомзв'язку).

215. Про внесення зміни до статті 5 Закону України “Про прожитковий мінімум”, за станом на 12.02.2008 року № 122-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 12. – с. 110. – (Закон України).

216. Про впровадження системи стратегічного планування і прогнозування. – (чинний від 1999-30-04) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc>. – (Нормативний документ Президента України. Указ).

217. Про день державної служби : за станом на 4 квітня 2003 року. – (Нормативний документ Президента України. Указ).

218. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб: за станом 15.12.2005 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>. – (Закон України).

219. Про державний бюджет на 2008 рік і про внесення змін у деякі законодавчі акти України: за станом на 28.12.2007 р. № 107-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 5–6. – С. 78. – (Закон України).

220. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: за станом на 5.10. 2000 року № 2017-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – С. 409. – (Закон України).

221. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: за станом на 21.11. 1992 р. № 2811-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 5. – С. 21. – (Закон України).

222. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31–32. – С. 263. – (Закон України).

223. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: за станом на 01.06. 2000 року № 1768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 35. – С. 290. – (Закон України).

224. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам: за станом на 18.05. 2004 р. 1727-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 33–34. – С. 404. – (Закон України).

225. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: за станом на 1 серпня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>. – (Нормативний документ Президента України. Указ).

226. Про дотримання законодавства щодо розвитку науково-технічного потенціалу та інноваційної діяльності в Україні (чинний від 2004-16-06) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : gska2.rada.gov.ua. – (Нормативний документ Верховної Ради України. Постанова).

227. Про електронний цифровий підпис: за станом на 22.05.2003 р. № 852-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua. – (Закон України).

228. Про електронні документи та електронний документообіг : за станом на 22.05.03 №851-IV/ Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>. – (Закон України).

229. Про житлово-комунальні послуги : за станом на 24.06.2004. – Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – С. 49–64. – (Закон України).

230. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : станом на 31 липня 2004 року № 854 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>. – (Нормативний документ Президента України. Указ).

231. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: за станом на 15 вересня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>. – (Нормативний документ Президента України. Указ).

232. Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки. – Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – С. 16–40. – (Закон України).

233. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, від 9 липня 2003 року № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 49–51. – С. 376. – (Закон України).

234. Про затвердження прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2010–2012 роки (чинний від 2008-13-09). – (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Постанова).

235. Про затвердження бюджетної стратегії на 2008–2012 роки : за станом на 25 вересня 2008 р. – (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Постанова).

236. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року (чинний від 2006-21-07). – (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Положення).

237. Про затвердження Державної цільової програми “Створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2009–2013 роки” (чинний від 2008-14-05). – (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Постанова).

238. Про затвердження Загальнодержавної комплексної програми розвитку високих наукоємних технологій: за станом на 09.04. 2004 р. № 1676-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua. – (Закон України).

239. Про затвердження заходів щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний уряд” (чинний від 2003-24-02). – (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Постанова).

240. Про затвердження Методики визначення прожиткового мінімуму на одну особу та для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення: за станом на 12.06. 2000 р. № 347/4568 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua> – (Наказ Міністерства праці та соціальної політики України).

241. Про затвердження Методики визначення прожиткового мінімуму на одну особу та для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних

груп населення (чинний від 2000-14-04) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua>. – (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Постанова).

242. Про затвердження Переліку і Порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” : за станом на 15.08.2003 р. № 149. – (Наказ Держкомзв’язку).

243. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” на період до 2010 року.

244. Про затвердження Порядку обов’язкової передачі документованої інформації (чинний від 2004-28-10). – (Інструктивний документ Кабінету Міністрів України. Постанова).

245. Про затвердження правил посиленої сертифікації : за станом на 13.01.2005 р. № 3. – (Наказ ДСТСЗІ СБ України).

246. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків” : за станом на 16 січня 2008 р. – (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Постанова).

247. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки (чинний від 2004-8-06). – (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Положення).

248. Про затвердження Типового порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності (чинний від 2004-28-10). – (Інструктивний документ Кабінету Міністрів України. Постанова).

249. Про затвердження Типового порядку здійснення документообігу в органах виконавчої влади (чинний від 2004-28-10). – (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Постанова).

250. Про звернення громадян : за станом на 02. 10. 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – С. 256. – (Закон України).

251. Про інформацію: за станом на 02.10.1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – С. 650. – (Закон України).

252. Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : за станом на 5 березня 2004 року. – (Нормативний документ Президента України. Указ).

253. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні : за станом 20 лютого 2006 р.– (Нормативний документ Президента України. Указ).

254. Про концесії : за станом на 16.07.1999 р. № 997- XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – С. 372. – (Закон України).

255. Про межу малозабезпеченості : за станом на 04. 10. 1994 р. № 190/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 42. – С. 382. – (Закон України).

256. Про молодіжні та дитячі організації : за станом на 01.12.1998 р. № 218-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 1. – С. 2. – (Закон України).

257. Про об'єднання громадян : за станом на 16. 06. 1992 р. № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – С. 504. – (Закон України).

258. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку : за станом на 29.11. 2001 р. № 2866-111 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 10. С. 78–82. – (Закон України).

259. Про оподаткування доходів фізичних осіб // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 37. – С. 308. – (Закон України).

260. Про оподаткування прибутку підприємств // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – С. 28. – (Закон України).

261. Про органи самоорганізації населення: за станом на 11.07.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – С. 254. – (Закон України).

262. Про організацію оборонного планування (чинний від 2004-18-11) // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 4. – Ст. 97. – (Законодавчий акт).

263. Про політичні партії в Україні: за станом на 05.04.2001 р. № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – С. 118. – (Закон України).

264. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: за станом на 23.09.1997 р. № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – С. 299. – (Закон України).

265. Про пріоритетні напрямки розвитку науки і техніки: станом на 09 лютого 2006 р. // Відомості Верховної Ради України, 2001, № 48, ст. 25 (зі змінами, внесеними згідно із Законом № 3421 – IV (3421-15), ВВР, 2006, № 22, ст. 199). – (Закон України).

266. Про прожитковий мінімум: за станом на 15.07.1999 р. № 966-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 38. – С. 348. – (Закон України).

267. Про професійних творчих працівників та творчі спілки : за станом на 07. 10.1997 р. № 554/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 52. – С. 312. – (Закон України).

268. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : за станом на 13. 12. 2001 року № 2886-III // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – С. 397. – (Закон України)

269. Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої) : за станом на 14.09.2006 р. № 137-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 43. – С. 418. – (Закон України).

270. Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації (чинний від 2004-18-10) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>. – (Документ Кабінету Міністрів України. Розпорядження).

271. Про свободу совісті та релігійні організації: за станом на 23.04.1991 р. № 987-XII // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 25. – С. 283. – (Закон України).

272. Про соціальні послуги: за станом на 24.06.2004 р. № 1891-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – С. 537. – (Закон України).

273. Про соціально-економічне становище України за січень–липень 2008 року. – К. : Державний комітет статистики України, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov>. – (Інформація Держкомстату України. Оперативні дані).

274. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: за станом на 21 листопада 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 89. – С. 89. – (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Розпорядження).

275. Проблемы теории и практики развития городской хозяйственной системы : монография / С. В. Богачев, М. В. Мельникова, А. А. Лукьянченко / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : ООО “Юго-Восток”, 2006. – 381 с.

276. Програма запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади (чинний від 2006-11-05) [Електронний ресурс]. – (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Постанова).

277. Програма модернізації державної податкової служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=139-2002-%EF>. – (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Постанова).

278. Програма підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання: Державна цільова програма : за станом на 10 вересня 2003 р. № 1444 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.nau.ua. – (Нормативний акт Кабінету міністрів України. Постанова).

279. Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002–2005 роки та на період до 2010 року (чинний від 2002-14-02) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=139-2002-%EF> – (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Постанова).

280. Програма розвитку державної служби на 2005–2010 роки: Державна цільова програма : за станом на 8 червня 2004 р. № 746 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.nau.ua. – (Нормативний акт Кабінету міністрів України. Постанова).

281. Програма соціально-економічного розвитку України на 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.nau.ua

282. Програмні засади розбудови економіки знань. “Toward knowledge societies”, Всесвітня доповідь ЮНЕСКО 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/Monitor/may/9.htm.

283. Процьків О. Моделювання оптимального обсягу державної власності / О. Процьків // Бюлетень про приватизацію. – 2005. – № 5. – С. 17–20.

284. Радзівський І. Глобалізація і трансформація статусу національної держави / І. Радзівський // Вісник УАДУ. – 2005. – № 1. – С. 73.
285. Рассадина А. Государственный сектор в развитых странах / А. Рассадина // Экономист. – Москва. – 2002. – № 6. – С. 9–22.
286. Рахункова палата України. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua>
287. Реалізація державної політики у сфері державної служби: звіт про результати діяльності Головного управління державної служби України у 2008 році; за заг. ред. Т. Мотренка. – К. : ТОВ “Максимус”, 2009. – 127 с.
288. Регіони України : статист. зб. – К., 2005. – Ч. 1. – 508 с.
289. Регуляторна реформа у житлово-комунальному господарстві України: аналітична доповідь до проекту “Програма розробки політики” / “Регуляторна реформа у житлово-комунальному секторі України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.icps.com.ua/doc/ZKH_regul_reform.pdf
290. Результати оцінки системи державної служби України за показниками SIGMA/OECD та публічного обговорення. Офіційний веб-сайт Головного управління державної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.guds.gov.ua/control/uk/publish/printable_article.jsessionid=682892620DF5FBC3C0EDB1683FDFD0F6?ar.
291. Реформа государственного управления: Институционализация консультаций между институтами власти и неправительственными организациями в странах СНГ. Условия, формы, практика. – Bratislava : UNDP, 2002. – 119 с.
292. Реформа системи охорони здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/uk/gesellschaft/main-content-08/reforma-sistemi-okhoroni-zdorovja.html>
293. Реформування охорони здоров'я: комплексний підхід [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apteka.ua/online/26567/>
294. Рівень життя населення України; за ред. Л. М. Черенко. / НАН України. Ін-т демографії та соц. дослідж., Держ. ком. статистики України. – К. : ТОВ “Видавництво “Консультант”, 2006. – 428 с.
295. Рогов С. Социальное государство: Россия и мировой опыт // Международная экономика. – 2007. – № 8. – С. 26–37.
296. Розпутенко І. Ефективність державного управління : моногр. / І. Розпутенко. – К., 2002. – 120 с.
297. Розпутенко І. Управління державними видатками в перехідних економіках / Розпутенко І. – К. : Основи, 2000. – 145 с.
298. Руденко О. Суспільні протиріччя як важливий фактор впливу на стабільність суспільного розвитку / Руденко О. // Вісник НАДУ. – 2005. – № 4. – С. 60–62.
299. Рябак В. В. Проблеми реформування житлово-комунального господарства в Україні / Рябак В. В. // Економіка та держава. – 2008. – № 12. – С. 5–6.

300. Салій І. Українські міста: питання власності і муніципального управління / І. Салій. – К., 2001. – 416 с.
301. Самуельсон П. Економіка : підруч. / П. Самуельсон. – Львів: Світ, 1993. – 493 с.
302. Самуельсон П. Экономика / П. Самуельсон. – Т. 1. – М. : НПО Аллегон, 1994. – 150 с.
303. Світовий банк виділить Україні \$50 млн. на модернізацію фінансів: Бізнес-новини в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : povynar.com.ua/business/38519
304. Семиноженко В. Гуманітарні вектори національного розвитку / Семиноженко В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.semynozhenko.net/documents/5/
305. Серегина С. Ф. Роль государства в экономике: синергетический подход / С. Ф. Серегина. – М. : Дело и Сервис, 2002. – 288 с.
306. Система муніципального управління : учеб. / под ред. В. Б. Зотова. – 3-е изд. – СПб : Питер, 2007. – 560 с.
307. Система охорони здоров'я та соціального страхування в Німеччині [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://forinsurer.com/public/03/04/17/1047>
308. Словник іншомовних слів; за ред. О. С. Мельничука. – К. : Головна редакція УРЕ Академії наук Української РСР, 1975. – 775 с.
309. Соціальний захист населення України : статист. зб. / Державний комітет статистики України, Державний комітет статистики України, 2007.
310. Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України у 2008 році. – К.: Держкомстат України, 2008. – 80 с.
311. Спільний Європейський економічний простір: гармонізація міжрегіональних суперечностей : моногр. [за ред. Д. Г. Лук'яненка, В. І. Чутикова]. – К., 2007. – 543 с.
312. Ставровский Е. О формировании государственного сектора экономики / Е. Ставровский // Экономика Украины. – 1999. – № 7. – С. 12–19.
313. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002–2006 роки : Звіт за даними дослідження / автори-упоряд.: Любов Паливода, Оксана Кікоть – К. : БФ “Творчий центр “Каунтерпарт”, 2006. – 160 с.
314. Статистичний щорічник України за 2004 рік. Державний комітет статистики. – К. : Консультант, 2004.
315. Створення та розвиток мережі пунктів колективного доступу до мережі Інтернет як складової сучасної інформаційно-комунікаційної інфраструктури України: Державна цільова програми [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.stc.gov.ua. – (Нормативний акт Кабінету міністрів України. Постанова).
316. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Стігліц Дж. Е. ; пер. з англ. – К. : Основи, 1998. – 854 с.
317. Стратегічний план економічного розвитку м. Тернопіль / Підготовлений Комітетом стратегічного планування за сприяння проекту “Економічний розвиток міст” за підтримки USAID. – Тернопіль, 2006.

318. Стратегічний план розвитку міста Чигирин Черкаської області на 2005–2010 роки. – Чигирин, 2005.

319. Стратегія економічного і соціального розвитку Вінницької області на 2005–2015 роки. – Вінниця, 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vin.gov.ua>

320. Стратегія економічного і соціального розвитку Івано-Франківської області до 2011 року. – Івано-Франківськ, 2003.

321. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) “Шляхом європейської інтеграції”. – (офіц. видання) / [А. С. Гальчинський, В. М. Геєць та ін.] ; Нац. ін-т стратег. дослідж. ; Ін-т екон. прогнозування НАН України ; М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

322. Стратегія модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки: за станом на 16 січня 2007 р. – (Нормативний документ Кабінету Міністрів України. Постанова).

323. Стратегія національної безпеки України : за станом на 12 лютого 2007 р. – (Нормативний документ Президента України. Указ).

324. Стратегія розвитку Львівської області до 2015 року (скорочений варіант) / Матеріали підготовлені за допомогою Проекту розвитку Львівщини для Львівської обласної ради за підтримки DFID. – Львів, 2005.

325. Стратегія розвитку Тернопільської області на період до 2015 року. – (3-тє вид., доп. і перероб.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oda.te.gov.ua/economics>

326. Стратегія соціально-економічного розвитку Закарпатської області на період до 2015 року. – Ужгород, 2006.

327. Стратегія соціально-економічного розвитку Сумської області до 2015 року. – Суми, 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://state.gov.sumy.ua>

328. Стратегія соціально-економічного розвитку Чернігівської області на період до 2015 року – необхідність сьогодні / Н. Білоус // Офіційний сайт Чернігівської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://regadm.cn.ua>

329. Суринов А. Е. Доходы населения. Опыт количественных измерений / А. Е. Суринов. – М. : Финансы и статистика, 2000. – 432 с.

330. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ : уч. пособ. / Ю. П. Сурмин Ю. П. – К.: МАУП, 2003. – 368 с.

331. Сурмін Ю. Тенденції розвитку державного управління / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2007. – № 2. – С. 10.

332. Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики : збірник матеріалів координаційно-методологічної наради. – К. : Логос, 2001. – 147 с.

333. Талапина Э. В. Управление государственной собственностью / Э. В. Талапина. – СПб. : Изд-во “Юридический центр Пресс”, 2002. – С. 74.

334. Танци В. Роль государства в экономике: эволюция концепций / В. Танци // Международная экономика и международные отношения. – 1998. – № 11. – С. 51–62.

335. Тарасов А. Теория модернизации, вид оружия идеологической борьбы [Электронный ресурс] / А. Тарасов. – Режим доступа : <http://saint-juste.narod.ru/modernisation.htm>

336. Теория хозяйственного порядка: “Фрайбургская школа” и немецкий неолиберализм / [Сост., предисловие и общ. Ред. В. Гутника]; [пер. с нем.]. – М.: Экономика, 2002 – 482 с. – ISBN 5-282-02137

337. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль. – М., 1992. – 242 с.

338. Туленков М. В. Концептуальні засади організації сучасного менеджменту : моногр. – К.–Ніжин : ТОВ “Вид-во “Аспект-Поліграф”, 2006. – С. 310.

339. Україна у цифрах у 2005 р. Статистичний довідник ; за ред. О. Г. Осауленка. – К. : Консультант, 2006. – 650 с.

340. Україна у цифрах у 2006 р. Статистичний довідник ; за ред. О. Г. Осауленка. – К. : Консультант, 2007. – С. 32, 54, 302, 315.

341. Україна у цифрах у 2007 р. Статистичний довідник ; за ред. О. Г. Осауленка. – К. : Консультант, 2008. – 572 с.

342. Україна як соціальна держава: гасло для політичної конкуренції чи шлях до солідаризації суспільства? – К. : НІСД. – 2008. – 42 с.

343. Українське суспільство 1992–2006 : соціологічний моніторинг / за ред. д.е.н. В. Ворони, д. соц. н. М. Шульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2006. – 578 с.

344. Филиппов Ю. В. Основы развития местного хозяйства / Ю. В. Филиппов, Т. Т. Авдеева. – М. : Дело, 2000. – 264 с.

345. Філіпенко А. С. Економіка зарубіжних країн : підруч. / А. С. Філіпенко, В. А. Вергун, І. В. Бураківський ; за ред. А. С. Філіпенка. – К. : Либідь, 1996. – 416 с.

346. Філіпенко А. Модернізація економіки України в умовах глобалізації [Електронний ресурс] / А. Філіпенко. – Режим доступа : <http://www.3w.mk.ua/Site3W/00000094.htm>

347. Фішук В. Електронні державні послуги, етапи реалізації, технології. ЗАТ “Софтлайн” / В. Фішук. – E-mail: fischuk@softline.kiev.ua

348. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі. Прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованою Радою Європи, Страсбург, 5 липня 2002 року // Юридичний вісник України. – 2002. – № 50.

349. Функціонування системи державних закупівель у 2003 році // Державні закупівлі України. – 2004. – № 3. – С. 26–28.

350. Функціонування системи державних закупівель у 2004 році // Державні закупівлі України. – 2005. – № 2. – С. 14–21.

351. Ходжсон Д. Экономическая теория и институты / Д. Ходжсон. – М. : Дело, 2003. – С. 256.

352. Цивільний Кодекс України: за станом на 16 січня 2003 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – С. 356.
353. Циммерманн Х. Муниципальные финансы : учеб. / Х. Циммерманн ; пер. с нем. – М. : Дело и сервис, 2003. – 352 с.
354. Чарлз В. Л. Гіл. Міжнародний бізнес. Конкуренція на глобальному ринку / Чарлз В. Л. Гіл ; пер. з англ. – К. : Основи, 2001. – 856 с.
355. Черкесова О. В. Держава як суб'єкт господарської діяльності / О. В. Черкесова // Наукові праці ДонНТУ. – 2005. – Вип. 97. – С. 142.
356. Шамхалов Ф. И. Государство и экономика: основы взаимодействия / Ф. И. Шамхалов. – М. : ОАО НПО : Изд-во “Экономика”, 2000. – 382 с.
357. Шаповал М. Індекс людського розвитку. Міжнародний досвід застосування соціальних стандартів і український феномен [Електронний ресурс] / М. Шаповал. – Режим доступу : <http://www.nas.gov.ua>
358. Швецов А. Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля / Швецов А. Н. – М. : Едиториал УРСС, 2004. – 224 с.
359. Шеин В. И. Корпоративный менеджмент: опыт России и США / В. И. Шеин. – М. : ОАО “Типография “Новости”, 2000. – 278 с.
360. Щодо зміни методології розрахунку мінімальної заробітної плати та забезпечення прожиткового мінімуму населення : аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>
361. Эдвардс Деминг и философия управления [Електронний ресурс]. – Режим доступу : quality.eur.ru/MATERIALY/deming.htm/
362. Экономика муниципального сектора : уч. пособ. ; под ред. А. В. Пикулькина. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 464 с.
363. Юрій М. Ф. Модернізаційний процес в Україні : основні проблеми та умови їх розв'язання [Електронний ресурс] / М. Ф. Юрій. – Режим доступу : www.litra.com.ua/catalogue/politologiya/60
364. Юрій М. Ф. Політологія : підруч. / М. Ф. Юрій. – К. : Дакор, 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ebk.net.ua/Book/political_science/uriy_politologiya/part8/1805.htm
365. Якименко Ю. Неурядові аналітичні центри в Україні: стан та тенденції розвитку [Електронний ресурс] / Ю. Якименко. – Режим доступу: <http://www.razumkov.org.ua>
366. Якобс Д. Європейська ідентичність : факти і вимисли. [Електронний ресурс] / Д. Якобс, Р. Майер. – Режим доступу : dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=205.
367. Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора : основы теории государственных финансов : учеб. для вузов / Л. И. Якобсон. – М. : Аспект-Пресс, 1996. – 319 с.
368. Яновский К. Размеры государственного сектора экономики / К. Яновский // Вопросы экономики. – 2004. – № 9. – С. 26.
369. Anderson W. T. All Connected Now. Life in the first Global Civilization / W. T. Anderson // West view press. – 2001. – 310 p.

370. Bennet R. Territory and administration in Europe / R. Bennet. – London : Printer, 1989.
371. Bickel W. Der Finanzausgleich, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd II, Tuebingen, 1956. – S. 730–788.
372. Britain 'has fewer hospital beds than Lithuania and Hungary' [Электронный ресурс]. – Режим доступа :
373. Crook C. The World Economy: The Failure of the State / C. Crook // The Economist. – 1997. – September.
374. Chandler A.D. Strategy and Structure; Chapters in the History of the Industrial Enterprises. MIT Press, Cambridge, Mass, 1962. – 463 p.
375. Deante B. Local government reorganization in Western democracies. – London: SAGE, 1998.
376. Dillinger William. Decentralization and its Implications for Service Delivery, Washington, D.S. The World Bank, 1994.
377. Discussion Paper Series. – № 1389. – London: Center for Economic Policy Research, 1996.
378. Gorzým – Wilkowski W., Mischczuk A. Zarys ekonomiki gminy. – Lublin, Norbertinum, 1999. – 254 s.
379. Governance for the future: Democracy and development in the Least developed Countries. – New York: UNDP, 2005. – 368 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.undp.org/governance/publications.htm#pubs-polisy>
380. Hatry H. P. Improving Productivity and Productivity Measurement in Local Government / Hatry H.P., Fisk D. – The Urban Institute: Washington, 1971.
381. Khury B., Van der Torre. De Vierde Sector // Research Paper 2004–2005.
382. Khury B. Production and Costs of the Public Sector in the Netherlands// Ceies. 24-th Seminar on the Size of the Government Sector – Hove to measure? – 2003. – 23–24 October.
383. Maurel M.– C. Small communities and rural areas: decentralization reforms in France. – London: Belhaven, 1993.
384. McGuire M.C., Olson M. The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force // Journal of Economic Literature. – 1986. –Vol. 34.
385. Measuring Globalization: Economic Reversals, Forward Momentum by FOREIGN POLICY, A. T. Kearney. March/April 2004 // www.foreignpolicy.com.
386. Osborne D. and Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. – Reading, MA: Addison. – Wesley, 1992. – 260 p.
387. Rodrik D. Has Globalization Go Too Far? – Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997.
388. Shaffer R. Community Economics: Economic Structure and Change in Smaller Communities. – Ames: Iowa State University Press, 1989.
389. Schefold B. Adolph Wagner: Leben und Werk / K. Hauser. – Dusseldorf: Verlag Wirtschaft und Finanzen GMBN Ein Unternehmen, 1991. – 120 s.: ill., port. – (Die Handelsblatt-Bibliothek “Klassiker der Nationalökonomie”)

390. Tanzi V. Globalization and the Future of Social Protection. – Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2000.
391. Tanzi V., Schuknecht L. Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective. – Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
392. The World Bank IBRD & IDA: Working for a World Free of Poverty. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.worldbank.org
393. Tragakes, E. And Lessot, S. In Tragakas E., ed. Health care systems in transition: Russian Federation. Copenhagen, European Observatory on Health Care Systems, 2003: 5(x)
394. Usher, A. & Cervenak, A. (2005). Global Higher Education Rankings 2005. Toronto, ON: Educational Policy Institute. – 74 p.
395. Waters M. Globalization. – New York, 2000. – 459 p.
396. Wojciechowski E. Samorząd teretorialny w warunkach gospodarki rynkowej. – Warszawa: PWN, 1997. – 150 s. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id.
397. World development indicators. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents>
398. <http://www.telegraph.co.uk/health/healthnews/4223425/Britain-has-fewer-hospital-beds-than-Lithuania-and-Hungary.html>
399. <http://www.auc.org.ua>.
400. <http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents>
401. <http://www.polit.ru/research>.
402. <http://www.stc.gov.ua>

ДОДАТКИ

Додаток А

Основні законодавчі та нормативно-правові акти, які регулюють діяльність інститутів суспільно-добровільного сектору в Україні ¹

| Назва законодавчого або нормативно-правового акту | Основний зміст законодавчого або нормативно-правового акту |
|--|--|
| Конституція України | Гарантує право громадян на об'єднання (ст. 36), а також право на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію в будь-якій формі (ст. 34), право збиратись мирно і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39), свободу творчості та захист інтелектуальної власності (ст. 54) |
| Цивільний Кодекс України | Передбачає можливість створення неприбуткової юридичної особи в таких організаційно-правових формах, як непідприємницьке товариство (членська організація) та установа (не членська організація) |
| Закони України "Про об'єднання громадян" | Регулює механізм створення та функціонування об'єднань громадян |
| Закон України "Про благодійництво та благодійні організації" | Визначає загальні засади благодійництва, забезпечує правове регулювання відносин у суспільстві, спрямованих на розвиток благодійної діяльності, утвердження гуманізму і милосердя, гарантує державну підтримку її учасникам, створює умови для діяльності благодійних організацій відповідно до законодавства України |
| Закон України "Про політичні партії в Україні" | Регулює механізм створення та функціонування політичних партій в Україні |
| Закон України "Про професійні спілки, їхні права та гарантії діяльності" | Визначає особливості правового регулювання, засади створення, права та гарантії діяльності професійних спілок |
| Закон України "Про професійних творчих працівників та творчі спілки" | Визначає правовий статус професійних творчих працівників, встановлює правові, соціальні, економічні та організаційні засади діяльності творчих спілок у галузі культури і мистецтва |
| Закон України "Про молодіжні та дитячі організації" | Визначає особливості організаційних і правових засад утворення та діяльності молодіжних і дитячих громадських організацій та державні гарантії забезпечення їх діяльності |
| Закон України "Про свободу совісті та релігійні організації" | Гарантує право на свободу совісті громадянам України та здійснення цього права, забезпечує соціальну справедливість, рівність, захист прав і законних інтересів громадян незалежно від ставлення до релігії, визначає обов'язки держави та релігійних організацій, гарантує сприятливі умови для розвитку суспільної моралі і гуманізму, громадянську злагоду і співробітництво людей незалежно від їхнього світогляду чи віровизнання |

Продовження додатку А

| | |
|--|---|
| Закон України “Про органи самоорганізації населення” | Визначає правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення |
| Закон України “Про концесії” | Визначає поняття та засади регулювання відносин концесії державного і комунального майні, а також установи і порядок її здійснення з метою підвищення ефективності використання державного і комунального майна і забезпечення потреб громадян України у товарах (роботах і послугах) |

¹ Примітка. Складено автором на основі [126; 212; 254; 257; 261; 263; 267; 268; 352].

Додаток Б

Таблиця Б.1

ПЕРЕЛІК ДЕРЖАВНИХ СОЦІАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ І НОРМАТИВІВ ¹

| Код | Найменування стандартів і нормативів |
|---------|--|
| 1 | 2 |
| 1 | Державні соціальні стандарти у сфері доходів населення |
| 1.1 | Прожитковий мінімум у розрахунку на місяць на одну особу |
| 1.2 | Прожитковий мінімум для дітей віком до 6 років |
| 1.3 | Прожитковий мінімум для дітей віком від 6 до 18 років |
| 1.4 | Прожитковий мінімум для працездатних осіб |
| 1.5 | Прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність |
| 2 | Державні соціальні нормативи у сфері соціального обслуговування |
| 2.1 | Соціальні послуги, які надаються закладами соціального обслуговування |
| 2.1.1 | – житлово-комунальні послуги |
| 2.1.2 | – соціально-побутові послуги |
| 2.1.3 | – психологічні послуги |
| 2.1.4 | – соціально-педагогічні послуги |
| 2.1.5 | – медико-соціальні та соціально-реабілітаційні послуги |
| 2.1.6 | – соціально-економічні послуги |
| 2.1.7 | – юридичні послуги |
| 2.1.8 | – інформаційні послуги |
| 2.2 | Норми харчування та забезпечення непродовольчими товарами у державних і комунальних закладах соціального обслуговування |
| 2.3 | Норми видачі та строки використання одягу, взуття і м'якого інвентарю в будинках-інтернатах для осіб похилого віку, інвалідів та дітей, які перебувають на утриманні держави |
| 2.4 | Норми витрат м'яких і обробляючих засобів для прання та додаткової обробки білизни в закладах системи соціального захисту |
| 2.5 | Соціальні нормативи послуг, які надаються притулком для неповнолітніх служби у справах неповнолітніх |
| 2.5.1 | Нормативи організації діяльності притулку для неповнолітніх служби у справах неповнолітніх |
| 2.5.1.1 | – норматив наповнюваності груп у притулку |
| 2.5.1.2 | – норматив співвідношення вихованців і вихователів у притулку |
| 2.5.1.3 | – санітарні норми улаштування, обладнання, утримання притулку для неповнолітніх |
| 2.5.2 | Штатні нормативи керівних і педагогічних працівників, медичного та обслуговуючого персоналу притулку для неповнолітніх служби у справах неповнолітніх |
| 2.5.3 | Нормативи соціальних послуг у притулку для неповнолітніх |
| 2.5.3.1 | норми харчування вихованців притулку для неповнолітніх |
| 2.5.4 | Нормативи матеріального забезпечення |
| 2.5.4.1 | норми забезпечення одягом, білизною, взуттям та предметами особистої гігієни |
| 2.5.4.2 | нормативи оснащення притулку для неповнолітніх м'яким інвентарем і обладнанням |
| 2.6 | Соціальні нормативи послуг, які надаються центром соціально-психологічної реабілітації неповнолітніх служби у справах неповнолітніх |

| 1 | 2 |
|---------|---|
| 2.6.1 | Нормативи організації діяльності центру соціально-психологічної реабілітації неповнолітніх служби у справах неповнолітніх |
| 2.6.1.1 | – норматив наповнюваності груп у центрі соціально-психологічної реабілітації неповнолітніх |
| 2.6.1.2 | – санітарні норми улаштування, обладнання, утримання центру соціально-психологічної реабілітації неповнолітніх |
| 2.6.2 | Штатні нормативи керівних і педагогічних працівників, медичного та обслуговуючого персоналу центру соціально-психологічної реабілітації неповнолітніх служби у справах неповнолітніх |
| 2.6.3 | Нормативи соціальних послуг у центрі соціально-психологічної реабілітації неповнолітніх |
| 2.6.3.1 | – створення житлово-побутових умов |
| 2.6.3.2 | – норми харчування вихованців центру соціально-психологічної реабілітації неповнолітніх |
| 2.6.3.3 | – організація навчально-виховної та психолого-реабілітаційної роботи у центрі соціально-психологічної реабілітації неповнолітніх |
| 2.6.4 | Нормативи матеріального забезпечення |
| 2.6.4.1 | – норми забезпечення одягом, білизною, взуттям та предметами особистої гігієни |
| 2.6.4.2 | – нормативи оснащення центру соціально-психологічної реабілітації неповнолітніх м'яким інвентарем і обладнанням |
| 3 | Державні соціальні нормативи у сфері житлово-комунального обслуговування |
| 3.1 | Гранична норма оплати послуг з утримання житла, житлово-комунальних послуг залежно від отримуваного доходу |
| 3.1.1 | – норма оплати послуг, встановлена у відсотках до середньомісячного сукупного доходу сім'ї, в межах норм споживання |
| 3.1.2 | – норми оплати постачання природного або скрапленого газу, встановлені у відсотках до середньомісячного сукупного доходу сім'ї, в межах норм споживання |
| 3.2 | Соціальна норма житла та нормативи користування житлово-комунальними послугами, щодо оплати яких держава надає пільги та встановлює субсидії малозабезпеченим громадянам |
| 3.2.1 | – граничний розмір витрат громадян на оплату користування житлом або його утримання та комунальних послуг (водо-, тепло-, газопостачання, водовідведення, електроенергія, вивезення побутового сміття та рідких нечистот), придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива залежно від доходу |
| 3.2.2 | – норма загальної площі на кожного пільговика, який проживає в житловому приміщенні (одноквартирному будинку) |
| 3.2.3 | – норма загальної площі для громадян, які проживають в однокімнатній квартирі |
| 3.2.4 | – норматив споживання холодної та гарячої води для господарсько-питних потреб у розрахунку на одну особу |
| 3.2.5 | – норматив споживання теплової енергії для опалення житла в розрахунку на 1 кв. метр опалювальної площі |
| 3.2.6 | норматив споживання природного або скрапленого газу для користувачів газових плит та газових колонок в розрахунку на одну особу |

| 1 | 2 |
|-------|---|
| 3.2.7 | – норматив споживання природного газу для опалення житла в розрахунку на один квадратний метр опалювальної площі (в разі відсутності лічильника газу) |
| 3.3 | Показники якості надання житлово-комунальних послуг |
| 3.3.1 | – безперебійне цілодобове водопостачання протягом року |
| 3.3.2 | – забезпечення температури повітря в житлових приміщеннях на рівні не нижче, ніж +18° С |
| 3.3.3 | – безперебійне цілодобове постачання природного газу протягом року (при умові повної сплати споживачами) |
| 4 | Державні соціальні нормативи у сфері транспортного обслуговування та зв'язку |
| 4.1 | Норми забезпечення транспортом загального користування |
| 4.1.1 | – кількість пасажирів, що припадають на 1 кв. м вільної площі салону автобусу в години пік і в період спаду пасажиропотоків на міських і приміських маршрутах |
| 4.1.2 | – забезпеченість сільського населення автобусним сполученням з містами та доставки школярів до навчальних закладів |
| 4.1.3 | – норми пропускнуої здатності станцій і вестибюлів метрополітену |
| 4.1.4 | – норми забезпечення міським електротранспортом |
| 4.1.5 | – кількість легкових таксі, що припадають на 1000 жителів міст |
| 4.1.6 | – кількість стоянок таксі залежно від категорії міст |
| 4.2 | Показники якості транспортного обслуговування на автомобільному транспорті |
| 4.2.1 | – виконання запланованої кількості рейсів у всіх видах автобусного сполучення |
| 4.2.2 | – середні витрати часу населення на транспортну поїздку за категоріями міст |
| 4.2.3 | – середні витрати часу перебування пасажирів в черзі при покупці квитка на автостанції |
| 4.3 | Показники якості транспортного обслуговування на залізничному транспорті |
| 4.3.1 | – забезпечення продажу проїзних документів через систему “Експрес” |
| 4.3.2 | – забезпеченість пасажирських поїздів комфортабельними вагонами та відповідними типами вагонів залежно від попиту населення і схеми поїздів |
| 4.3.3 | – дотримання санітарно-технічних норм у залах очікування вокзалів та поїздах |
| 4.3.4 | – перелік та умови надання послуг пасажирів на вокзалах та в поїздах |
| 4.3.5 | – виконання графіку руху пасажирських поїздів |
| 4.4 | Норми забезпечення населення послугами зв'язку |
| 4.4.1 | – норми забезпечення населення послугами голосової телефонії |
| 4.4.2 | – норми забезпечення населення послугами телефонного зв'язку |
| 4.4.3 | – норми забезпечення населення послугами телеграфного і телексного зв'язку |
| 4.4.4 | – норми забезпечення населення послугами передавання даних |
| 4.4.5 | – норми забезпечення населення послугами факсимільного зв'язку |
| 4.4.6 | – норми забезпечення населення додатковими послугами (електронна пошта, голосова пошта, доступ до бази даних та (або) обробка даних) |
| 4.4.7 | – норми забезпечення населення послугами поштового зв'язку |
| 5 | Державні соціальні нормативи у сфері охорони здоров'я |
| 5.1 | Норматив забезпечення певної території мережею закладів охорони здоров'я |
| 5.2 | Норматив обсягу гарантованого рівня медичної допомоги, яка надається безоплатно всім громадянам у державних і комунальних закладах охорони здоров'я |

| 1 | 2 |
|-------|--|
| 5.3 | Нормативи надання медичної допомоги, що включають обсяг діагностичних, лікувальних та профілактичних процедур |
| 5.3.1 | – норматив надання діагностичних, лікувальних та профілактичних процедур в амбулаторно-поліклінічних умовах |
| 5.3.2 | – норматив надання діагностичних, лікувальних та профілактичних процедур в стаціонарних умовах |
| 5.4 | Показники якості надання медичної допомоги |
| 5.5 | Нормативи пільгового забезпечення окремих категорій населення лікарськими засобами та іншими спеціальними засобами |
| 5.5.1 | – перелік груп населення, яким у разі амбулаторного лікування за рецептами лікарів відпускаються лікарські засоби та вироби медичного призначення безоплатно або на пільгових умовах |
| 5.5.2 | – перелік груп захворювань, у разі амбулаторного лікування яких лікарські засоби та вироби медичного призначення відпускаються безоплатно або на пільгових умовах (за рецептами лікарів) |
| 5.5.3 | – перелік категорій населення, яким безоплатно або на пільгових умовах відпускаються спеціальні медичні засоби |
| 5.5.4 | – перелік категорій захворювань, за яким відпускаються спеціальні медичні засоби |
| 5.6 | Нормативи забезпечення стаціонарною медичною допомогою |
| 5.6.1 | – норматив забезпечення населення стаціонарними лікарняними ліжками за профілями допомоги (число ліжок на 10 тис. населення) |
| 5.7 | Нормативи забезпечення медикаментами державних і комунальних закладів охорони здоров'я |
| 5.7.1 | – перелік (формуляр) лікарських засобів та виробів медичного призначення для багатопрофільних лікарняних закладів |
| 5.7.2 | – перелік (формуляр) лікарських засобів та виробів медичного призначення для однопрофільних лікарняних закладів |
| 5.7.3 | – перелік (формуляр) лікарських засобів та виробів медичного призначення для спеціалізованих лікарняних закладів |
| 5.7.4 | – перелік (формуляр) лікарських засобів та виробів медичного призначення для лікарняних закладів особливого типу |
| 5.7.5 | – перелік (формуляр) лікарських засобів та виробів медичного призначення для закладів переливання крові, швидкої та екстреної медичної допомоги |
| 5.8 | Нормативи санаторно-курортного забезпечення |
| 5.8.1 | – норматив санаторно-курортного забезпечення хворих на туберкульоз |
| 5.8.2 | – норматив санаторно-курортного забезпечення дітей з різними видами захворювань |
| 5.9 | Нормативи забезпечення харчуванням у державних і комунальних закладах охорони здоров'я (середньодобові набори продуктів) |
| 5.9.1 | – для санаторно-профілактичних закладів (санаторії різного профілю) |
| 5.9.2 | – для загальних відділень лікарень, у тому числі дитячих |
| 5.9.3 | – для онкологічних лікарень і відділень, у тому числі дитячих |
| 5.9.4 | – для нефрологічних відділень, у тому числі дитячих |
| 5.9.5 | – для гастроентерологічних відділень, у тому числі дитячих |
| 5.9.6 | – для ендокринологічних відділень, у тому числі дитячих |
| 5.9.7 | – для опікових відділень, у тому числі дитячих |

| 1 | 2 |
|----------|---|
| 5.9.8 | – для відділень інтенсивної терапії, у тому числі дитячих |
| 5.9.9 | – для психіатричних лікарень, у тому числі дитячих |
| 5.9.10 | – для будинків дитини |
| 5.9.11 | – норматив харчування донорів після крово-, плазмодачі |
| 6 | Державні соціальні нормативи у сфері забезпечення навчальними закладами |
| 6.1 | Послуги, що надаються державними і комунальними навчальними закладами дошкільної, загальної середньої, професійно-технічної, позашкільної та вищої освіти |
| 6.1.1 | Послуги, що надаються державними і комунальними дошкільними навчальними закладами |
| 6.1.1.1 | – здобуття дітьми дошкільної освіти |
| 6.1.1.2 | – утримання дітей у дошкільних навчальних закладах |
| 6.1.1.3 | – соціально-педагогічний патронат сім'ї |
| 6.1.1.4 | – соціальна адаптація дітей щодо продовження освіти |
| 6.1.1.5 | – збереження та зміцнення здоров'я дітей |
| 6.1.1.6 | – корекція психологічного і фізичного розвитку, оздоровлення дітей та лікувально-відновлювальна робота |
| 6.1.1.7 | – здійснення безоплатного медичного обслуговування |
| 6.1.2 | Послуги, що надаються державними і комунальними загальноосвітніми навчальними закладами |
| 6.1.2.1 | – здобуття учнями загальної середньої освіти за різними формами навчання - очною, вечірньою, заочною, екстернатом |
| 6.1.2.2 | – утримання дітей у групах продовженого дня |
| 6.1.2.3 | – організація “груп здоров'я” |
| 6.1.2.4 | – організація відпочинку і дозвілля учнів |
| 6.1.2.5 | – організація та проведення оздоровлення учнів |
| 6.1.2.6 | – організація та проведення учнівських олімпіад з базових і спеціальних дисциплін, турнірів, конкурсів-захистів науково-дослідних робіт, конкурсів фахової майстерності |
| 6.1.2.7 | – проведення навчальних екскурсій, навчальної практики |
| 6.1.2.8 | – користування навчальною, культурно-спортивною, побутовою, оздоровчою базами |
| 6.1.2.9 | – надання психологічної допомоги |
| 6.1.2.10 | – бібліотечно-інформаційна, культурно-просвітницька діяльність |
| 6.1.2.11 | – організація харчування |
| 6.1.3 | Послуги, що надаються державними і комунальними професійно-технічними навчальними закладами |
| 6.1.3.1 | – первинна підготовка кваліфікованих робітників |
| 6.1.3.2 | – перепідготовка та підвищення кваліфікації робітників |
| 6.1.3.3 | – здійснення виробничої практики |
| 6.1.3.4 | – надання повної загальної середньої освіти |
| 6.1.3.5 | – організація харчування та побутового обслуговування учнів |
| 6.1.3.6 | – проведення навчальних екскурсій |
| 6.1.3.7 | – організація відпочинку і дозвілля учнів |
| 6.1.3.8 | – матеріальне забезпечення в період навчання |
| 6.1.3.9 | – бібліотечно-інформаційна, культурно-просвітницька діяльність |

| 1 | 2 |
|----------|--|
| 6.1.3.10 | – здійснення професійного навчання незайнятого населення за замовленням служби зайнятості |
| 6.1.4 | Послуги, що надаються державними і комунальними позашкільними навчальними закладами |
| 6.1.4.1 | – здобуття позашкільної освіти |
| 6.1.4.2 | – проведення організаційно-масової роботи у формі конференції, концерту, змагання, походу, екскурсії, експедиції, навчально-тренувального збору та інших формах, передбачених статутом |
| 6.1.4.3 | – задоволення потреб у професійній орієнтації |
| 6.1.4.4 | – розвиток творчих здібностей вихованців, учнів, слухачів |
| 6.1.4.5 | – психолого-педагогічна підтримка дитини та сім'ї |
| 6.1.4.6 | – організація змістовного дозвілля |
| 6.1.4.7 | – проведення оздоровлення дітей |
| 6.1.4.8 | – бібліотечно-інформаційна, культурно-просвітницька діяльність |
| 6.1.4.9 | – організація і проведення відпочинку вихованців, учнів і слухачів |
| 6.1.5 | Послуги, що надаються державними і комунальними вищими навчальними закладами |
| 6.1.5.1 | – здобуття вищої освіти за різними формами навчання – очною, вечірньою, заочною, шляхом поєднання цих форм, екстернатом |
| 6.1.5.2 | – післядипломна освіта |
| 6.1.5.3 | – підготовка і перепідготовка спеціалістів за замовленнями служби зайнятості населення |
| 6.1.5.4 | – підготовка аспірантів і докторантів |
| 6.1.5.5 | – довузівська підготовка |
| 6.1.5.6 | – організація і проведення відпочинку і дозвілля студентів |
| 6.1.5.7 | – бібліотечно-інформаційна, культурно-просвітницька діяльність |
| 6.1.5.8 | – організація і проведення олімпіад, виставок, спортивних змагань тощо |
| 6.2 | Нормативи наповнюваності класів, груп у навчальних закладах |
| 6.2.1 | Нормативи наповнюваності груп у дошкільних навчальних закладах |
| 6.2.1.1 | – наповнюваність груп у дошкільному навчальному закладі |
| 6.2.1.2 | – наповнюваність груп у дошкільних навчальних закладах компенсуючого типу |
| 6.2.1.3 | – наповнюваність дошкільних відділень у загальноосвітніх школах-інтернатах |
| 6.2.1.4 | – наповнюваність дошкільних відділень у загальноосвітніх школах-інтернатах для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування |
| 6.2.1.5 | – наповнюваність дошкільних груп у спеціальних загальноосвітніх школах (школах-інтернатах) |
| 6.2.2 | Нормативи наповнюваності класів, груп у загальноосвітніх навчальних закладах |
| 6.2.2.1 | – наповнюваність класів у загальноосвітніх навчальних закладах |
| 6.2.2.2 | – наповнюваність груп продовженого дня у загальноосвітніх навчальних закладах |
| 6.2.2.3 | – наповнюваність класів та виховних груп для дітей шкільного віку у загальноосвітніх школах-інтернатах |
| 6.2.2.4 | – наповнюваність класів та виховних груп у загальноосвітніх школах-інтернатах для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування |
| 6.2.2.5 | – наповнюваність класів та виховних груп у спеціальних загальноосвітніх школах (школах-інтернатах) |

| 1 | 2 |
|----------|---|
| 6.2.2.6 | – наповнюваність груп (класів) шкіл соціальної реабілітації |
| 6.2.2.7 | – наповнюваність класів та виховних груп у загальноосвітніх санаторних школах (школах-інтернатах) |
| 6.2.2.8 | – наповнюваність груп при проведенні факультативних занять та курсів за вибором у загальноосвітніх навчальних закладах |
| 6.2.2.9 | – порядок поділу класів на групи при вивченні окремих предметів |
| 6.2.2.10 | – наповнюваність груп при проведенні занять з лікувальної фізкультури у загальноосвітніх навчальних закладах |
| 6.2.3 | Нормативи наповнюваності груп у професійно-технічних навчальних закладах |
| 6.2.3.1 | – наповнюваність навчальних груп при проведенні занять з теоретичної підготовки |
| 6.2.3.2 | – поділ груп на підгрупи під час вивчення загально-технічних і спеціальних дисциплін |
| 6.2.3.3 | – наповнюваність груп при проведенні виробничого навчання |
| 6.2.4 | Нормативи наповнюваності гуртків, груп та інших творчих об'єднань у позашкільних навчальних закладах |
| 6.2.4.1 | – наповнюваність гуртків, груп та інших творчих об'єднань позашкільних навчальних закладів |
| 6.2.5 | Нормативи наповнюваності груп та співвідношення чисельності студентів і науково-педагогічних працівників у вищих навчальних закладах III–IV рівнів акредитації |
| 6.2.5.1 | Нормативи наповнюваності академічних груп та співвідношення чисельності студентів і науково-педагогічних працівників у вищих навчальних закладах III–IV рівнів акредитації |
| 6.2.5.2 | – співвідношення чисельності студентів і науково-педагогічних працівників у вищих навчальних закладах III–IV рівнів акредитації |
| 6.2.5.3 | – наповнюваність груп при проведенні практичних, лабораторних та семінарських занять |
| 6.3 | Норми пільгового забезпечення учнів і студентів |
| 6.3.1 | Нормативи соціального і матеріального забезпечення учнів і студентів |
| 6.3.1.1 | – організація безплатного харчування учнів та студентів згідно чинного законодавства у загальноосвітніх навчальних закладах, у професійно-технічних та вищих навчальних закладах |
| 6.3.1.2 | – порядок надання пільгового проїзду студентам вищих навчальних закладів I–IV рівнів акредитації та учням професійно-технічних навчальних закладів у міському, приміському пасажирському транспорті та міжміському автомобільному і залізничному транспорті територією України |
| 6.3.1.3 | – пільгові довгострокові кредити для здобуття освіти у вищих навчальних закладах |
| 6.3.1.4 | – надання стипендій |
| 6.3.1.5 | – забезпечення пільгових умов для вступу до державних та комунальних професійно-технічних, вищих навчальних закладів дітям-інвалідам, дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування, та іншим категоріям дітей, які потребують соціального захисту відповідно до чинного законодавства |
| 6.3.1.6. | – обов'язкове державне страхування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, до досягнення ними 18-річного віку |

| 1 | 2 |
|----------|---|
| 6.3.1.7 | – працевлаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, після закінчення навчання в державних та комунальних навчальних закладах |
| 6.3.2 | Норми харчування та забезпечення непродовольчими товарами у навчальних закладах |
| 6.3.2.1 | – норми харчування у дитячих будинках усіх типів, загальноосвітніх школах-інтернатах усіх типів (крім шкіл-інтернатів, у яких встановлені вищі норми харчування), інтернатах при загальноосвітніх навчальних закладах, загальноосвітніх школах і професійно-технічних училищах соціальної реабілітації |
| 6.3.2.2 | – норми харчування дітей у дошкільних закладах |
| 6.3.2.3 | – норми харчування в училищах фізичної культури, оздоровчих та санаторних таборах |
| 6.3.2.4 | – грошове забезпечення дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування при працевлаштуванні |
| 6.3.2.5 | – норми забезпечення одягом, взуттям і м'яким інвентарем вихованців дитячих будинків усіх типів, дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають у школах-інтернатах усіх типів, загальноосвітніх школах і професійно-технічних училищах соціальної реабілітації, вищих навчальних закладах усіх рівнів акредитації |
| 6.3.2.6 | – перелік одягу, взуття, м'якого інвентарю і обладнання та обладнання, що видаються вихованцям дитячих будинків усіх типів, дітям-сиротам і дітям, позбавленим батьківського піклування, що перебувають у школах-інтернатах усіх типів, у професійно-технічних училищах, у вищих навчальних закладах усіх рівнів акредитації, у загальноосвітніх школах і професійно-технічних училищах соціальної реабілітації при їх працевлаштуванні |
| 6.3.2.7 | – норми забезпечення одягом, взуттям, м'яким інвентарем вихованців загальноосвітніх шкіл-інтернатів усіх рівнів, дитячих будинків (крім дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування) |
| 7 | Державні соціальні нормативи у сфері обслуговування закладами культури |
| 7.1 | Перелік безоплатних послуг, які надаються населенню закладами, підприємствами, організаціями та установами культури |
| 7.1.1 | Перелік безоплатних послуг користувачам бібліотек |
| 7.1.1.1 | – отримання повної інформації про склад бібліотечних фондів через систему каталогів і інших форм бібліотечного інформування |
| 7.1.1.2 | – отримання консультативної допомоги у пошуку і виборі джерел інформації |
| 7.1.1.3 | – отримання у тимчасове користування документів із бібліотечних фондів |
| 7.1.2 | Перелік безоплатних послуг клубних закладів |
| 7.1.2.1 | – участь у аматорських художніх колективах |
| 7.1.2.2. | – користування матеріалами методичних, інформаційних, довідкових відділів або інших структурних підрозділів, які функціонують при закладах культури |
| 7.1.2.3 | – надання консультативно-методичних послуг |
| 7.2 | Нормативи забезпечення населення закладами, підприємствами, організаціями та установами культури |
| 7.2.1 | Нормативи забезпечення клубними закладами |
| 7.2.2 | Нормативи забезпечення публічними бібліотеками |
| 7.2.3 | Нормативи мінімальної кількості міських і сільських кіновидовищних закладів |

| 1 | 2 |
|---------|---|
| 7.3 | Показники якості надання населенню послуг закладами, підприємствами, організаціями та установами культури |
| 8 | Державні соціальні нормативи у сфері обслуговування закладами фізичної культури та спорту |
| 8.1 | Нормативи безоплатних та платних послуг, які надаються населенню закладами фізичної культури і спорту |
| 8.1.1 | Нормативи безоплатних та платних послуг, які надаються населенню суб'єктами господарської діяльності, закладами фізичної культури і спорту, а також дитячо-юнацькими спортивними школами та спеціалізованими дитячо-юнацькими спортивними школами |
| 8.1.1.1 | – безоплатні та платні послуги, що надаються населенню |
| 8.1.1.2 | – безоплатні послуги, що надаються окремим категоріям дітей, підлітків та юнацтва (сиротам та позбавленим батьківської опіки, постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи, з малозабезпечених та багатодітних сімей, дітям-інвалідам) |
| 8.1.1.3 | – безоплатні послуги, що надаються організаціями фізкультурно-спортивного спрямування (закладами фізичної культури і спорту) незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, дитячо-юнацькими спортивними школами |
| 8.2 | Нормативи забезпечення населення закладами фізичної культури і спорту |
| 8.2.1 | Нормативи забезпечення населення спортивними спорудами закладів фізкультурно-спортивного спрямування незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, дитячо-юнацькими спортивними школами |
| 8.3 | Норми одночасної пропускної здатності фізкультурно-оздоровчих та спортивних споруд |
| 8.3.1 | Планово-розрахункові показники одночасної пропускної здатності фізкультурно-оздоровчих та спортивних споруд щодо кількості осіб, що займаються та режимів експлуатації зазначених споруд |
| 8.4 | Норми радіусу обслуговування населення фізкультурно-оздоровчими та спортивними спорудами |
| 8.5 | Норми пропорцій розміщення і кількості спортивних споруд для різних категорій населених пунктів |
| 8.6 | Норми та розміри фізкультурно-оздоровчих та спортивних споруд, норми кількості місць для глядачів на фізкультурно-оздоровчих та спортивних спорудах |
| 8.7 | Нормативи оцінки фізичної підготовленості населення України |
| 8.8 | Нормативи підготовки спортсменів в Україні |
| 9 | Державні соціальні нормативи у сфері побутового обслуговування, торгівлі та громадського харчування |
| 9.1 | Нормативи забезпечення населення побутовими послугами |
| 9.2 | Показники якості надання побутових послуг |
| 9.3 | Норми площі виробничих приміщень на підприємствах побутового обслуговування населення |
| 9.4 | Норми забезпеченості населення торговою площею у магазинах |
| 9.5 | Норми площі підприємств громадського харчування |
| 9.6 | Нормативи забезпечення місцями у закладах громадського харчування |
| 9.7 | Показники якості та безпеки товарів і послуг підприємств громадського харчування |

| 1 | 2 |
|----------|--|
| 10 | Державні соціальні стандарти і нормативи здійснення соціальної роботи з дітьми, молоддю та різними категоріями сімей |
| 10.1 | Нормативи здійснення соціальної роботи з дітьми та молоддю центрами соціальних служб для молоді |
| 10.1.1 | Розрахункові нормативи потреби в коштах поточних витрат на утримання та капітальних вкладень центрів соціальних служб для молоді |
| 10.1.1.1 | розрахунковий норматив потреби в коштах поточних витрат на утримання центрів соціальних служб для молоді |
| 10.1.2 | Нормативи надання центрами соціальних служб для молоді державних соціальних послуг |
| 10.1.2.1 | – психологічних послуг |
| 10.1.2.2 | – соціально-педагогічних послуг |
| 10.1.2.3 | – соціально-медичних послуг |
| 10.1.2.4 | – соціально-економічних послуг |
| 10.1.2.5 | – інформаційних послуг |
| 10.1.2.6 | – юридичних послуг |
| 10.1.3 | Розрахункові нормативи потреби в коштах поточних витрат для надання центрами соціальних служб для молоді державних соціальних послуг на одну особу |
| 10.1.4 | Структурно-штатні нормативи центрів соціальних служб для молоді |
| 10.2 | Послуги, що надаються закладами і установами, які проводять соціальну роботу з дітьми |
| 10.2.1 | Послуги, що надаються закладами і установами для безпритульних та бездоглядних дітей |
| 10.3 | Структурно-штатні нормативи служби у справах неповнолітніх залежно від кількості неповнолітніх у районі, місті |
| 10.4 | Розрахункові нормативи потреби в коштах та матеріально-технічного утримання служби у справах неповнолітніх |
| 10.5 | Послуги, що надаються закладами і установами, які проводять роботу з молоддю |
| 10.5.1 | – послуги, що надаються закладами і установами для забезпечення зайнятості молоді |
| 10.5.2 | – послуги, що надаються закладами і установами для інформаційного забезпечення молоді |

¹ Наведено автором за "Державним класифікатором соціальних стандартів та нормативів" відповідно до Наказу Міністерства праці та соціальної політики України від 17 червня 2002 р. № 293 // <http://zakon.nau.ua> [69].

Додаток В

Таблиця В.1

Динаміка чисельності державних службовців за 2000–2008 рр.¹

| | 2000 р. | 2001 р. | 2002 р. | 2003 р. | 2004 р. | 2005 р. | 2006 р. | 2007 р. | 2008 р. |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Всього державних службовців в Україні, у т. ч.: | 192409 | 208992 | 226985 | 240528 | 251471 | 257112 | 265703 | 276559 | 290765 |
| Органи і установи, що забезпечують здійснення повноважень Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, в т. ч.: | 219 | 1282 | 2209 | 2506 | 2550 | 2688 | 4401 | 4134 | 5125 |
| Секретаріат Президента України | 623 | 398 | 508 | 538 | 530 | 497 | 530 | 553 | 549 |
| Апарат Верховної Ради України | 929 | 881 | 942 | 958 | 1022 | 1051 | 1069 | 1060 | 1079 |
| Секретаріат Кабінету Міністрів України | 638 | 649 | 655 | 728 | 887 | 935 | 1046 | 1007 | 1109 |
| Державні органи України | 165 | 260 | 247 | 257 | 325 | 360 | 2286 | 2356 | 3737 |
| Центральні органи виконавчої влади (всього), в т. ч.: | 10143 | 11535 | 12227 | 12940 | 13402 | 13871 | 12400 | 13076 | 12945 |
| міністерства | 5740 | 6900 | 6988 | 7175 | 7429 | 8585 | 6673 | 7065 | 7363 |
| державні комітети та прирівняні до них ЦОВВ | 2937 | 2596 | 3142 | 3218 | 2841 | 1777 | 1885 | 1817 | 1944 |
| ЦОВВ зі спеціальним статусом | 1466 | 2039 | 2097 | 2547 | 3132 | 3509 | 3842 | 4194 | 1688 |
| Інші ЦОВВ | | | | | | | | | 1950 |
| урядові органи державного управління | | 1431 | 1522 | 1548 | 1526 | 2430 | 2817 | 3275 | 3563 |
| Територіальні органи міністерств, інших ЦОВВ | 88710 | 99644 | 110092 | 17359 | 120145 | 124843 | 139019 | 145726 | 152045 |
| Апарат Ради Міністрів АР Крим | 100 | 93 | 134 | 135 | 157 | 146 | 145 | 152 | 153 |
| Апарат міністерств та комітетів АР Крим | 798 | 56 | 44 | 54 | 74 | 76 | 62 | 64 | 71 |
| Апарат Верховної Ради АР Крим | 176 | 153 | 160 | 177 | 162 | 161 | 163 | 168 | 183 |
| Державні адміністрації (всього), в т. ч.: | 63874 | 64651 | 64716 | 65131 | 68626 | 68995 | 70226 | 73243 | 75340 |
| обласні, Київська і Севастопольська міські держадміністрації | 17391 | 18374 | 18521 | 18698 | 19152 | 18530 | 19081 | 19613 | 20141 |

Продовження таблиці В 1

| | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| районні державні адміністрації | 45059 | 46277 | 46195 | 46433 | 49474 | 50465 | 51145 | 53630 | 55199 |
| Органи судової влади і прокуратури (крім атестованих працівників) | 10748 | 13622 | 18493 | 23313 | 27276 | 27202 | 22837 | 22345 | 25226 |
| Корпорації, концерни, об'єднання та установи, посади керівних працівників та спеціалістів яких віднесені до посад державних службовців | 314 | 161 | 116 | 94 | 54 | 34 | 289 | 311 | 319 |
| Державні службовці в системі Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Адміністрації Держприкордонслужби | 8998 | 9272 | 10036 | 10106 | 10019 | 9988 | 10574 | 11284 | 12058 |

¹ На основі аналітичних матеріалів Головного управління державної служби України за 1995–2008 рр. [28]

**Динаміка загальної чисельності посадових осіб в органах
місцевого самоврядування за період 2000–2008 рр.¹**

| | 2000 р. | 2001 р. | 2002 р. | 2003 р. | 2004 р. | 2005 р. | 2006 р. | 2007 р. | 2008 р. |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Всього посадових осіб місцевого самоврядування, в т. ч.: | 67468 | 67660 | 77442 | 85432 | 89588 | 91925 | 95641 | 98948 | 100582 |
| Обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради та їхні виконавчі комітети | 737 | 757 | 787 | 898 | 965 | 1239 | 1503 | 1687 | 1762 |
| Міські, районні у містах ради та їхні виконавчі комітети | 36859 | 36079 | 37036 | 39820 | 42052 | 43043 | 44611 | 47038 | 48288 |
| Районні ради | 3671 | 3819 | 4042 | 4281 | 4446 | 4688 | 5099 | 5329 | 5355 |
| Сільські й селищні ради та їхні виконавчі комітети | 26201 | 27005 | 35577 | 40433 | 42125 | 42955 | 44428 | 44894 | 45177 |

¹ На основі статистичної інформації Головного управління державної служби України за 2000–2008 рр. [28].

Додаток Д

Таблиця Д.1.

Розподіл державних службовців за стажем роботи на державній службі, за станом на 31.12.2008 р.¹

| | Загальна чисель- ність держав- них службов- ців | у тому числі працівники, які мають стаж державної служби | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|--|------------|------------------|-------------|------------------|-------------|-------------------|-------------|--------------------|-------------|--------------------|-------------|----------------|------------|
| | | до 1 року | у % | від 1 до 3 років | у % | від 3 до 5 років | у % | від 5 до 10 років | у % | від 10 до 15 років | у % | від 15 до 25 років | у % | понад 25 років | у % |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
| Всього в Україні, в т. ч.: ² | 278707 | 26564 | 9,5 | 42551 | 15,3 | 39551 | 14,2 | 71128 | 25,5 | 46467 | 16,7 | 38786 | 13,9 | 13660 | 4,9 |
| Органи та установи, що забезпечують здійснення повноважень Президента України, Верховної Ради України і кабінету Міністрів України (всього), в т. ч.: | 5125 | 276 | 5,4 | 661 | 12,9 | 512 | 10,0 | 1082 | 21,1 | 951 | 18,6 | 974 | 19,0 | 669 | 13,0 |
| Секретаріат Президента України | 549 | 8 | 1,4 | 39 | 7,1 | 84 | 15,3 | 124 | 22,6 | 113 | 20,6 | 108 | 19,7 | 73 | 13,3 |
| | 1079 | 18 | 1,7 | 64 | 5,9 | 85 | 7,9 | 218 | 20,2 | 226 | 20,9 | 277 | 25,7 | 191 | 17,7 |
| Секретаріат Кабінету Міністрів України | 1109 | 40 | 3,6 | 62 | 5,6 | 77 | 7,0 | 211 | 19,0 | 253 | 22,8 | 275 | 24,8 | 191 | 17,2 |
| Державні органи України | 3737 | 245 | 6,6 | 460 | 12,3 | 378 | 10,1 | 834 | 22,3 | 876 | 23,4 | 664 | 17,8 | 280 | 7,5 |
| Центральні органи виконавчої влади (з урядовими органами), в т. ч.: | 16508 | 1410 | 8,5 | 2455 | 14,9 | 2225 | 13,5 | 4035 | 24,4 | 2772 | 16,8 | 2259 | 13,7 | 1352 | 8,2 |
| міністерства | 7363 | 545 | 7,4 | 1073 | 14,6 | 983 | 13,3 | 1896 | 25,7 | 1296 | 17,6 | 999 | 13,6 | 571 | 7,8 |
| урядові органи державного управління | 3563 | 298 | 8,4 | 574 | 16,1 | 488 | 13,7 | 813 | 22,8 | 528 | 14,8 | 555 | 15,6 | 307 | 8,6 |

Продовження таблиці Д1

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 |
|--|--------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|------|------|
| державні комітети та прирівняні до них ЦОБВ | 1944 | 177 | 9,1 | 287 | 14,8 | 223 | 11,5 | 447 | 23,0 | 340 | 17,5 | 273 | 14,0 | 197 | 10,1 |
| ЦОБВ зі спецстатусом | 1688 | 166 | 9,8 | 278 | 16,5 | 297 | 17,6 | 371 | 22,0 | 278 | 16,5 | 188 | 11,1 | 110 | 6,5 |
| Інші ЦОБВ | 1950 | 224 | 11,5 | 243 | 12,5 | 234 | 12,0 | 508 | 26,0 | 330 | 16,9 | 244 | 12,5 | 167 | 8,6 |
| Територіальні органи міністерств та інших ЦОБВ | 152045 | 13411 | 8,8 | 22535 | 14,8 | 20764 | 13,7 | 40395 | 26,6 | 26794 | 17,6 | 22368 | 14,7 | 5778 | 3,8 |
| Органи державної влади АР Крим (всього), в т. ч. | 2068 | 208 | 10,1 | 361 | 17,4 | 275 | 13,3 | 522 | 25,2 | 330 | 16,0 | 269 | 13,0 | 103 | 5,0 |
| Апарат Верховної Ради АР Крим | 183 | 11 | 6,0 | 23 | 12,6 | 16 | 8,7 | 39 | 21,3 | 47 | 25,7 | 34 | 18,6 | 13 | 7,1 |
| Апарат Ради Міністрів АР Крим | 153 | 3 | 2,0 | 20 | 13,1 | 13 | 8,5 | 50 | 32,7 | 25 | 16,3 | 31 | 20,2 | 11 | 7,2 |
| Місцеві державні адміністрації (всього), в т. ч.: | 75340 | 7002 | 9,3 | 11484 | 15,3 | 10608 | 14,1 | 18249 | 24,2 | 12518 | 16,6 | 10562 | 14,0 | 4917 | 6,5 |
| обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації | 20141 | 2014 | 10,0 | 3026 | 15,0 | 2517 | 12,5 | 4511 | 22,4 | 3072 | 15,3 | 3025 | 15,0 | 1976 | 9,8 |
| районні державні адміністрації | 55199 | 4988 | 9,0 | 8458 | 15,3 | 8091 | 14,7 | 13738 | 24,9 | 9446 | 17,1 | 7537 | 13,7 | 2941 | 5,3 |
| Органи судової влади і прокуратури (крім атестованих працівників) | 25226 | 4185 | 16,6 | 4862 | 19,3 | 5000 | 19,8 | 6357 | 25,2 | 2370 | 9,4 | 1839 | 7,3 | 613 | 2,4 |
| Корпорації, концерни, об'єднання та установи, посади керівних працівників та спеціалістів яких віднесені до посад державних службовців | 319 | 19 | 5,9 | 45 | 14,1 | 27 | 8,5 | 61 | 19,1 | 103 | 32,3 | 42 | 13,2 | 22 | 6,9 |

¹ На основі інформації Головного управління державної служби України [28].

² Без урахування державних службовців у системі Міноборони, МВС, СБУ, Адміністрації Держприкордонслужби.

Рівень освіти державних службовців, за станом на 01.01.2008 р.¹

| | Загальна чисельність державних службовців | з них мають освіту | | | | | | | | здобули вищу освіту у звітному році | | |
|--|---|----------------------|-------------|---------------|-------------|------------------|---------------------------|--------------|------------------------|-------------------------------------|---|------------------------|
| | | неповну, базову вищу | | повну вищу | | науковий ступінь | | вчене звання | | всього, осіб | з них рівень магістра за напрямом "Державне управління" | |
| | | осіб | % | осіб | % | всього, осіб | з них докторів наук, осіб | всього, осіб | з них професорів, осіб | | в НАДУ, осіб | в інших закладах, осіб |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| Всього в Україні, в т. ч.² | 265315 | 52858 | 19,9 | 208003 | 78,4 | 1645 | 198 | 411 | 118 | 5737 | 380 | 1119 |
| Органи та установи, що забезпечують здійснення повноважень Президента України, Верховної Ради України та кабінету Міністрів України (всього), в т. ч.: | 4134 | 155 | 3,7 | 3913 | 94,7 | 298 | 28 | 83 | 18 | 62 | 34 | 19 |
| Секретаріат Президента України | 553 | 21 | 3,8 | 523 | 94,6 | 62 | 7 | 12 | 5 | 10 | 5 | 5 |
| Апарат Верховної Ради України | 1060 | 17 | 1,6 | 997 | 94,1 | 86 | 7 | 26 | 4 | 18 | 9 | 0 |
| Секретаріат Кабінету Міністрів України | 1007 | 48 | 4,8 | 955 | 94,8 | 64 | 3 | 11 | 1 | 25 | 15 | 10 |
| Державні органи України | 2356 | 49 | 2,1 | 2303 | 97,8 | 119 | 12 | 29 | 9 | 22 | 3 | 3 |
| Центральні органи виконавчої влади (всього), в т. ч.: | 16880 | 713 | 4,2 | 12284 | 72,8 | 470 | 68 | 114 | 46 | 211 | 39 | 39 |
| міністерства | 7065 | 314 | 4,4 | 6715 | 95,0 | 300 | 41 | 61 | 24 | 102 | 24 | 19 |
| урядові органи державного управління | 3275 | 249 | 7,6 | 2918 | 89,1 | 86 | 7 | 14 | 5 | 60 | 9 | 8 |

Продовження таблиці Д2

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
|--|--------|--------|------|--------|------|-----|----|----|----|------|-----|-----|
| державні комітети та прирівняні до них ЦОВВ | 1817 | 169 | 9,3 | 1637 | 90,1 | 73 | 13 | 27 | 13 | 47 | 3 | 11 |
| ЦОВВ зі спецстатусом | 4194 | 230 | 5,5 | 3 932 | 93,8 | 97 | 14 | 26 | 9 | 62 | 12 | 9 |
| Територіальні органи міністерств та інших ЦОВВ | 145726 | 31439 | 21,6 | 112694 | 77,3 | 235 | 27 | 61 | 7 | 3342 | 88 | 566 |
| Органи державної влади АР Крим (всього), в т. ч. | 320 | 23 | 7,2 | 295 | 92,2 | 5 | 0 | 0 | 0 | 10 | 3 | 0 |
| Секретаріат Верховної Ради АР Крим | 121 | 9 | 7,4 | 112 | 92,6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Апарат Ради Міністрів АР Крим | 152 | 10 | 6,6 | 141 | 92,8 | 5 | 0 | 0 | 0 | 7 | 3 | 0 |
| Місцеві державні адміністрації (всього), в т. ч.: | 73243 | 12 482 | 17,0 | 60360 | 82,4 | 299 | 31 | 56 | 14 | 1331 | 180 | 364 |
| обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації | 19613 | 1687 | 8,6 | 17817 | 90,8 | 244 | 25 | 53 | 13 | 406 | 104 | 124 |
| районні державні адміністрації | 53630 | 10 795 | 20,1 | 42543 | 79,3 | 55 | 6 | 3 | 1 | 925 | 76 | 240 |
| Органи судової влади і прокуратури (крім Авєстo-вaних працівників) | 22345 | 7719 | 34,5 | 12444 | 55,7 | 27 | 0 | 7 | 3 | 672 | 6 | 112 |
| Корпорації, концерни, об'єднання та установи, посади керівних працівників та спеціалістів яких віднесені до посад державних службовців | 311 | 16 | 5,1 | 278 | 89,4 | 20 | 5 | 7 | 5 | 15 | 14 | 0 |

¹ На основі інформації Головного управління державної служби України [28].

² Без урахування державних службовців у системі Міноборони, МВС, СБУ, Адміністрації Держприкордонслужби.

**Кількість посадових осіб місцевого самоврядування за рівнем освіти, за категоріями,
за станом на 01.01.2008 р. ¹**

| | Всього посадових осіб | Облікова кількість працівників, які мають освіту | | | | | | | | Кількість працівників, які здобули вищу освіту у звітному році | | |
|---|-----------------------|--|-------------|--------------|-------------|------------------------|---------------------------|--------------------|------------------------|--|---|------------------------|
| | | неповну, базову вищу | | повну вищу | | мають науковий ступінь | | мають вчене звання | | всього, осіб | з них рівень магістра за напрямом "Державне управління" | |
| | | осіб | % | осіб | % | всього, осіб | з них докторів наук, осіб | всього, осіб | з них професорів, осіб | | в НАДУ, осіб | в інших закладах, осіб |
| Всього по Україні, в т. ч. | 98948 | 33250 | 33,6 | 63979 | 64,7 | 181 | 21 | 37 | 9 | 1079 | 124 | 242 |
| Керівники, з них мають категорії посад: | 39533 | 10319 | 26,1 | 28515 | 72,1 | 153 | 21 | 35 | 9 | 373 | 82 | 75 |
| першу | 27 | 0 | 0 | 27 | 100 | 8 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| другу | 82 | 2 | 2,4 | 80 | 97,6 | 18 | 0 | 6 | 0 | 2 | 1 | 0 |
| третю | 946 | 17 | 1,8 | 928 | 98,1 | 31 | 5 | 4 | 1 | 25 | 11 | 4 |
| четверту | 12246 | 3332 | 27,2 | 8614 | 70,3 | 37 | 6 | 11 | 4 | 75 | 28 | 6 |
| п'яту | 21424 | 6178 | 28,8 | 14863 | 69,4 | 51 | 7 | 10 | 1 | 190 | 36 | 37 |
| шосту | 4808 | 790 | 16,4 | 4003 | 83,3 | 8 | 1 | 2 | 1 | 81 | 6 | 28 |
| Спеціалісти, з них мають категорії посад: | 59415 | 22931 | 38,6 | 35464 | 59,7 | 28 | 0 | 2 | 0 | 706 | 42 | 167 |
| другу | 3 | 1 | 33,3 | 2 | 66,7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| третю | 6 | 0 | 0 | 6 | 100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| четверту | 76 | 10 | 13,2 | 64 | 84,2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| п'яту | 2926 | 790 | 27 | 2075 | 70,9 | 6 | 0 | 1 | 0 | 32 | 7 | 13 |
| шосту | 25173 | 5965 | 23,7 | 19050 | 75,7 | 12 | 0 | 1 | 0 | 390 | 24 | 85 |
| сьому | 31231 | 16165 | 51,8 | 14267 | 64,7 | 10 | 0 | 0 | 0 | 283 | 10 | 69 |

¹ На основі інформації Головного управління державної служби України [28].

Наукове видання

**МОДЕРНІЗАЦІЯ СУСПІЛЬНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ
В УМОВАХ ГЛОБАЛЬНИХ ЗМІН**

Монографія

***За загальною науковою редакцією
Алли Федорівни МЕЛЬНИК***

Редактор: *Лариса Щербак*

Комп'ютерна верстка: *Володимир Французов*

Дизайн обкладинки: *Марія Одобецька*

Підписано до друку 21.07.2009 р.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Гарнітура Arial.
Папір офсетний. Друк офсетний.
Облік.-видав. арк. 28,3. Умов. друк. арк. 30,7. Зам. №M003-09.
Тираж 300 прим.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців ДК № 3467 від 23.04.2009 р.

Підготовлено до друку у видавництві ТНЕУ
(«Економічна думка»)
46020 Тернопіль, вул. Львівська, 11
тел. (0352) 47-58-72