ISSN

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ: НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА РОЗВИТОК

ЕЛЕКТРОННИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

№2

ЧЕРНІГІВ 2016

УДК 35(086)
ББК 67.401
П88

Друкується за рішенням вченої ради Чернігівського національного технологічного університету (протокол №12 від 26.12.2016).

П 88 Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток: електронний науковий журнал / Чернігівський національний технологічний університет. – Чернігів: ЧНТУ, 2016. – №2. – 91с.

У цьому випуску електронного наукового журналу «Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток» вміщенно статті, присвячені теоретичним проблемам та прикладним аспектам механізмів державного управління, електронного врядування, децентралізації державної влади.

Електронний науковий журнал «Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток» буде корисним для науковців, аспірантів, магістрантів та студентів вищих навчальних закладів.

Головний редактор:
Бутко М.П., доктор економічних наук, професор.

Заступники головного редактора:
Олійченко І.М., доктор наук з державного управління, професор;
Оліфіренко Л.Д., доктор наук з державного управління, доцент.

Члени редакційної колегії:
Вдовенко С.М., доктор наук з державного управління, професор;
Руденко О.М., доктор наук з державного управління, професор;
Пепа Т.В., доктор економічних наук, професор;
Удовиченко В.П., доктор економічних наук, професор;
Андріїв В.М., доктор юридичних наук, професор;
Царенко О. В., доктор наук з державного управління, доцент;
Стрілець М.І., кандидат наук з державного управління, доцент;
Дітковська М.Ю., кандидат наук з державного управління, доцент.
Гечбаія Бадрі, кандидат економічних наук, доцент, завідувач кафедри бізнес-адміністрування Батумського державного університету ім. Шота Руставелі (м. Батумі, Грузія)
Фортмюллер Ріхард доктор економічних наук, професор, заступник директора інституту Економічної освіти Віденського університету економіки та бізнесу (м. Відень, Австрія)

© Чернігівський національний технологічний університет, 2016

ISSN

MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE
CHERNIHIV NATIONAL UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

PUBLIC ADMINISTRATION: RESEARCH AND DEVELOPMENT

ELECTRONIC SCIENTIFIC JOURNAL

ISSUE №2

UDC 35(086)

LBC 67.401

Published by the decision of the Academic Council of the Chernihiv National University of Technology (protocol №12 dated 26.12.2016).

Public administration, research and development, electronic scientific Journal / Chernihiv National University of Technology. - Chernihiv: Chernihiv National University of Technology, 2016. - №2. – 91p.

The articles on theoretical problems and the applied aspects of the mechanisms of governance, e-government, decentralization of state power have been published in this issue of the electronic scientific journal "Public administration, research and development".

The electronic scientific journal "Public administration, research and development" will be useful for researchers, graduate students, undergraduates and high school students.

UDC 35 (086)
LBC 67.401

Chief Editor:
Butko M.P., Doctor of Economics, Professor.

Deputy Editors in Chief:
Oliychenko I.M., Doctor of Public Administration, Professor;
Olifirenko L.D., Doctor of Public Administration, Associate Professor.

Members of the Editorial Board:
Vdovenko S.M., Doctor of Public Administration, Professor;
Rudenko O.M., Doctor of Public Administration, Professor;
Pepa T.V., Doctor of Economics, Professor;
Udovychenko V.P., Doctor of Economics, Professor;
Andrew V.M., Doctor of Law, Professor;
Tsarenko O.V., Doctor of Public Administration, Associate Professor;
Strilets M.I., PhD in Public Administration, Associate Professor;
Ditkovska M., PhD in Public Administration, Associate Professor;
Gechbaia Badri, PhD in Economics, Associate Professor, Head of Business Administration Department of Batumi Shota Rustaveli State University (Batumi, Georgia);
Fortmuller Richard, Doctor of Economics, Professor, Deputy Head of Institute for Business Education, Vienna University of Economics and Business (Vienna, Austria).

© Chernihiv National University
of Technology, 2016

ЗМІСТ

Бутко М.П., Орлова Н.М. Механізми державного управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення……..7
Oliychenko Igor Synergistic approach to governance: challenges and opportunities……..15
Olifirenko Liliia The analysis of judicial reform problems in Ukraine…….22
Ditkovska Maryna Improving mechanisms of public administration of pension system in Ukraine……27
Задорожна С.М. Державні механізми управління стратегією подолання бідності в Україні……...36
Повна С.В. Державне управління збалансованістю структурного розвитку економіки в контексті цивілізаційних хвиль……...53
Шевченко О. М. Особливості комунікацій з громадскістю у публічному управлінні…….61
Харченко Ю.П. Аспекти трансформації державного управління у сфері соціально-правового захисту дітей без батьків в Україні…….69
Салькова Т.В. Методологічні принципи державного управління системою пенсійного забезпечення в Україні…….78
Лашук О.С. Державне регулювання розвитку регіону в умовах трансформації українського суспільства……89

CONTENT

Butko N.P., Orlova N.N. Mechanisms of state management of land resources for agricultural purposes……....7
Oliychenko Igor Synergistic approach to governance: challenges and opportunities……..15
Olifirenko Liliia The analysis of judicial reform problems in Ukraine…….22
Ditkovska Maryna Improving mechanisms of public administration of pension system in Ukraine……27
Zadorozhna Svitlana Public management strategy mechanisms of overcome poverty in Ukraine……...36
Povna S.V. Public administration of the balance of the economic structural development in the context of civilization's waves……...53
Shevchenko Oleg Features communications public in public administration……...61
Kharchenko Yuliia Aspects of the transformation of public administration in the field of social and legal protection of children without parents in Ukraine…….69
Salkova Tetiana Methodological principles of public administration pension in Ukraine…….78
Lashuk Oksana The state regulation of regional development in conditions of transformation of Ukrainian society……89

УДК 351:[332.33:338.43]

М.П.Бутко, д-р екон. наук, професор
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна
Н.М.Орлова, здобувач
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Н.П.Бутко, д-р экон. наук, профессор
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина
Н.Н.Орлова, соискатель
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ

N.P.Butko, Doctor of Economics, Professor
Chernihiv State Technological University, Chernihiv, Ukraine
N.N.Orlova, researcher
Chernihiv State Technological University, Chernihiv, Ukraine

MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT OF LAND RESOURCES FOR AGRICULTURAL PURPOSES

Досліджено теоретичні та прикладні підходи до функціонування механізмів державного управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення в контексті розвитку сільських територій

Ключові слова: *земельні ресурси сільськогосподарського призначення, децентралізація владних повноважень, сільські території, механізми державного управління, інституціоналізм.*

Исследованы теоретические та прикладные подходы до функционирования механизмов государственного управления земельными ресурсами сельскохозяйственного назначения в контексте развития сельских территорий

Ключевые слова: *земельные ресурсы сельскохозяйственного назначения, децентрализация властных полномочий, сельские территории, механизмы государственного управления, институционализм.*

The theoretical and practical approaches to the functioning mechanisms of state management of land resources for agricultural purposes in the context of rural development

Keywords: *land resources for agricultural purposes, decentralization of power, rural development, governance mechanisms, institutionalism.*

Постановка проблеми. Сучасний розвиток українського суспільства, в умовах існуючих ризиків та загроз як глобального, так і регіонального рівнів, постав перед проблемою забезпечення стабільної та довготривалої ефективності. В цьому зв’язку, важливим є реалізації стратегії сталого розвитку в Україні, результатом якої повинно стати оптимальне поєднання та врахування базових складових суспільного розвитку та забезпечення економічної, соціальної та екологічної ефективності. Одним із основних джерел розвитку українського суспільства є земля, а тому для системи управління в державі надзвичайно важливим та необхідним є створення таких умов, за яких використання земельних ресурсів забезпечувало реалізацію встановлених цілей сталого розвитку, який на державному рівні визначений як основна стратегія розвитку нашої країни [12]. Додають особливої актуальності даному питанню і процеси децентралізації, які нині здійснюються в України. Дані процеси найбільше торкнуться сільських території, внаслідок масштабного реформування системи їх управління, результатом якого має стати суттєве збільшення прав та відповідальностей місцевих громад. Сталий розвиток громад, в першу чергу, залежить від ефективності функціонування системи місцевого самоврядування, як суб'єкту земельних

відносин. Результатом прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] є формування практики застосування його норм в умовах проведення реформ. Однак, поки що, спроби підвищити ефективність реформ у сфері управління земельними ресурсами не ліквідували всіх суперечностей, які вже були сформовані, а також виникли в нинішніх умовах реформування. Надзвичайної гостроти набувають проблеми формування теоретико-методологічних засад управління земельними ресурсами, які повинні стати базисом для розробки та реалізації практичних принципів функціонування сільських територій в умовах проведення децентралізації. Це дасть можливість забезпечити послідовність та ефективність місцевої політики в цій сфері, сприятиме сталому розвиток територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам управління земельними ресурсами присвячені роботи таких вчених як: Ю. Д. Білика, Ю. Е. Губені, Р. П. Возняка, В. В. Горлачука, Д. С. Добряка, О.Є. Євграфова, В. М. Зайця, А. Г. Мартина, В. Я. Мессель-Веселяка, Л. Я. Новаковського, П. Т. Саблука, А. Я. Сохнича. А. М. Третяка, М. М. Федорова, М. А. Хвесика, О. М. Шпичака та ін. Однак, узагальнення значної кількості актуальних наукових праць з проблематики державного управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення в контексті розвитку сільських територій, засобів ефективного впливу суб'єктів місцевого самоврядування на розвиток земельних відносин в Україні, дає підстави стверджувати, що дотепер не сформовані дієві механізми в цій сфері.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Передусім у державі та суспільстві тривалий час дискутується стратегічне бачення щодо земель сільськогосподарського призначення, зокрема бути їм товарним ресурсом, чи ні.

Полярність правових, політичних, економічних, соціальних думок у цьому напрямі, відтермінування у прийнятті відповідних законодавчих актів не сприяє ефективності використання земель сільськогосподарського призначення.

Окрім того стратегічний курс держави на децентралізацію владних повноважень не дає чіткого розмежування функцій органів виконавчої влади та територіальних громад у сфері земельних ресурсів.

Вектор на подальшу трансформацію управління органами місцевого самоврядування, в тому числі і у сфері управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення, має полягати у чіткому визначенні повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, формування напрямів та механізмів ефективного використання і розпорядженням відповідними земельними земельним ресурсами територіальних громад, що і обумовлює необхідність подальших наукових досліджень в даній сфері.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є формування теоретико-методологічних засад управління земельними ресурсами, які повинні стати базисом для розробки та реалізації практичних принципів функціонування сільських територій в умовах проведення децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Процеси управління земельними ресурсами, функціонування відповідних інституціональних структур задіяних в них, знаходяться під безпосереднім впливом характеру розвитку земельних відносин. Таким чином, діяльність системи управління в даній сфері повинна відображати суспільні потреби на певному етапі його розвитку. З цього випливає, що управління земельними ресурсами потрібно розглядати як систему взаємозв’язаних інституціональних, соціально-економічних, техніко-технологічних і організаційно-господарських заходів, спрямованих на регулювання та забезпечення ефективного використання земельних ресурсів, організацію раціонального використання земель з метою задоволення потреб суспільства. Відповідно, основними суб'єктами таких відносин є центральні органи влади та органи місцевого самоврядування, юридичні і фізичні особи, котрі формують інститут цих відносин, а об’єктом є земельні ресурси різного призначення та форм власності.

Виходячи з даних положень слід вказати, що методологічний базис формування та функціонування системи управління земельними ресурсами сільськогосподарського

призначення має будуватись на визначених суспільно-важливих потребах. В контексті стратегії сталого розвитку до таких потреб відносять необхідність забезпечення економічної ефективності, соціальної спрямованості та екологічної рівноваги сучасного суспільного розвитку. Відповідно головними методологічними принципами побудови та функціонування такої системи є забезпечення економічної, соціальної та екологічної результативності використання земельних ресурсів сільськогосподарського призначення, забезпечення її позитивної динаміки.

Головною метою забезпечення соціальної ефективності є створення умов для всебічного розвитку людини через оптимальне задоволення її потреб, сприяння її розвитку та можливості повноцінно реалізувати декларовані суспільством права, в тому числі і права власності. Відповідно, головним напрямом забезпечення соціальної ефективності управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення виступає поглиблення інституціоналізації у даній сфері та забезпечення ефективності цього процесу.

Земельна реформа, що здійснюється в Україні, так і не стала запорукою формування сталого, високоефективного та екологічно-безпечного землекористування. Основним принципом, який визначив напрями реформування, стало подолання монополії держави на земельну власність і встановлення багатосуб'єктності права власності на землю. Однак більшість цілей земельного реформування дотепер залишаються не досягнутими [8].

Законодавство України класифікує право власності за суб'єктивним правом, тобто закріплює право власності на землю громадянами, юридичними особами, територіальними громадами. Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території країни, є об'єктами права власності народу. Від імені народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Однак, суцільне розмежування земель державної та комунальної власності в Україні, так і не проведене, відповідно до діючого законодавства, цими землями тимчасово розпоряджаються [7]:

1) відповідні сільські, селищні, міські ради – землями в межах населених пунктів;

2) відповідні органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації) – землями за межами населених пунктів;

3) державні органи приватизації – землями, на яких розташовані державні, в тому числі казенні, підприємства, господарські товариства, у статутних фондах яких державі належать частки (акції, паї), об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти, а також продаж земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації (крім відчуження земель, на яких розташовані об'єкти, що не підлягають приватизації).

Таким чином, забезпечення оптимального розподілу прав власності та можливостей їх реалізації є наріжним каменем інституціоналізації системи управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення з метою досягнення соціальної її результативності.

Процес інституціоналізації передбачає встановлення режиму власності, прав, обов'язків та відповідальності власників і користувачів ресурсів. Окрім того, необхідним є визначення структури, повноважень і відповідальності профільних і зовнішніх державних та місцевих органів управління, контролю й охорони довкілля, регламентація участі громадськості та неурядових організацій. Результатом поглиблення інституціоналізації та забезпечення її ефективності є досягнення оптимальної структури власності, рівних конкурентних умов для всіх форм власності, ефективний розподіл функцій управління, контролю й охорони природокористування, централізацію та децентралізацію повноважень центральних і місцевих органів влади у сфері управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення. Механізм реалізації права власності на землю передбачає гарантування прав юридичним особам і громадянам, що забезпечується надійною системою реєстрації та обліку прав і об'єктів власності [11].

Економічна результативність управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення повинна сформувати матеріальну основу для забезпечення сталого розвитку сільських територій. Загалом, економічна ефективність використання землі у вузькому сенсі — це порівняння отриманих результатів з площею або вартістю землі. Економічна ефективність системи управління враховує результативність заходів з управління землями сільськогосподарського призначення у вартісному вираженні [14]. Її можна виразити як відношення вартісної оцінки результатів до вартісної оцінки витрат ресурсів за весь період здійснення заходів з урахуванням чинника часу. Отримання певного економічного ефекту може проявлятись не тільки в збільшенні результатів сільськогосподарського виробництва, а й у зниженні витрат, підвищенні родючості ґрунту, якості продукції, а також дотриманням екологічних умов виробництва. Окрім того, економічна ефективність управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення відображається також такими показниками як фактичний та можливий рівень задоволення потреб населення у продовольчій продукції, приріст виробництва основних видів продукції на душу населення та землевіддача.

Розглядаючи економічну результативність управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення в контексті розвитку сільських територій слід відмітити ряд важливих напрямів її забезпечення.

Перш за все, важливим завданням щодо такої системи управління є активізація економічної активності та розвитку аграрного бізнесу і є забезпечення умов для якомога повнішого і безперешкодного залучення земельних ресурсів відповідного цільового призначення з метою реалізації інвестиційних проектів, збільшення виробничих потужностей, розвитку транспортної інфраструктури тощо. Земля є основним ресурсом розвитку в сільській місцевості, але цю функцію вона виконуватиме лише за умови консолідації сільськогосподарського землекористування та формування ефективних агроформувань ринкового типу. На думку Добряка Д.С. та Мартина А.Г. це завдання можна вирішити наступним чином:

- кодифікувати та гармонізувати земельне законодавство, адаптувати його до вимог Європейського Союзу; розробити та прийняти нову редакцію Земельного кодексу України;
- ухвалити та приступити до реалізації загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель;
- створити організаційно-правове середовище для забезпечення обороту земельної власності, її переходу до найефективніших господарів, забезпечити прийняття закону «Про ринок земель»;
- завершити земельну реформу, лібералізувати земельні відносини щодо земель сільськогосподарського призначення;
- удосконалити платність землекористування, монетизувати пільги з плати за землю, сприяти прийняттю нового Податкового кодексу України;
- створити рівні умови для одержання земельних ділянок у власність або користування громадянами та господарюючими суб'єктами країн-членів Європейського Союзу;
- забезпечити створення дієвих механізмів викупу для суспільних потреб земельних ділянок із заляганням надр загальнодержавного значення [2].

По-друге, модель земельної реформи, яка була реалізована в нашій країні, призвела до тотального подрібнення земель сільськогосподарського призначення, що істотно перешкоджає раціональному використанню земельних масивів. Використання невеликих ділянок не дозволяє в повній мірі компенсувати витрати, пов'язані із застосуванням сучасних агротехнологій, придбанням засобів хімізації, новітньої сільськогосподарської техніки тощо. Результатом чого стало різке зниження їх інвестиційної привабливості, що нині вимагає негайного перегляду існуючих підходів до державного управління земельними ресурсами даного типу та формування цілісної аграрно-земельної політики. Головною метою такого реформування має стати забезпечення сталого сільськогосподарського землекористування на основі оптимального використання земельних ресурсів. Таке оптимальне використання

земельних ресурсів сільськогосподарського призначення має забезпечити поліпшення структури угідь, впровадження землеохоронних заходів, в т.ч. контурної організації території, організація сівозмін, створення умов для проектування і будівництва доріг, розвиток сільської інфраструктури, а реалізації ряду інших завдань сільськогосподарського спрямування.

Екологічна результативність управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення, в першу чергу забезпечується заходами спрямованих на їх охорону. Відповідно до чинного законодавства охорона земель – це система правових організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [6].

Управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення з метою забезпечення екологічної результативності повинно ґрунтуватися на двох взаємопов'язаних концепціях - ефективному та інтенсивному використанню земельних ресурсів для забезпечення населення України продуктами харчування, а також упровадження заходів щодо охорони земельних ресурсів, у тому числі збереження та відтворення родючості ґрунтів. Важливим завданням держави є створення умов для поєднання правових напрямів матеріальної зацікавленості раціонального використання та природоохоронної діяльності землевласників і землекористувачів [3]. Основними інструментами екологічно-орієнтованого управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення є земельний менеджмент, нормативно-правове та методичне забезпечення, державний контроль за використанням та охороною земель, стандартизація й нормування в галузі охорони земель та відтворення родючості ґрунту, моніторинг земель, ведення державного земельного кадастру, регулювання раціонального землекористування тощо.

Одним із найбільш важливих практичних інструментів забезпечення екологічної результативності системи управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення є землеустрій. Він являє сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональної організації території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил. Мета землеустрою полягає в забезпеченні раціонального використання та охорони земель, створенні сприятливого екологічного середовища та поліпшенні природних ландшафтів [7].

Слід вказати на вагоме значення державного контролю в управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення. Діючий Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» визначає правові, економічні та соціальні основи організації здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і спрямований на забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів та охорону довкілля [4]. Відповідно до даного Закону державний контроль за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Однак, внаслідок проведення децентралізації, в умовах коли територіальні громади, в першу чергу сільські, отримують додаткові повноваженні та відповідальність може загострити цілий ряд проблем екологічної результативності управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення. Вирішення цих питань у багатьох випадках відсутністю, або ж недостатньою розробкою нормативно-правового регулювання в даній сфері. Тому необхідно розробити єдину систему обліку власності, використання, охорони

земель на базі економіко-правових методів державного регулювання, в умовах широкого розвитку процесів децентралізації.

Таким чином, на нашу думку, методологічні принципи забезпечення економічної, соціальної та екологічної результативності використання земельних ресурсів сільськогосподарського призначення, забезпечення її позитивної динаміки відображають сучасні суспільні потреби та мають бути покладені в основу формування дієвої системи управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення в нових умовах функціонування сільських територій. Комплексна та взаємопов'язана реалізація визначених методологічних принципів дасть можливість забезпечити досягнення справедливого, відтворювального та безпечного розвитку, які і є основними складовими сталого розвитку суспільства.

Слід вказати, що кожен із визначених типів розвитку є результатом комплексної реалізації комбінації із двох принципів:

- справедливий розвиток – відбувається шляхом врахування принципів соціально та економічної результативності;
- відтворювальний розвиток – відбувається шляхом врахування принципів економічної та екологічної результативності;
- безпечний розвиток - відбувається шляхом врахування принципів соціальної та екологічної результативності;

Головним проявом справедливого розвитку є формування та реалізація земельної ренти, яка може виступати результуючим та регулюючим фактором використання права власності на землю в діючі системі земельних відносин. Земля як головний засіб виробництва в сільському господарстві обмежена і вільно не може бути відтворена. Фактор обмеженості земель діє як в просторі, так і в часі. Проте ще більше обмежені земельні ресурси високої природної родючості. Кращі за природною родючістю і розміщенням ділянки не можна перемістити в просторі, на відміну від більшості інших засобів виробництва. Тому володіння землями вищої природної продуктивності створює переваги для здійснення сільськогосподарського виробництва. Наявність власності на землю зумовлює отримання землевласником певної частки додаткового продукту у формі земельної ренти [13]. На етапі трансформації ринкових відносин, механізм земельної ренти виконує важливі функції щодо здійснення ціноутворення виробництва продовольчої продукції, в значній мірі визначає вартість землі, сприяє забезпеченню економічної результативності власників земель.

Формування та функціонування рентних механізмів тісно пов'язаний розвиток ринку землі. Земля в багатьох країнах світу є об'єктом купівлі-продажу внаслідок узаконеної приватної власності на неї. Ринок землі є важливим сегментом ринкової економіки і забезпечує реалізацію відносин між його суб'єктами. Земля розглядається як експлуатаційний або вичерпний ресурс. Особливий статус землі у суспільстві та її властивості визначають цілий ряд специфічних особливостей даного ринку:

- величина та характер попиту і пропозиції земельних ділянок зумовлені цілим рядом суспільних факторів (політичною системою, географічними, історичними, станом інфраструктури і рівнем розвитку території тощо), а також ірраціональністю її вартості;
- землі диференційовані за якістю та позиціонуванням. Додаткові вкладення праці й капіталу дозволяють економічно поліпшити родючість і отримати велику віддачу від землі, що можливо практично на будь-яких ділянках;
- обмеженість пропозиції земельних ресурсів посилюється відносинами приватної власності. В умовах ринку землевласники воліють не продавати свої земельні ділянки, а віддавати їх в оренду для отримання стабільного доходу. Тому до продажу навіть пропонується незначна частина земельного фонду, що не є адекватною реакцією на зростаючий попит;

- правове оформлення угод на ринку землі потребують обов'язкової державної реєстрації і складного, дорогого юридичного оформлення. Це вимагає присутності держави в процесах регулювання ринку [9].

Необхідність забезпечення відтворювального розвитку зумовлене поступовим загостренням екологічних проблем використання земель сільськогосподарського призначення. Даний тип розвитку потрібно розглядати в аспекті їх раціонального використання та збереження природного стану даних земель. Це зумовлює необхідність підвищення ефективності використання земельних ресурсів з урахуванням їх якісного стану на основі зростання дієвості механізмів охорони земельних ресурсів та раціонального використання. Найбільш значимими проявами відтворювального розвитку земельних ресурсів сільськогосподарського призначення слід вважати: продуктивність аграрного виробництва, рівень родючості земель, існуючу систему землеробства та екологічний стан земельних ресурсів. Проте, на нашу думку, існуюча доступна система індикаторів відтворювального розвитку земель сільськогосподарського призначення має бути доповнена розширена такими показниками як: очікуваний відтворювальний результат використання земель сільськогосподарського призначення; екологічно зумовлені втрати рентного доходу від використання сільськогосподарських земель; витрати на забезпечення вимог екологічно сталого землеробства. Це дасть можливість забезпечити отримання об’єктивних даних щодо розміру продуктивного потенціалу земельних ресурсів та здійснювати прогнозування тенденцій і напрямів екологізації землеробства з метою досягнення оптимального економічного ефекту. Окрім того, слід вказати на те, що відтворювальний розвиток в значній мірі визначається розміром землекористування. Удосконалення структури сільськогосподарських угідь і посівів вирощуваних культур у напрямі істотного зменшення негативних антропогенних навантажень на навколишнє середовище та підвищення його відтворювального і відновлювального потенціалів також є не менш важливою умовою раціонального використання земельних ресурсів сільськогосподарського призначення.

Безпечний розвиток повинен забезпечуватися обов’язковим виконанням екологічних і соціальних вимог в процесі діяльності системи управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення. Метою соціально-екологічного управління в галузі сільського господарства є: задоволення людських потреб, реалізація законодавства, контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів при проведенні екологічних заходів, продовольче забезпечення держави якісними та екологічно чистими продуктами харчування, безпека навколишнього середовища [10]. Ключовим параметром в даній сфері є зростання рівня продовольчої безпеки розвитку не лише сільських територій, а й усього суспільства.

Продовольча безпека країни є комплексним поняттям, що містить три важливі аспекти: кількісний – ступінь реалізації поточної потреби в продуктах сільськогосподарського виробництва; якісний – задоволення потреби в безпечних для здоров'я, якісних продуктах сільськогосподарського виробництва; соціально-економічний – зростання добробуту населення, що забезпечує доступ всіх груп населення до продовольства на рівні забезпечення життєдіяльності [1].

Висновки і пропозиції. З точки зору формування та функціонування системи управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення в контексті розвитку сільських територій продовольча безпека повинна забезпечувати необхідне виробництво, перерозподіл та повноцінне задоволення попиту населення на екологічно-безпечному продовольство на рівні, який забезпечує необхідний фізіологічний та інтелектуальний рівень життєдіяльності.

Отже, необхідність побудови нової якісної системи управління земельними ресурсами сільськогосподарського призначення зумовлена поступовою зміною земельних відносин, що пов’язано з розвитком процесів децентралізації які формують нові умови розвитку сільських

територій. Задекларований Україною вектор на забезпечення сталого розвитку визначає необхідність формування системи сталого землекористування, базовими методологічними принципами якого є забезпечення економічної, соціальної та екологічної результативності використання земельних ресурсів сільськогосподарського призначення, забезпечення її позитивної динаміки. Відповідно, ефективна система управління земельними ресурсами повинна забезпечувати оптимальну комбінацію вказаних принципів з метою забезпечення справедливого, відтворювального та безпечного розвитку як сільських територій зокрема, так і всього суспільства. Це зумовлює необхідність комплексного підходу до розв'язання проблем реформування земельних відносин на ринкових засадах у поєднанні з управлінськими та економічними реформами в державі в цілому.

Список використаних джерел

1. Басюркіна Н.Й. Продовольча безпека як системна характеристика функціону-вання агропромислового сектору економіки / Н.Й. Басюркіна // Економіка харчової промисловості. –2011.– №2(10). –С. 5-10.

2. Добряк Д.С., Мартин А.Г. Напрями удосконалення нормативно-правової бази регулювання земельних відносин / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zsu.org.ua/docs/articles/martyn_19.doc

3. Дорош И. М. Еколого-економічні основи формування інституту обмежень та обтяжень при використанні земель : дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.06 / Й. М. Дорош. - К., 2007. - 261 с.

4. Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 39, ст.350) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/963-15

5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Украіи»і (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80

6. Закон України «Про охорону земель» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №39, ст.349) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/962-15

7. Земельний Кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 3-4, ст.27) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page

8. Мартин А.Г. Євсюков Т.О. Стан земельних відносин як стримуючий фактор розвитку продуктивних сил України // Матеріали міжнародної наукової конференції, м. Київ, 20 березня 2009 р.: У 3-х частинах / РВПС України НАН України. – К.: РВПС України НАН України, 2009. Ч.3 – С. 289-292.

9. Потлатюк В. С. Ринок земель сільськогосподарського призначення в Україні: сучасний стан та проблеми розвитку в системі банківського кредитування./ В. С. Потлатюк // Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія фінанси і кредит, 2013. – №1 (34). – С. 200-206.

10. Про охорону навколишнього природного середовища України. Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII - ВР: Законодавство України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http:/ / zakon.rada.gov.ua/ cgi-bin/laws/main.cgi.

11. Степенко О., Сакаль О., Третяк Н. Управління земельними відносинами в Україні: механізми та напрями розвитку. // Економіст. -№8. - С. 39-43.

12. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10

13. Третяк А. М. Рентний характер земельних відносин / А. М. Третяк // Землевпорядний вісник [Текст]. — № 1. — 1997. — С. 16—20.

14. Юхновський І.Р. Землекористування в Україні: ефективність управління / І.Р. Юхновський, А.М. Третяк // Вісник аграрної науки: — 2005. — No 7. — С. 5–10.

UDC 351.354:303.094.7

Igor Oliychenko, Doctor of Public Administration, professor
Chernigiv National Technological University, Chernigov, Ukraine

SYNERGISTIC APPROACH TO GOVERNANCE: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

І.М. Олійченко, д.держ.упр., професор
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

СИНЕРГЕТИЧНИЙ ПІДХІД ДО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ВИКЛИКИ І МОЖЛИВОСТІ

И.М. Олейченко, д-р наук по гос. упр., профессор
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

СИНЕРГЕТИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ: ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ

The article focuses on the theoretical foundations of synergetic approach to public administration. Theoretical concepts, trends and practical approaches to implementing a synergetic approach that lead to changes in the socio-economic system have been studied. Comparative analysis between traditional and synergistic approaches to governance has been fulfilled; their main advantages and disadvantages have been identified. The creation of monitoring system of open nonlinear environment by which to determine the extent of its instability, and the use of macro- and micro-analysis to determine the parameters of an unstable state have been suggested. The use of information mechanism of public administration on the basis of e-government, which should provide the necessary system data and results of analysis of the socio-economic system and provide information on possible ways of its development have been proposed.

Keywords: *synergy, openness, nonlinearity, nonequilibrium, chaos, self-organization, bifurcation point, fluctuations dissipative structures, attractors, negative feedback, positive feedback.*

У статті розглядаються теоретичні основи синергетичного підходу до державного управління. Досліджено теоретичні концепції, тенденції та практичні підходи до реалізації синергетичного підходу, які призводять до змін в соціально-економічної системи. Проведено порівняльний аналіз традиційних і синергетичних підходів до управління, визначені їх основні переваги та недоліки. Обґрунтовано необхідність створення системи моніторингу відкритого нелінійного середовища за допомогою якого можна визначити ступінь його нестійкості, а також використання макро- і мікроаналізу для визначення параметрів нестійкого стану. Запропоновано використання інформаційного механізму державного управління на основі електронного уряду, який повинен забезпечити необхідні системні дані і результати аналізу соціально-економічної системи і надати інформацію про можливі шляхи її розвитку.

Ключові слова: *синергетика, відкритість, нелінійність, нерівноважність, хаос, самоорганізації, точки біфуркації, флуктуації, дисипативні структури, атрактори, негативний зворотний зв'язок, позитивний зворотний зв'язок.*

В статье рассматриваются теоретические основы синергетического подхода к государственному управлению. Исследованы теоретические концепции, тенденции и практические подходы к реализации синергетического подхода, которые приводят к изменениям в социально-экономической системе. Проведен сравнительный анализ традиционных и синергетических подходов к управлению, определены их основные преимущества и недостатки. Обоснована необходимость создания системы мониторинга открытой нелинейной среды с помощью которого можно определить степень ее неустойчивости, а также использования макро- и микроанализа для определения параметров неустойчивого состояния. Предложено использование информационного механизма государственного управления на основе электронного правительства, который должен обеспечить необходимые системные данные и результаты анализа социально-экономической системы и предоставить информацию о возможных путях ее развития.

Ключевые слова: *синергетика, открытость, нелинейность, неравновесность, хаос, самоорганизация, точки бифуркации, флуктуации, диссипативные структуры, аттракторы, отрицательная обратная связь, положительная обратная связь.*

Problem statement. The basis for the creating and development of effective governance is the application of modern scientific approaches in the work of public authorities, ways and methods that allow using the achievement of governance science. Nowadays the conditions in which the system of public administration performs its functions are significantly different from those that were ten or fifteen years ago. The development of information technologies and the emergence of the basic elements of the information society in many countries have accelerated socio-economic and political processes.

Free and rapid flow of information presents new challenges to governance, which in the new environment must adapt to new challenges and exploit new opportunities provided with modern information society. These new approaches are scientifically based and allow making optimal decisions with using of modern technologies. One of the most promising modern scientific approaches, which allows to adequate evaluate the processes occurring in the country and provide the tools to

influence these processes is a synergetic approach. This approach allows us to abandon the traditional vision of governance systems which operates in the linear environment and uses negative feedback. This approach involves consideration of self-organization and self-development of open nonequilibrium systems.

Analysis of recent research and publications. The study of theoretical and methodological aspects of using synergetic approach in governance, considered in studies of Dobronravov I.S. Bilous V.S. Derbentsev V.D. Ilchenko B.V., Nicolis, G. Haken G., Knyazev E.N., Kurdyumov S.P., G.G. Malinetskii G.G., Milovanov V.P., Bevzenko L.D. Bogutsky Y.P. However, despite the significant achievements of these authors remain poorly studied issues related to the use of synergetics in research of the processes in the governance on the levels of state and state associations.

Allocation of the unsolved earlier parts of the overall problem. Despite the fundamental research different approaches to development of government administration, the problems of implementing effective approaches to the governance in the modern conditions not enough researched. One of the important problems is the research of characteristics and basic synergetics ideas in applying to improve of governance. Therefore, the problem of using a synergistic approach to support of the system of government administration is particularly relevant.

The objectives of the article. The purpose of the article is substantiation of synergetic approach to research processes of governance. The object of the study is the process of formation and using of synergistic approach to governance. The subject of research is theoretical concepts and practical approaches to the introduction of synergetic approach to governance.

The main results of the study. The modern world is characterized by rapid changes in organizational systems at various levels and different nature. This is especially true for public administration systems, and interstate governance. Classical science uses a deterministic approach to management and governance. Scientific knowledge is associated with the concepts of simplicity, linearity and complete elimination of uncertainty. This is a simplified theoretical scheme, which excluded many parameters, and first of all - time and randomness. Chaos seems like the beginning of a destructive world. Randomness is considered a secondary factor. Disequilibrium and instability are seen as annoyances that must be overcome. Development is understood as a linear, progressive, without alternatives. If there are alternatives, they are random deviations from the main flow. One of the most important approaches in classical science is a cybernetic approach. Cybernetics is the science of the general patterns of management processes and transmission of information in the technical, biological and social systems [7].

The basic concepts of cybernetics that refer to management and public administration are: subject of management, object of management, organization, feedback, algorithm, model, optimization, signal, etc. For systems the concept of "Management" can be defined as follows: management is the impact on the object that selected on the basis of the available information from a variety of possible impacts, altering object's function or its development. In management systems there is always a certain set of possible changes, from which we can select the preferred changes. If the system has no choice, there can be no question of management.

Any management system is seen as the unity of subject of management and object of management. A management system always occurs in the environment. The behavior of any system is always studied with regard to its relations with the environment. Singling out an object, you must take into account the influence of the environment on the object and vice versa. A necessary condition for the existence of potential in the system management capabilities is its organization.

In the cybernetic approach the management system can function, if it contains four essential elements: channels to collect information on the state of the environment and object; the channel of impact on the object; the purpose of the management; the method (algorithm, generally) of management, indicating how to reach the goal, having information about the state of the environment and object.

A very important component in the cybernetic approach is the concept of feedback. Feedback occurs when outputs of a system are routed back as inputs as part of a chain of cause-and-effect that forms a circuit or loop [3].

There are two types of feedback: negative feedback and positive feedback. Negative feedback occurs when some function of the output of a system, or process is fed back in a manner that tends to reduce the output, whether caused by changes in the input of the system or by other impacts. Positive feedback is a process that occurs in a feedback loop in which the effects of a small disturbance on a system include an increase in the magnitude of the perturbation [1]. That is, A produces more of B which in turn produces more of A [5].

Cybernetics studies the problem of stability of the system by using negative feedback. An important feature of the cybernetic approach is that the system tends to resist changes in the environment. In the event of external influences and variances resulting from these influences, the system analyzes the results of own functioning. With using of the feedback the system generates input parameters. Feedback affects the system which as a result preserves their state and continues to function for reaching their goal.

Modern public administration operates on the principle of feedback and maintaining stability. This approach can take place at a sufficiently stable state of the environment. However, the theory of socio-economic systems, confirms the presence of cyclic processes that violate the stability of environment and stability of the functioning public authorities. That circumstance requires a different approach to governance.

A dynamic external environment and the rapid changes in the social-economic systems in the world are the fundamental factors of instability in the countries and interstate associations. The state and inter-state management systems do not have time to stabilize their functions and move on to the processes of sustainable operation. The changes require new forms of governance and changing of organizational structures.

For example, one of the main problems of the European Union is the economic heterogeneity of its members. This degrades controllability and economic sustainability and complicates decision-making. Between poor and rich countries grow economic contradictions. More than half of Europe's GDP is created, the so-called "Euro-donors" - Germany, Britain, France and Italy. Euro-donors are "pulling" the economies of less developed countries, which lead to instability in the functioning of EU. As a result, there are structural contradictions, protectionist policies, mutual distrust of the EU members, bureaucratic structures. In addition, the migration crisis and weakening the banking system become the major reasons for the difficulties in the EU today.

The main problems of Ukraine are: the low efficiency of economy, no effective system of governance, a low level of development of civil society, corruption which has turned into one of the threats to national security. Problems of economics as a coherent system are associated with the need of state support for clusters of this system, with the refinancing for the banking sector, with industries and companies that receive subsidies from the budget, obtaining through lobbyists for tax benefits. Public administration in Ukraine, despite the years of independence retains much of the components that were created under the planned economy with the involving the highest state agencies in the country's life. The level of Ukrainian citizens' participation in public and political life is not very high. The most influence from citizens on politics is only during elections. However no less important is to participate in political life in between the election, especially at the level of local democracy. All these facts confirm that the main features of national life in Ukraine are the political, economic and social instability. Governance in these conditions is very difficult and requires other approaches than those used now.

Comparisons of EU countries and Ukraine show that the major differences lie in the countries' development levels and the ability to solve problems of public administration. However, the determining factor in generating public administration challenges is the instability of internal and external environment of states and interstate associations. It means that it is very difficult to reduce the level of variation in these conditions for effective using of cybernetic approach to governance. The

maintenance of stability in cybernetic system achieves with using of negative feedback. In terms of cybernetics this feedback reduces output of governance system if variability of the system exceeds allowable meanings. Herewith degree of deviation should remain in the range of meanings that allow the governance system adjust their activity. If degree of deviation for some reason exceeds ability of governance system return in the initial state the consequences can be unpredictable. For example the decision to hold the EU referendum in the United Kingdom in 2016 resulted in impossibility return the governance system to the normal state after majority in England and Wales voted to leave the European Union. A similar situation occurred in Ukraine after the president refused to sign an agreement on association with the European Union in 2013. In the United Kingdom and in Ukraine, the events occurred with different scenarios and consequences took different forms, but in both cases there was a partial loss of controllability in public administration systems.

As it noted earlier, the traditional approach to the governance requires major efforts for maintaining invariability of the processes that occur in government system, in socio-economic, political and law systems of states and interstate associations. However, the attempt of permanent permanence retention leads to negative consequences for development of different fields of governments' activity. The attempts of fixing socio-economic system lead to slowing the rates of its development. Slowdown of development of political system leads to reducing of citizens' influence on the state power. Invariable political and legal systems lead to an infringement of the rights and freedoms of citizens. Only the constant improvement and development of all spheres of the state activity, including the public administration can maintain stability in society and to increase the living standard of citizens. It means that the term "stability" in governance refer to the processes of improvement, development, enhancement, accomplishment, perfection. These processes provide stability in all areas of society and the state. In these circumstances, the cybernetic model of governance may work that amount of time, which allows maintaining stability of the internal and external factors affecting the management system. If these factors change their values or new factors arise, the governance system must be transformed, the structure must be improved, and system has to introduce new principles and rules for governance.

In the information age, the time for the structural and functional changes decreases, the changes in governance systems become continuous. In these constantly changing conditions is necessary to have a governance system that allows responding on time changes and changes itself according to the development trends of internal and external environment. This governance system must work not as a cybernetics system, but as a complicated dynamic system that reacts on the changes and continues improve their characteristics under changing environment. This system must be developed with using of the principles and approaches which provides synergetics.

Synergetics considers internal linkages of elements of the world. It is carried out through small impacts - fluctuations. This gives the opportunity to go to other levels of the organization and can identify the linkages of different quality levels of being. Small effects can occur only in the types of environments that are able to strengthen them by using nonlinear positive feedback. Synergetics focuses on the understanding of development, self-development and self-organization of open nonequilibrium systems. An important task is the selection of synergetic areas of further evolution in the so-called bifurcation points (branch points of solutions), taking into account the constructive role of randomness in these processes. Bifurcation point is the point of branching paths of evolution of open nonlinear system. Synergetics explores substantially non-equilibrium systems, ie systems that are far from equilibrium conditions. Also, it studies essentially nonlinear processes of evolution systems. In these processes the internal or external fluctuations can cause the system to the change. The system is not simply returned to their previous state of equilibrium. In this case, there are a variety of new, relatively stable structures.

Synergetics offers a new paradigm of nonlinearity. The nonlinearity in the mathematical sense reflects a certain kind of mathematical equations containing unknown quantities in a power greater than 1, or coefficients depending on the properties of the medium. Non-linearity in terms of worldview may be disclosed as the idea of a lot of variance paths of evolution, the idea of a choice of alternatives

and the consequent idea of irreversibility of evolution. Non-linearity enables ultra-rapid development of the processes. At the heart of such a development mechanism is a nonlinear positive feedback. In synergetics is used the principle of "proliferation of small" or "gain of fluctuations." Under certain conditions, the non-linearity may intensify fluctuations and making a small distinction bigger, with the macroscopic consequences. Nonlinear systems demonstrate another important property - the sensitivity threshold. Below the threshold, everything is reduced, erased, it does not leave any traces in nature, and above the threshold, on the contrary, all multiplied [7].

For explanation of opportunity to use of synergistic approach to governance it is necessary to study concept of self-organizing systems. Economists sometimes consider the market economy as a self-organizing system. Neo-classical economists hold that central planning makes economic system less efficient. Other economists consider that self-organization produces bad results and that the state should direct production and pricing. Most economists recommend a mixture of market economy and command economy characteristics [2, 8].

Hermann Haken is considering the self-organizing society as a society in which the direct state control disappear. His place is taken the real compulsion. The struggle for survival may result to the desire for power. However, today the acquisition of power associates with formation of groups beyond the borders of the state. Instead of competition there is coexistence between different order parameters, whether it be economic systems, financial group or religion. As part of the self-organizing society the world becomes more turbulent and converts one structure to another [4].

A self-organization can't be the only one way to development of society and economics. Government regulation of the economy is necessary for economy development, and the government regulation of self-organization is necessary for the control of these processes. However, such governance should not intervene in the natural course of processes taking place according to objective laws. The governance must adapt in accordance with these laws, using synergy approach.

All real systems are open and non-linear. On the contrary the isolation and the linearity is an exception to the rule. Synergetics overestimates the role of chaos in the process of evolution of nonlinear complex systems. Every process of development is accompanied by a huge number of contingencies. They have little effect on the underlying processes. Most of the efforts are in vain, came to nothing lead. The laws of the evolution envisage the presence of a certain share of chaos and destruction. Chaos is not always evil. Small fluctuations are often significant. Randomness, fluctuation can go to the micro level and to determine the form of the general course of events. The open nonlinear medium must be in the state of instability. It means existence of sensitivity of nonlinear medium to small fluctuations that is amplified by nonlinear positive feedback mechanism.

Structures in open non-linear systems are called dissipative structures. In such a system there is always a factor of dissipation, there are disequilibrium and openness. The mechanism of self-alignment structure in the environment of the process is associated with the dissipative factor, which operates throughout the system. Attenuation of fluctuations and the randomness happens differently. Due to nonlinearity the dissipation destroys only certain kinds of fluctuations that are not supported energetically. And other kinds of vibrations are amplified due to the nonlinearity. The dissipative processes and scattering are the macroscopic representation of chaos at the micro level. Chaos is thus not a factor of destruction, it is the power that outputs to the attractor, and has the trend of structuring nonlinear medium.

For the occurrence of the effect of localization structure in an environment (system) are required three factors. First, the environment (system) should be open and accept matter, energy or information. Second, the non-linearity is needed to warrant a certain connection between the harmonics, which lead to the system sensitivity to external influences. Third, to be a factor that removes all excess move types (modes), i.e. those that are not supported by the nonlinearity effect. This may be dissipation or its analogue [10].

On the one hand, constructive, creative chaos (exit to the attractor, the trend of structuring nonlinear medium) is manifested in the destruction all "unnecessary" objects and phenomena, that on this background is clearly emerged the relatively stable structure. On the other hand, this complex

structure is a relatively stable. For a long time, far from the time of exacerbation, it exists as a metastable structure. The aggravation fluctuations lead to a de-synchronization process different fragments of the complex structure and thus to its decomposition. Micro-chaos sooner or later passes to the macro level and destroys what he built. It stimulates the emergence of macroscopic, chaotic and turbulent behavior, in spite of the seemingly rigid determinism structure. Thus, the organization (structure) exists only because it is there is a finite time.

The constructive role of chaos in the self-organization is revealed in the following ways: chaos is necessary for the system output to one of the attractors, to one of the possible structures; chaos underlies the mechanism of association of simple structures in complex coordination mechanism pace of their evolution; chaos appears here as a complication of the organization and as a means of harmonization of the rates of development of the various fragments of the complex structure; chaos can act as a switching mechanism, changing different modes of the system, the transition from one relatively stable structure to another [6].

The processes of self-organization and the processes of transition of the system to one of the attractors, obviously visible in the events related to the referendum in the United Kingdom's membership in the European Union and the events leading up to the "Evromaydan" in Ukraine. In these cases, there are both two major attractors and two possible kinds of structures. In both cases, the processes of change began at the micro level and at a certain level of instability there was a transition to one of the possible ways of development. The push to the choice of development path in the case of a referendum in the UK was a slight advantage in the number of voters who voted for leaving the EU. In the case of Ukraine, the choice of development was associated with a decision not to sign an agreement on the EU-Ukraine Association. A significant difference for these events is that the UK government deliberately held a referendum, given the mood of ordinary people and the result was admitted. In Ukraine there was an attempt to resist the natural course of events and turn the system in the opposite direction, which led to tragic consequences [9].

In order to solve the complex political, social and economic problems is necessary to use a control system of open and non-linear social and economic systems with the use of a synergistic approach. This requires the monitoring of the state of open nonlinear medium by which to determine the degree of instability. It is necessary to use statistical data, which describe the state of the economy, social and political processes at both the macro and micro levels. The main objective of the monitoring is to monitor the process of de-synchronization of the various fragments of the complex structure and prognosis of exacerbation. Next, it is important to identify ways of the system on an attractor, to one of the possible structures. There are several possible ways. Governance system can use the data of macro and micro-analysis of economic and social processes identify the moment onset condition of instability, when the nonlinear medium is sensitive to small fluctuations that occur and are enhanced with using the nonlinear mechanism of positive feedback.

In the presence of the data about unstable state of the system, particularly with exacerbation, governance system can take thoughtful and good decisions that are associated with the moving of the system to the particular attractor and the creating of a preferred structure. For the implementation of the synergetic approach is necessary to develop specific governance mechanisms. Among these mechanisms are the most important: informational, economic, social, financial, legal mechanisms. Informational mechanism is a major among other mechanisms that should be incorporated into the e-government system. This mechanism should provide a system of governance by necessary data and the results of analysis of the socio-economic system and to provide information about the possible ways of its development.

Conclusions and suggestions. Synergetics as science studies the processes of development, self-development and self-organization. It offers a new paradigm of nonlinearity. The nonlinearity is considered as an idea of many ways of evolution, the idea of choosing alternatives and consequently the idea of irreversibility of evolution. The nonlinearity in governance may increase the impact on the system and under certain conditions these effects can go from micro to macro level of social-economic system. For solving political, social and economic problems is necessary to use a control system of

open and non-linear social and economic systems with the use of a synergistic approach. This requires the monitoring of the state of open nonlinear medium by which to determine the degree of instability. The control system can use the macro and micro analysis to determine the onset of unstable state when is enhanced the positive feedback on the system with using a nonlinear mechanism. If there is data about the socio-economic system, the control system can make thoughtful and good decisions that are associated with moving the system to a particular attractor and creating better structures. To implement synergistic approach is necessary to develop mechanisms of governance, such as: informational, economic, social, financial, legal mechanisms.

References

1. Ben Zuckerman & David Jefferson (1996). Human Population and the Environmental Crisis. Jones & Bartlett Learning. p. 42.
2. Biel, R.; Mu-Jeong Kho (November 2009). "The Issue of Energy within a Dialectical Approach to the Regulationist Problematique" (PDF). Recherches & Régulation Working Papers, RR Série ID 2009-1, Association Recherche & Régulation(http://theorie-regulation.org): 1–21. Retrieved 2013-11-09.
3. Ford Andrew (2010). "Chapter 9: Information feedback and causal loop diagrams". Modeling the Environment. Island Press. pp. 99 ff.
4. Hermann Haken, Institute for Theoretical Physics, Centre for synergy Pfaffenvaldring 57/4, 70550 Stuttgart, Germany http://spkurdyumov.ru/economy/samoorganizuyushheesya-obshhestvo.
5. Keesing, R.M. (1981). Cultural anthropology: A contemporary perspective (2nd ed.) p.149. Sydney: Holt, Rinehard & Winston, Inc.
6. Knyazev, E.N., Kurdyumov S.P. Foundations of Synergetics. The sharpening regimes, self-organization, tempo-world. - SPb .: "Aletheia", 2002. - 414 c.
7. Knyazeva E.N. Odyssey of the scientific mind. The synergistic vision of scientific progress. - M., 1995. - 228 p.
8. Marshall, A. (2002) The Unity of Nature, Chapter 5. Imperial College Press.
9. Oliychenko I., Ditkovska M. Improved management of socio-economic development of the region // Problems and prospects of economics and management : scientific journal / Chernihiv National University of Technology. – Chernihiv : Chernihiv National University of Technology,2015. – № 3 (3). – 342 p. - P 221-227.
10. Oliychenko I., Ditkovska M. Synergetic approach to the management of socio-economic development of the region // Problems and prospects of economics and management : scientific journal / Chernihiv National University of Technology. – Chernihiv : Chernihiv National University of Technology, 2015. – № 4 (4). – 430 p. - P 243 – 248.

УДК 351: 342:56

Liliia Olifirenko Doctor of Public Administration, professor
Chernigiv National Technological University, Chernigov, Ukraine

THE ANALYSIS OF JUDICIAL REFORM PROBLEMS IN UKRAINE

Л.Д. Оліфіренко, д.держ.упр., професор
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМ РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Л.Д. Олифиренко д-р наук по гос. упр., профессор
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ РЕФОРМИРОВАНИЯ СУДОВОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ

The article analyzes systemic problems of judicial reform in Ukraine. Recommendations for fundamental reforms are presented, namely: adaptation of Ukrainian legislation to European standards; implementation of the justice system within European values; reform of the legal process institutions; the transition to the international standards of justice. The critical aspects of reforms are identified: the irresponsibility of the judiciary, social and economic risks of confidence loss in the administration, inefficient mechanisms of execution of court decisions, poor management and efficiency of the judicial administration.

Keywords: *judicial reform, conceptual and procedural principles of judicial reform.*

JEL Classification : K 39; K 40; K 41.

Проаналізовані системні проблеми реформування судової системи в Україні. Обґрунтовані рекомендації структурного характеру реформування, а саме: адаптації українського законодавства до європейського, впровадження у судовій системі європейських цінностей, реформування судово-процесуальних інституцій, перехід до міжнародних стандартів судочинства. Критичними аспектами реформування виявлені: безвідповідальність судової влади, соціальні та економічні ризики втрати довіри до судової влади, низька ефективність механізму виконання судових рішень, низька якість та оперативність судового адміністрування.

Ключові слова: *судова реформа, концептуальні та процесуальні засади реформування судової системи.*

Проанализированы системные проблемы реформирования судебной системы в Украине. Обоснованные рекомендации структурного характера реформирования, а именно: адаптации украинского законодательства к европейскому; внедрение в судебной системе европейских ценностей; реформирования судебно-процессуальных институтов; переход к международным стандартам судопроизводства. Критическими аспектами реформирования выявлено: безответственность судебной власти; социальные и экономические риски потери доверия к судебной власти; низкая эффективность механизмов исполнения судебных решений; низкое качество и оперативность судового администрирования.

Ключевые слова: *судебная реформа, концептуальные и процессуальные основы реформирования судебной системы.*

Statement of problem. The judiciary is an essential independent part of government of Ukraine, which is caused by the weight of its social role and specific functions. An important task of reforming the judiciary in Ukraine is directing the legal system to ensure the formation of a national court as the independent branch of government that protects the rights and interests of its citizens. Constitution of Ukraine secured all bases for the democratic and independent functioning of the judiciary which can realize the main principle of the constitutional state – the principle of the rule of law.

The activity of judicial authorities is a key element to determine the question whether the state is constitutional. Given the fact that justice is administered exclusively by the courts, an important task of the judiciary is monitoring their activities, diagnosis of problems inherent to this area, finding ways to solve them and improve the functioning of justice in Ukraine [1-3].

Analysis of recent researches and publications. The issue of judicial reform in Ukraine is constantly the subject of discussion and research for scientists and practitioners, including in particular: D. Prytyka V. Tat'kov, J. Romaniuk, I. Koliushko, V. Malyarenko, A. Osetynskiy, N. Kuznetsova [1-5].

Determination of the unsolved parts of the overall problem. One of the components of the judicial reform is changes to the national judiciary system. These changes are intended to ensure adequate legal process due to a delimitation of the jurisdiction of courts, implementation of

effective mechanisms to prevent abuse of procedural rights, observance of the stages of the legal proceedings, expanding and strengthening the role of alternative dispute resolution mechanisms that will reduce the burden on the judicial system. Ultimately - the items left on the agenda are the lack of systematic and consistent understanding of the subsequent implementation and finalization of legal reform.

The objective of the article is determination of the problems of judiciary reform in Ukraine as one of the components of public administration reform; search for efficient ways to solve them; improvement of the judicial system functioning and the development prospects. Based on the defined goals, the objectives of this study is to clarify the legal and regulatory framework to reform the justice system of Ukraine, implement the monitoring of the problems, suggest proposals for improving the functioning of the judiciary and court systems, suggest the prospects for further development of the justice system.

The main material. The system of justice in Ukraine is in a state of constant reform since its independence by today [5]. The strategy of reforming the judiciary and the legal institutions for the 2015-2020 sets the goal of judicial reform as the implementation of the right to a fair case processing by an independent professional and impartial court and providing legal institutions that guarantee and implement the rule of law in Ukraine. These objectives are achieved through the creation of mechanisms for clearing the judiciary from unprofessional, corrupt and politically biased judges; by reforming the existing judicial system and related legal institutions; by improving the legal culture of Ukrainian citizens.

According to the current legislation of Ukraine and the Constitution, the system of courts of general jurisdiction is based on the principles of territoriality, specialization and the chain of command. The system consists of local courts, appellate courts, and the Supreme Court of Ukraine [1]. A new adopted law [1] is aimed at simplifying the judiciary and its de-politicization; implementation of the new principles of judges selection; increasing their independence and responsibility, and increasing of public control and visibility over it.

The goal of judicial reform is to create conditions that ensure the maximum realization of the right to legal protection; provide accessible, efficient, fair justice and the actual enforcement of the rule of law. Therefore, the task of further reform should be elimination of significant barriers and constraints in access to justice; providing legal assistance to all sectors of the population; solving of the problem of the court loading and development of extrajudicial reconciliation of legal conflicts; unification of law enforcement practices; ensuring the independence of judges; improving procedures for the appointment of judges; implementation of public relations activities of the judiciary; preventing the possibility of committing direct or indirect pressure on the court and prevent unreasonable criticism during the administration of justice [1-3].

Speaking about the issue of perception of the court, it should be noted that respect for the court – a culture that is nurtured in the society. The authority of the court can't emerge by itself. Reputation is created by fair decisions, transparency, and independence of the judiciary; by judges observing the legal and ethical standards, and correct information policy that reports the good cases, and not only spreads the harmful information. It is obvious that the level of confidence in the court is affected by variety of factors, including disseminating subjective views on the operation of courts and judges by incontinence politicians, government officials, and the media. It is important to realize that the desire to enter the European community of democratic societies must start with our own actions. All of us, despite the position and role in society must be law-abiding, balanced and prudent in judgment. Currently, we are witnessing the opposite.

Also, in Ukraine the entire state apparatus, including judicial, is characterized by corruption component and only its volume is discussed. However, the restoration of trust is critical today, because the effectiveness of the justice system depends on the trust and respect for the judiciary. The legal issues that must be resolved, related to the reform, include the following [5]:

– public confidence in the judiciary and its authority in matters of morality, honesty, and integrity of the judiciary administration, which plays a pivotal role in a modern democratic society;

– the independence of the judiciary and the judges, which requires strengthening the constitutional guarantee of judicial independence as this is a fundamental principle of justice; as well as removal of parliament from the procedure of formation of legal contingent (election, detention, seizure);

– liability of judges: international standards require clear and specific grounds and procedures of responsibility of judges, since currently they are blurred and vague;

– ensuring uniform jurisprudence which is an implementation of the principle of legal certainty; if the case law is established, equal, understandable and known to the public, the judge loses the opportunity to make decision, contrary to the established jurisprudence, which in turn also reduces corruption;

– providing normalized load of courts because the pressure causes a significant reduction in the quality and efficiency of dispute resolution;

– the problem of efficient and timely implementation of adopted judicial decisions - a factor that has a substantial impact on the level of trust to the justice system; but which is not dependent of the operation of courts;

– the problem of access to Ukrainian courts: the physical, financial and procedural;

– staffing: training, continuous improvement, qualification improvement are necessary; this will facilitate the imposition of reasonable, legitimate, quality solutions and promote confidence in the courts and judges;

– financial support for the judicial system, the lack of which is a constant for many years, the courts fulfillment of the financial needs is low (no more than 50% of requirements);

– specialization: the idea of elimination of commercial courts, which over the years became not just a way to solve disputes and problems, but practically became a barometer of the economy problems that required rapid resolution; These institutions have the best performance in the system, the fastest adjudicate disputes, have the recommendations summarizing the results of the practice, the greatest uniformity in the interpretation of regulations, provide the most revenues to the state budget from payment of court fees;

– the involvement of legal judicial community to legislative work, the judicial authorities shall act as experts of relevant initiatives, their views need to be taken into account, as it happens in the worldwide judicial activity.

The analysis of the issues inherent in the judicial system, shows the need for its reform, as the system has not yet gained sufficient credibility in the society, and is not considered to be independent and impartial branch of government. Thus, the purpose of judicial reform should be recognized as the need to create conditions that ensure the maximum realization of the right to legal protection, provide accessible, practical, fair justice and the actual enforcement of the rule of law [6-9]. Therefore, the task of further reform should eliminate the primary obstacles to the access to justice, providing legal assistance in all sectors of the population; solving the problem of the courts load; and development of extrajudicial reconciliation of legal conflicts; unification of law enforcement practices; ensuring the independence of judges; improving procedures for the appointment of judges, raising public awareness of the judiciary, the inadmissibility of committing direct or indirect impact on the judges and unjustified criticism of the administration of justice [8; 9].

Critical conditions for successful promotion of the reform process should be recognized as the sequence of transformations; establishing effective cooperation with scientific institutions; estimation of proposals and changes only with sufficient scientific and financial background; the formation of the society idea of the inadmissibility of spreading insulting, degrading statements about the activities of the judiciary; increased compliance requirements of the moral and personal qualities for professional members of the judicial community, understanding of the specifics and limitations related to their chosen profession [10].

The means of efficient and high-quality organization of the judiciary may be: the improvement of the work of courts, with improved control of its efficiency (administrative court); introduction of

modern information technology to facilitate the work of judges, court staff and members of the judicial process; development of communication strategy and its implementation to inform the public about the courts and strengthen public confidence in the court (obtaining reliable information directly from courts, not distorted information from the media); evaluation of the judiciary (questionnaires, surveys). All of the above will contribute to the creation of appropriate conditions for the realization of citizens and legal entities' rights and freedoms [11].

The strategic objectives of the justice system should be: strengthening the independence and autonomy of the courts; improvement of the financial conditions; honesty and morality in the administration of justice; professionalism, the process of continuous improvement; access to justice; innovation; improving court procedures; public confidence [12; 13].

Conclusions and suggestions. In conclusion, it should again be emphasized that the problematic issues of the judiciary system must be addressed immediately to prevent the destruction of the state judiciary and its weakening as a separate branch of the government. If there are problems regarding the incorrect or criminal behavior of the court, it probably means that the other state institutions need reform. It is impossible to restore confidence in the judicial system in the absence of good faith in public institutions and other branches of government. A particular aspect of these processes is that the rapid administrative-required reform of the judicial system comes with an urgent need to complete the legal reform because prolonged exposure of the judiciary in a state of transformation does not contribute to the quality of justice. However, the change must be balanced, and needs to consider the legal traditions and legal culture of the worldwide community, not forgetting that the reform of the judicial system is a complex, complicated process that reflects the level of institutionalization and social development, and aims to effectively protect the human rights.

Список використаних джерел

1. *Про судоустрій* і статус суддів [Електронний ресурс]: Закон України №1402-VIII від 2 червня 2016 р.– Режим доступу : // http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19.

2. *Коліушко І.,* Куйбіда Р. Пріоритети судової реформи на сучасному етапі / І. Коліушко, Р. Куйбіда // Право України. – 2010. – № 5. – С. 55-63.

3. *Конституція* України : чинне законодавство станом на 3 берез. 2014 р. : [Офіц. текст]. – К. : Паливода А. В., 2014. – 64 с. (Закони України).

4. *Притика Д. М.* Окремі думки з приводу чергової судової реформи / Д. М. Притика // Вісник господарського судочинства. – 2014. – № 6. – С. 69-73.

5. *Оліфіренко Л. Д.* Гурська К.В. Проблемний моніторинг реформування судової системи України / Л.Д. Оліфіренко, К.В. Гурська // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ Президентові України. – Вип. 45. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. – С. 55-62.

6. *Судова* реформа в Україні: поточні результати та найближчі перспективи. Інформаційно-аналітичні матеріали до Фахової дискусії на тему: «Судова реформа 2010 р.: чи наближає вона правосуддя в Україні до європейських норм і стандартів?» 4 квітня 2013р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/upload/Sudova_reforma_2013.pdfhttp://www.razumkov.org.ua/upload/Sudova_reforma_2013.pdf

7. *Реформування* судової влади в Україні (інтерв'ю Голови Верховного Суду України Ярослава Романюка – головному редакторові "Право України" О. Святоцькому) // Право України. – 2014. – № 11. – С. 14-73.

8. *Рекомендації* учасників III Міжнародного судово-правового форуму «Судова реформа в Україні: європейський вектор» // Юридическая практика № 13 (901), 31 марта 2015 г. – С. 31.

9. *Реформування* судової системи: думки суддів // Вісник Асоціації правників України. – 10 (106) жовтень 2014р. – С. 7.

10. *Утвердження* європейської моделі судочинства і верховенства права – пріоритети судової реформи та відновлення суспільної довіри до судів в Україні: всеукраїнський форум учених-

правознавців та суддів (інтерв'ю учасників форуму – журналу "Право України") // Право України. – 2014. – № 11. – С. 74-135.

11. *Круглий* стіл "Судова реформа в Україні – стан і перспективи: забезпечення належного доступу до правосуддя, ефективність судового захисту, підвищення авторитету судової влади та довіри громадян" // Вісник господарського судочинства. – 2014. – № 6. – С. 56-62.

12. *Стратегічний* план розвитку судової влади України на 2013-2015 рр., затверджений рішенням Ради суддів України від 21.12.2012 р. № 83 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://court.gov.ua.

13. *Стратегія* розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://court.gov.ua.

REFERENCES

1. *Pro sudoustrij* i status suddiv [Elektronny`j resurs]: Zakon Ukrayiny` #1402-VIII vid 2 chervnya 2016 r.– Rezhy`m dostupu : // http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19. (in Ukrainian).

2. *Koliushko I.,* Kujbida R. Priory`tety` sudovoyi reformy` na suchasnomu etapi / I. Koliushko, R. Kujbida // Pravo Ukrayiny`. – 2010. – # 5. – S. 55-63. (in Ukrainian).

3. *Konsty`tuciya* Ukrayiny` : chy`nne zakonodavstvo stanom na 3 berez. 2014 r. : [Oficz. tekst]. – K. : Paly`voda A. V., 2014. – 64 s. (Zakony` Ukrayiny`). (in Ukrainian).

4. *Pry`ty`ka D. M.* Okremi dumky` z pry`vodu chergovoyi sudovoyi reformy` / D. M. Pry`ty`ka // Visny`k gospodars`kogo sudochy`nstva. – 2014. – № 6. – S. 69-73. (in Ukrainian).

5. *Olifirenko L. D.*, Gurs`ka K.V. Problemny`j monitory`ng reformuvannya sudovoyi sy`stemy` Ukrayiny` / L.D. Olifirenko, K.V. Gurs`ka // Efekty`vnist` derzhavnogo upravlinnya : zb. nauk. pr. L`vivs`kogo regional`nogo insty`tutu derzhavnogo upravlinnya NADU Prezy`dentovi Ukrayiny`. – Vy`p. 45. – L`viv : LRIDU NADU, 2015. – S. 55-62. (in Ukrainian).

6. *Sudova* reforma v Ukrayini: potochni rezul`taty` ta najbly`zhchi perspekty`vy`. Informacijno-analityc`hni materialy` do Faxovoyi dy`skusiyi na temu: "Sudova reforma 2010 r.: chy` nably`zhaye vona pravosuddya v Ukrayini do yevropejs`ky`x norm i standartiv?" 4 kvitnya 2013r. [Elektronny`j resurs]. – Rezhy`m dostupu : http://www.razumkov.org.ua/upload/Sudova_reforma_2013.pdf. (in Ukrainian).

7. *Reformuvannya* sudovoyi vlady` v Ukrayini (interv'yu Golovy` Verxovnogo Sudu Ukrayiny` Yaroslava Romanyuka – golovnomu redaktorovi "Pravo Ukrayiny`" O. Svyatocz`komu) // Pravo Ukrayiny`. – 2014. – № 11. – S. 14-73. (in Ukrainian).

8. *Rekomendaciyi* uchasny`kiv III Mizhnarodnogo sudovo-pravovogo forumu «Sudova reforma v Ukrayini: yevropejs`ky`j vektor» // Yury`dy`cheskaya prakty`ka # 13 (901), 31 marta 2015 g. – S. 31.

9. *Reformuvannya* sudovoyi sy`stemy`: dumky` suddiv // Visny`k Asociaciyi pravny`kiv Ukrayiny`. – 10 (106) zhovten` 2014r. – S. 7. (in Ukrainian).

10. *Utverdzhennya* yevropejs`koyi modeli sudochy`nstva i verxovenstva prava – priory`tety` sudovoyi reformy` ta vidnovlennya suspil`noyi doviry` do sudiv v Ukrayini: vseukrayins`ky`j forum ucheny`x-pravoznavciv ta suddiv (interv'yu uchasny`kiv forumu – zhurnalu "Pravo Ukrayiny`") // Pravo Ukrayiny`. – 2014. – # 11. – S. 74-135. (in Ukrainian).

11. *Krugly`j stil* "Sudova reforma v Ukrayini – stan i perspekty`vy`: zabezpechennya nalezhnogo dostupu do pravosuddya, efekty`vnist` sudovogo zaxy`stu, pidvy`shhennya avtory`tetu sudovoyi vlady` ta doviry` gromadyan" // Visny`k gospodars`kogo sudochy`nstva. – 2014. – № 6. – S. 56-62. (in Ukrainian).

12. *Strategichny`j* plan rozvy`tku sudovoyi vlady` Ukrayiny` na 2013-2015 rr., zatverdzheny`j rishennyam Rady` suddiv Ukrayiny` vid 21.12.2012 r. # 83 [Elektronny`j resurs]. – Rezhy`m dostupu : http://court.gov.ua. (in Ukrainian).

13. *Strategiya* rozvy`tku sudovoyi sy`stemy` v Ukrayini na 2015–2020 roky` [Elektronny`j resurs]. – Rezhy`m dostupu : http://court.gov.ua. (in Ukrainian).

UDC 351.354:303.094.7

Maryna Ditkovska, PhD in Public Administration, associate professor
Chernigiv National Technological University, Chernigov, Ukraine

IMPROVING MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF PENSION SYSTEM IN UKRAINE

М.Ю. Дітковська, к.держ.упр., доцент
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

М.Ю. Дитковская, канд. наук по гос. упр., доцент
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В УКРАИНЕ

The article examines the mechanisms of state management in the sphere of Pension provision in Ukraine. The ways of improving the quality and development of the legal framework in the field of Pension provision are analyzed. The author pays attention to the approaches to the development of the three-level Pension system in Ukraine. The ways of implementation and improvement of electronic information system on the basis of web-oriented technology are suggested.

Keywords: *social protection, social security, pension insurance, pension provision, solidarity system, funded system, private pension insurance, electronic documents, web-oriented information technologies.*

У статті розглянуто механізми державного управління у сфері Пенсійного забезпечення в Україні. Проаналізовано шляхи підвищення якості та розвитку нормативно-правової бази в галузі Пенсійного забезпечення. Автор звертає увагу на підходи до розробки трирівневої пенсійної системи в Україні. Запропоновано шляхи впровадження та вдосконалення електронної інформаційної системи на основі веб-орієнтованих інформаційних технологій.

Ключові слова: *соціальний захист, соціальне забезпечення, пенсійне страхування, пенсійне забезпечення, солідарна система, накопичувальна система, недержавне пенсійне страхування, електронні документи, веб-орієнтовані інформаційні технології.*

В статье рассмотрены механизмы государственного управления в сфере пенсионного обеспечения в Украине. Проанализированы пути повышения качества и развития нормативно-правовой базы в области пенсионного обеспечения. Автор обращает внимание на подходы к разработке трехуровневой пенсионной системы в Украине. Предложены пути внедрения и совершенствования электронной информационной системы на основе веб-ориентированных информационных технологий.

Ключевые слова: *социальная защита, социальное обеспечение, пенсионное страхование, пенсионное обеспечение, солидарная система, накопительная система, негосударственное пенсионное страхование, электронные документы, веб-ориентированные информационные технологии.*

Problem statement. Pension provision in Ukraine is an important component of social protection of people, which is due to a significant number of people of retirement age and large share of pension costs in public spending on social-protection measures. The low level of pensions, non-compliance with the principles of social justice, social security, permanent deficit of the Pension Fund demonstrates the ineffectiveness of the pension system in Ukraine. The needs to reform of pension provision system are caused by a number of factors: economic, demographic, social and political. Today, this problem is particularly acute in many countries, regardless of their level of economic development, due to the aging population, changes in its age structure, complexity of the economic situation. Under current conditions the pension system in Ukraine needs profound changes towards best match the market economy. Today there are a number of problems pensions. It is, above all, a significant burden on the working population and the country's budget, insufficient amounts of insurance premiums for pensions, low pensions, discrepancy of pension provision and labor contribution during working period, separate categories of workers have considerable advantages and privileges in pension provision.

Analysis of recent research and publications. The essence of the social security and pension problems using various forms and methods of management in the field of humanities are studied in the works O.Belinskoyi, O. Ivanov, M.Kravchenko, S.Koretskoyi, O.Krentovskoyi, E. Libanova, I.Rozputenko, U. Garden, T.Semyhinoyi, V.Skurativskoho, L.Stozhok, P.Shevchuk and others.

Theoretical and practical issues related to reform pension systems and optimization of pensions reflected in the works of famous contemporary foreign scientists M.Vinera, T.Hansli, B.Dikon, D.P'yeters, H.Mak Taggart, E .Fultts, R.Holtsman, R.Hints and others. Formation of pensions provision studied A.Tamm, M.Kryazh, Yu.Pryvalov, Yu.Sayenko, Yu.Sapyelkin, O.Makarenko, Yu.Bondarenko. etc.

Allocation of the unsolved earlier parts of the overall problem. Degree of the study the operation and development of mechanisms of public administration of pension systems does not meet the need of a modern practice that does not allow operatively and constructively solve the current problem of providing social protection and social security of Ukrainian society. The ways of improving the second and third levels of pension system in Ukraine, the use of modern information technology insufficiently studied, not enough attention is paid to the study of international experience in this field. Therefore, problems of improving mechanisms of public administration of pension system in Ukraine are particularly relevant.

The objectives of the article. The aim of this study is a synthesis of theoretical approaches, analysis of the current state and development of proposals for improving the mechanisms of government pension system in Ukraine. The object of the study is the process of improving the mechanisms of government pension system in Ukraine. The subject of the study is theoretical, methodological and practical components of improving the mechanisms of government pension system in Ukraine.

The main results of the study. In 2004 was implemented Law of Ukraine "On compulsory state pension insurance". This law defines principles, the basis and mechanisms of the general pension system, and governs granting of pensions, calculation and payment of benefits, and social services based on contributions. It deals with beneficiaries, types of pensions and services, contributions, rights and obligations of insured and insurers, calculation of contributions, qualifying periods, old-age and disability benefits, and State control [12].

According this law the Pension system in Ukraine consists of three levels. The first level - the solidarity system of compulsory state pension insurance, based on the principles of solidarity and subsidies and pensions and implementation of social services for the Pension Fund on the terms and in the manner provided by this Act. The second level is funded system of compulsory state pension insurance, based on the principles of accumulation of money insured in the accumulation fund or, as the private pension funds - the subjects of the second pillar of the pension system and the implementation of financing costs to pay for life insurance contracts pensions and lump sum payments under the conditions and in the manner provided by law. The third level is private pension system based on the principles of voluntary participation of citizens, employers and their associations in the retirement savings of citizens to obtain pension benefits under the conditions and in the manner provided by law on private pension provision [11]. The first and second level of the pension system in Ukraine is a system of compulsory state pension insurance. The second and third levels refer to Cumulative pension system. Figure 1 shows a scheme that displays the relationships between the levels of the Pension system [1].

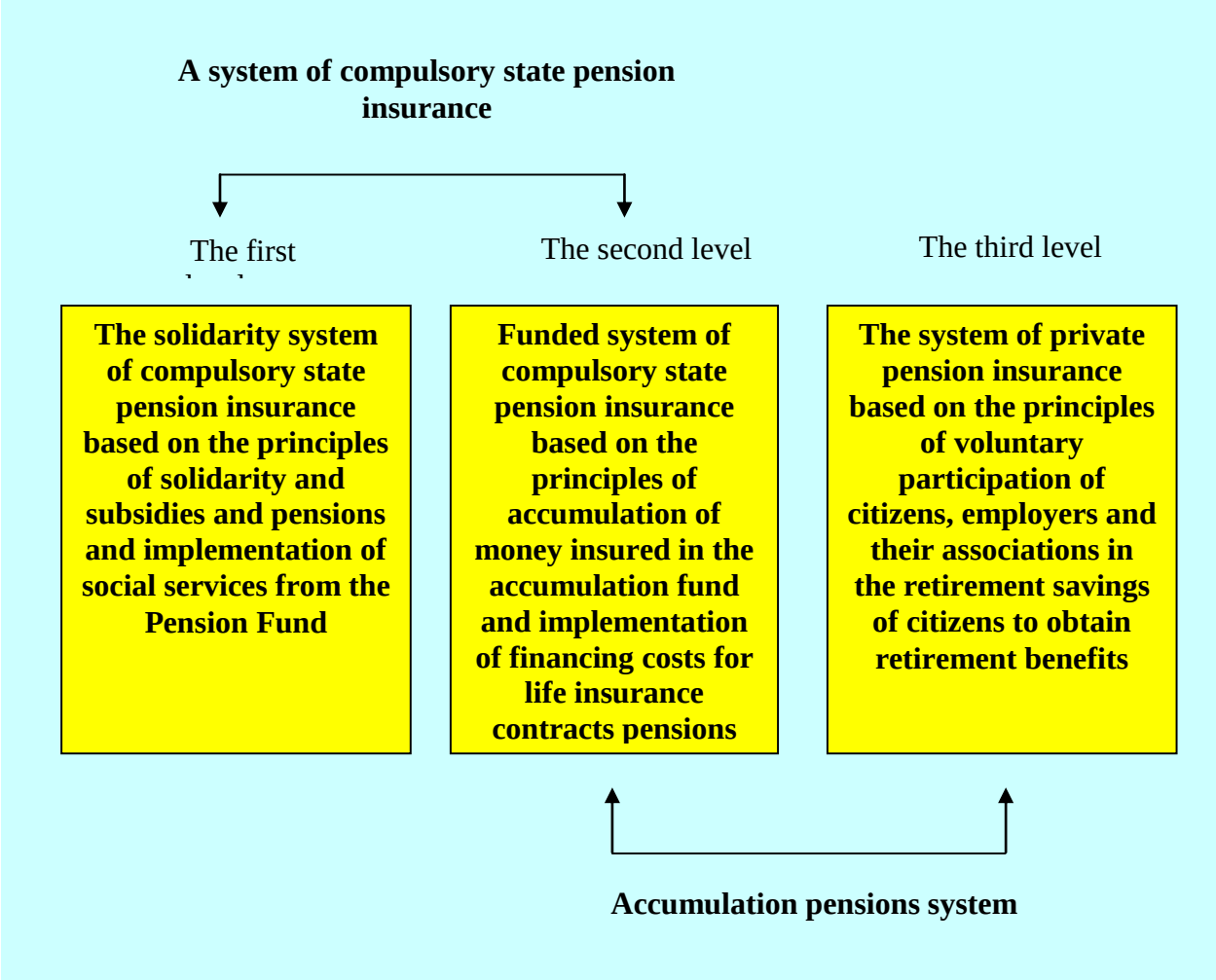


Fig.1. Relationships between the levels of the Pension system.

It should be noted that the pension legislation involves not only the law of Ukraine "On Compulsory State Pension Insurance", but also other legislation acts that establish conditions of pension provision which differ from conditions pension insurance. Pension provision regulated by the Constitution of Ukraine, international agreements and legislative acts of Ukraine.

The law "On pension provision" under the Constitution of Ukraine guarantees all disabled citizens of Ukraine the right to maintenance by public funds consumption by providing labor and social pensions. The law intended to better consider the socially useful work as a source of growth of welfare of everyone and establishes the conditions and rules of pension provision. The law guarantees social security by setting of pension provision on level-oriented living wage. According to this law are appointed labour old-age pensions; by disability; loss of breadwinner; for years of service [4].

Law of Ukraine "On pension security persons discharged from military service and certain other persons" determine the conditions, rules and procedure pensions provision from among those who were in the military, serving in the Internal Affairs, the National Police, the State Fire Service , State special communications service of Ukraine, bodies and civil defense units, the tax police or the State criminal Execution service of Ukraine and some other persons who are entitled to a pension under this act [3].

The law "On private pension provision" defines legal, economic and organizational principles of private pension provision. It also regulates the legal relationships associated with this activity. The private pension system, according to this law, is part of a system of funded pensions, based on the principles of voluntary participation of individuals and entities. The purpose of this system is getting by

members of private pension system additional to the mandatory state pension insurance pension benefits. Private pension provision is performed by pension funds through the conclusion of pension contracts; by insurance companies through contracts of insurance; by banking institutions by concluding agreements on the opening of retirement savings accounts to accumulate retirement savings [2].

As for specific categories of citizens there are legislation that regulates relations in the field of pensions: the Law of Ukraine "On status and social protection of citizens affected by the Chernobyl disaster"; the Law of Ukraine "On Pension Security persons discharged from military service and certain other persons"; the Law of Ukraine "On State Service"; the Law of Ukraine "On the status of war veterans, guarantees of their social protection"; the Law of Ukraine "On basic principles of social protection of labor veterans and other elderly citizens in Ukraine"; the Law of Ukraine "On the Rehabilitation of Victims of Political Repression in Ukraine"; the Law of Ukraine "On Employment" and others.

April 30, 2016 under the number 2767 in the Verkhovna Rada registered a draft law "On amendments to some legislative acts of Ukraine of introducing a funded system of compulsory state pension insurance and common principles of calculating pensions." The comprehensive pension reform provides: purpose of pensions by one law; bringing order and establishing social justice in solidarity system; the introduction of a funded pension system; the introduction of professional pension system for certain categories of professions; the development of the private pension system. The main objective of the new system is the release of the pension fund from inappropriate payments (eg supplements to the minimum pensions, funding pensions, seniority, etc.). Each person must shape their future pension. The introduction of a funded system will relieve the joint system, will form individual savings, will provide an opportunity to attract investment resources of citizens for the development of the national economy, and will give impetus to the development of the national stock market. Accumulative pension system will be introduced from 1 January 2017. Compulsory insurance in the pension system will be subject to persons under 35 years of age. Also the funded system provides voluntary participation in which can take part person aged from 36 to 55 years.

It is assumed that in 2017 the contribution rate will be 2% each subsequent year it will increase by 1% to reach 7% in 2022, later this percentage will remain unchanged. The funds that will be accounted on accumulative pension accounts of citizens are the property of the citizens, and they can use them when they reach retirement age (or in cases stipulated by law, before this time, such as in the case of disability). Payments from the accumulation Fund will be carried out in addition to the payments from the solidarity system. It should be noted that those insured persons who do not take part in accumulative system (over age 35), will also pay fee of 5% more, because this bill provides for reducing the burden on employers and increased insurance liability of employees, regardless of the participation of insured persons in the funded system. Contributions from individuals, who would not participate in the funded system, are directed to the Pension Fund of Ukraine to ensure the benefits from the solidarity system.

The central executive body that implements the state policy on pensions and accounting of persons subject to compulsory state social insurance is the Pension Fund of Ukraine. The main tasks of the Pension Fund of Ukraine are: implementation of government policy on pensions and accounting of persons subject to compulsory state social insurance; proposals to the Minister for Social Policy to ensure public policy on these issues; other tasks specified by law [8].

In districts, cities and districts in cities, regions there are Departments of Pension Fund, which form the system of the Pension Fund of Ukraine. The main tasks of the Departments of Pension Fund are: accounting of payers of insurance premiums for obligatory state pension insurance and duty on obligatory state pension insurance; collecting and accumulating in the district (city) contributions for obligatory state pension insurance and other funds for pensions, maintenance of accounting; appointment of pensions and monthly lifetime allowance for retired judges and preparation of documents for payment; timely and full financing pensions and benefits under the legislation; efficient and proper use of the Fund and other funds for payment of pensions and monthly lifetime allowance of

retired judges, improved methods of financial planning, reporting and controls over the use of funds for pension provision; performing of functions of personified accounting system of compulsory state pension insurance. The standing advisory body to discuss the most important issues ensuring coordination of structural units and subordinate bodies is the College of the Pension Fund of Ukraine, which operates on a voluntary basis.

The structure of Pension Fund of Ukraine in Chernihiv region includes: department in Chernihiv, Nijinsky combined department of the Pension Fund of Ukraine, Pryluky joint department of the Pension Fund of Ukraine and 20 departments in the districts. Figure 2 shows the number of pensioners in terms of offices of the Pension Fund of Ukraine in Chernihiv region on 01.01.2016

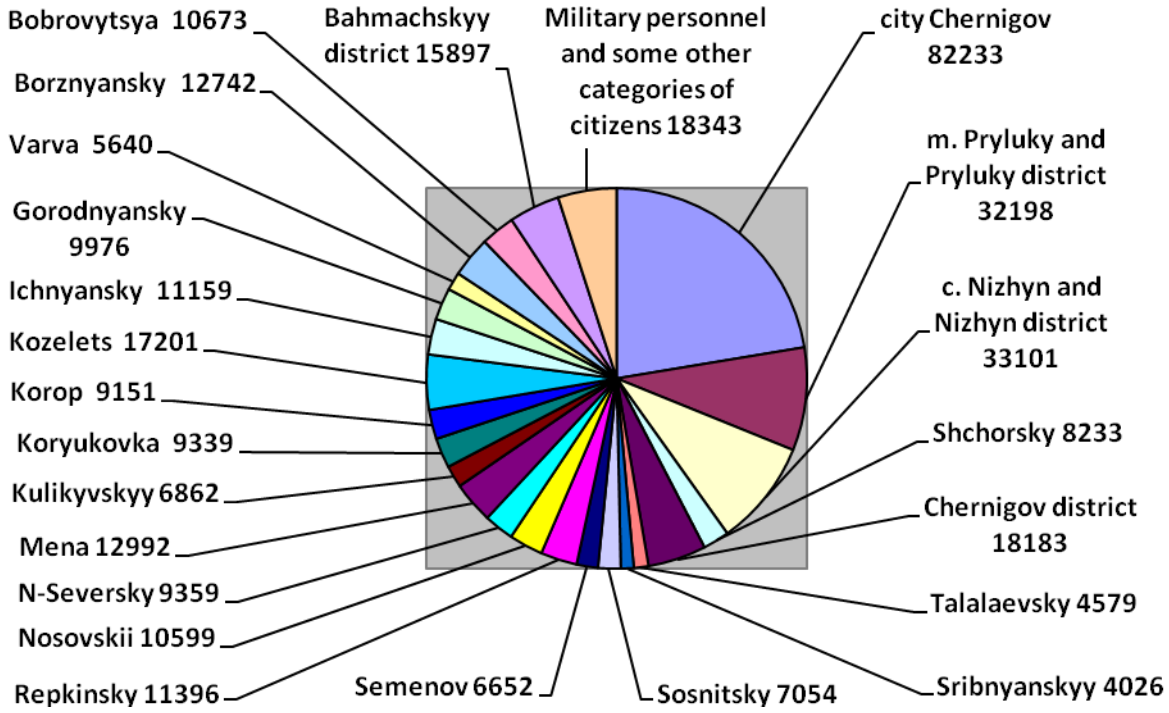


Fig.2.The number of pensioners in terms of offices of the Pension Fund of Ukraine in Chernihiv region on 01.01.2016

As of the month of January 2016, there are 365,651 pensioners that registered at the main Department of Pension Fund of Ukraine in Chernihiv region. By regions and cities with the largest number of pensioners belong. Chernihiv - 82233 people. C. Nizhyn and Nizhyn district - 33101 people., M. Pryluky and Pryluky district - 32198 people. The smallest number in Sribnyanskyy district (4026 pers.) Talalaevsky district (4579 pers.) Varva district (5640 people). The largest percentage of retirees receiving a pension age is almost 80%. Analyzing shows that low pensions receive most people who have reached retirement age (the average old-age pension is 1400 GRN). At the same time, the average size of the "special" pensions at least 2.5 times the average size of pensions assigned on general terms and some special pension tenfold. It certainly is a problem of the pension system. Budget expenditures of Pension Fund of Ukraine in Chernihiv region are: from own income; from the State Budget of Ukraine; by the Fund of obligatory social insurance of Ukraine against unemployment at the expense of social insurance against industrial accidents and occupational diseases in Ukraine.

The major problems that exist in the pensions of citizens are: demographic situation; social injustice, which is reflected in the very essence of the solidarity system and provides for the maintenance of the older generation by the younger; disproportion between taxpayers contributions to the Pension Fund of Ukraine and pensioners and children; the tax burden on employers, which leads to the concealment of real incomes; the injustice of pensions for different categories of people; the year of

retirement; availability of exemptions from payment of contributions to the Pension Fund of Ukraine in a large part of employees; an imbalance of income and expenditure budget of the Pension Fund of Ukraine; the lack of a clear regulatory framework governing pension funds. The solidarity system of compulsory state pension insurance, which operates in Ukraine, is socially unfair. The low level of pensions makes many people continue to work for the first ten years after retirement. Almost a third of pensioners are working after retirement. The size of the labor pension does not depend on seniority and paid pension contributions. Two-thirds of former workers and employees are receiving almost identical pension. However, some pensioners are receiving unreasonably high pension. There is a widespread practice of establishing separate categories of citizens for early retirement [13].

The downside of functioning pension system is also the complicated non-transparent procedures of appointment and transfer of pensions. The pension system is regulated by a large number of normative - legal documents. This causes misunderstanding, mistrust and complaints of citizens. All these reasons lead to the destruction of the pension insurance system. It is clear that today the domestic pension system ceases to be effective and calls for pension reform.

The most significant impact on the pension system performs demographic factors. Over the past 10 years, pensioners make up 30% of the resident population of Ukraine. Further correlation will be change not in favor of working population. The employed population becomes less and life expectancy of older people is increased. Forecast demographic situation in Ukraine to 2050 indicates that the number of contributors to the pension fund in 2050 will decrease by 25%, and recipients of pensions will increase by 8%, that increase the burden on working people by increasing imbalance in the ratio of young and old generations. The raising of retirement age is one of the options for stabilizing the pension system. The experience in many countries shows that a low retirement age will affect negatively on pensions in Ukraine. Raising the retirement age significantly improves the financial viability of the Pension Fund, which is important to optimize the state budget, directing its funds for social and economic development. A further increase in the retirement age for women and men to 62 years will make it possible in 2025 to increase the volume of employment to 0.7 million people, or 4%. If we continue raising the age to 65-year-old threshold, employment growth will be 1.1 million people in 2031, or 6.1%. This addition will provide, respectively, 4.0% and 6.1% of GDP compared to situation if the retirement age remains at the present level. In the case of raising the retirement age for women and men to 65 years of age, since 2022, the pension system will deficit-free till 2051 [10]

For the introduction of funded system of compulsory state pension insurance (second level) and private pension insurance system it should be provided the long-term financial stability of the solidarity system. For long-term financial stability of the solidarity system should simultaneously carry out the following activities: perform indexation of insurance pension according to the rate of insurance contributions to the Pension Fund of Ukraine; fully release the pension system from inappropriate expenses, including: state funding and additional payments to the subsistence level minimum state pension at the level established for persons unable to work; perform the gradual redistribution of single contribution that is directed to the Pension Fund of Ukraine, between employer and employee to reach the proportions 50/50 without increasing payroll; gradually raise the retirement age to 65 years, 6 months a year: for men - from 2018, women - from 2022.

It is necessary to introduce a second level of the Pension system for young people, as solidarity system opportunities are limited, and young people should be able to secure additional pension payment due at their own expenses accrued pension assets in funded pension fund. For categories of persons who have the right of early retirement is advisable to transfer from solidarity system to a funded, which will reduce the load on the system and promote the financial stability of the solidarity system in the long run. Conducting in solidarity system additional reforms to pension indexation and redistribution single contribution rate between employer and employee will allow reach the surplus the Pension Fund of Ukraine in the long term and creates reserve funds to cover the deficit of the Pension Fund of Ukraine in future periods [14].

For further development of pension reform it is necessary: implementation of the principle of extraterritoriality service of citizens; the introduction of common standards and technology on the principle of "single window"; implementation of electronic pension cases and system of centralized allocation and payment of pensions; creation of electronic registry of pension cases; involvement as service outlets banks, national mail operator, notaries; opening protected public access to services of remote service; introduction of individual and mass technologies of electronic information to citizens; introduction of modernized pension card as an electronic document with broad functionality [9].

An important role in improving the pension system Ukraine is played by information technology. Now the system of collection, processing and maintaining information of Pension Fund consists of the following subsystems: automated system of personal accounts contributions; automated processing system of documentation based on computer technology; system of appointment and payment of pensions to some categories of citizens; automated system of payment of premiums and central repository of payment account insurance premiums. These subsystems do not provide the full range of activities undertaken in the pension system [6]. During the improving of information systems it is necessary to provide transition to electronic document for the payment of pensions with simultaneous centralization of payment technologies; implement the automated system of internal electronic document management in the pension system, including receiving and processing applications of citizens; perform digitizing the archives of pension cases [7]. To automate the management and control it is necessary to ensure the creating a single centralized analytics system and financial management of the pension system; perform systematic control over cash flow from their entering to the pension system to the realization of pension payments; providing of complete inventory of previously designated pensions; providing of pensions appointment control simultaneously with the introduction of a centralized technology appointment of pensions [5].

The technological development of information systems is necessary carry out by integration of information resources of the pension system, the completion of the transition to web- oriented technology, provide software on the basis of maximum automation of functional processes in the system and optimization of their number; creating web- based centralized system the efficient system of information exchange (with systems of social protection, social security, law enforcement and fiscal authorities); by modernization of the administrative information resources of the pension system, the establishment of information security; strengthen the technical base of the pension system, renewal of computer equipment; strengthening information security. Ensuring the openness and transparency of pension fund provides early coverage in the media information about the activities of the Pension Fund; involvement of civil society organizations, scientific and expert institutions to address the issues of development and implementation of state policy in the field of pensions; promotion of the Public Council under the Pension Fund.

Conclusions and suggestions. For the improvement of the pension system in Ukraine should be performed the following actions: provide the long-term financial stability of the solidarity system by performing indexation of insurance pension according to the rate of insurance contributions to the Pension Fund of Ukraine; fully release the pension system from inappropriate expenses; gradually raise the retirement age. It is necessary to introduce a second level of the Pension system for young people, as solidarity system opportunities are limited, and young people should be able to secure additional pension payment due at their own expenses accrued pension assets in funded pension fund; reach the surplus the Pension Fund of Ukraine in the long term and create reserve funds to cover the deficit of the Pension Fund of Ukraine in future periods. For development of pension reform it is necessary: implement the principle of extraterritoriality service of citizens; introduce the principle of "single window"; implement the electronic pension cases and electronic registry of pension cases; involve as service outlets banks, national mail operator, notaries; open public access to services of remote service; to introduce electronic technologies and modernized pension cards. It is necessary to carry out the integration of information resources of the Pension Fund by providing web-based technology and web-centralized systems. For further development of information systems it is necessary: strengthening the

technical base of the pension system, upgrade of computer equipment, the participation of civil society organizations, scientific and expert institutions.

Bibliographic list (in language original)

1. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» № 1058-15 Редакція від 12.05.2016, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 49-51, ст. 376).
2. Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» № 1057-15 Редакція від 20.07.2014, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 47-48, ст.372
3. Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби та деяких інших осіб» №2262-XII, від 09.04.1992, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 29, ст.399.
4. Закон України «Про пенсійне забезпечення» № 1788-XII від 05.11.1991, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 3, ст. 10.
5. Олійченко І.М. Аналіз відповідності інформаційного забезпечення органів державної влади вимогам систем електронного урядування // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія "Економічні науки": науковий збірник / Черніг. держ. технол. ун-т. – Чернігів: Черніг. держ. технол. ун-т, 2013. – № 1(64). – 372 с. С.329-335.
6. Олійченко І.М. Розвиток інформаційного забезпечення органів державного управління: теорія, методологія, практика: монографія / І.М. Олійченко. – Ніжин: ТОВ "Видавництво "Аспект-Поліграф", 2010. – 432 с.
7. Олійченко І.М. Формування інформаційного забезпечення у функціональних підрозділах обласної державної адміністрації // Вісник Чернігівського державного технологічного університету: зб. наук. праць. – Чернігів: ЧДТУ, 2012. - №4(62). - С. 331-336. – (Серія "Економічні науки").
8. Постанова кабінет міністрів україни від 23 липня 2014 р. № 280 «Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України».
9. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії модернізації та розвитку Пенсійного фонду України на період до 2020 року» http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=239180&cat_id=223259.
10. Свєнчіцкі М. Демографічні та фінансові передумови пенсійної реформи в україні: прогноз – 2050 / М. Свєнчіцкі, Л. Ткаченко, І. Чапко - К.: Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки, 2010.-72 с.
11. Description of private pension systems. Waldo Tapia Oecd working paper on insurance and private pensions, 2008 - No. 22.- 83 p.
12. International Labour Organization http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=66624.
13. Schwarz Anita M. Pension System Reforms http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/ 490023-1120845825946/3622-01_Ch01.pdf.
14. Top Pension Systems in the World By Jean Folger | Updated March 16, 2016 — 5:55 PM EDT.

References

1. Zakon Ukrainy «Pro zahalnooboviazkove derzhavne pensiine strakhuvannia» № 1058-15 Redaktsiia vid 12.05.2016, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2003, №№ 49-51, st. 376).
2. Zakon Ukrainy «Pro nederzhavne pensiine zabezpechennia» № 1057-15 Redaktsiia vid 20.07.2014, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 2003, № 47-48, st.372.
3. Zakon Ukrainy «Pro pensiine zabezpechennia osib, zvilnenykh z viiskovoi sluzhby ta deiakykh inshykh osib» №2262-KhII, vid 09.04.1992, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 1992, № 29, st.399.
4. Zakon Ukrainy «Pro pensiine zabezpechennia» № 1788-XII vid 05.11.1991, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 1992, N 3, st. 10.
5. Oliichenko I.M. Analiz vidpovidnosti informatsiinoho zabezpechennia orhaniv derzhavnoi vlady vymoham system elektronnoho uriaduvannia // Visnyk Chernihivskoho derzhavnoho tekhnolohichnoho universytetu. Seriia "Ekonomichni nauky": naukovyi zbirnyk / Chernih. derzh. tekhnol. un-t. – Chernihiv: Chernih. derzh. tekhnol. un-t, 2013. – № 1(64). – 372 s. C.329-335.
6. Oliichenko I.M. Rozvytok informatsiinoho zabezpechennia orhaniv derzhavnoho upravlinnia: teoriia, metodolohiia, praktyka: monohrafiia / I.M. Oliichenko. – Nizhyn: TOV "Vydavnytstvo "Aspekt-Polihraf", 2010. – 432 s.
7. Oliichenko I.M. Formuvannia informatsiinoho zabezpechennia u funktsionalnykh pidrozdilakh oblasnoi derzhavnoi administratsii // Visnyk Chernihivskoho derzhavnoho tekhnolohichnoho universytetu: zb. nauk. prats. – Chernihiv: ChDTU, 2012. - №4(62). - S. 331-336. – (Seriia "Ekonomichni nauky").
8. Postanova kabinet ministriv ukrainy vid 23 lypnia 2014 r. № 280 «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Pensiinyi fond Ukrainy».
9. Proekt rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennia Stratehii modernizatsii ta rozvytku Pensiinoho fondu Ukrainy na period do 2020 roku» http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=239180&cat_id=223259.
10. Svienchitski M. Demohrafichni ta finansovi peredumovy pensiinoi reformy v ukraini: prohnoz – 2050 / M. Svienchitski, L. Tkachenko, I. Chapko - K.: Analitychno-doradchyi tsentr Blakytnoi strichky, 2010.-72 s.
11. Description of private pension systems. Waldo Tapia Oecd working paper on insurance and private pensions, 2008 - No. 22.- 83 p.
12. International Labour Organization http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=66624.
13. Schwarz Anita M. Pension System Reforms http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/ 490023-1120845825946/3622-01_Ch01.pdf.
14. Top Pension Systems in the World By Jean Folger | Updated March 16, 2016 — 5:55 PM EDT.

УДК 331.215.4(477)

С.М. Задорожна канд. екон. наук, доцент
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЄЮ ПОДОЛАННЯ БІДНОСТІ В УКРАЇНІ

С.Н. Задорожная канд. экон. наук, доцент
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ СТРАТЕГИИ ПРЕОДОЛЕНИЯ БЕДНОСТИ В УКРАИНЕ

Svitlana Zadorozhna PhD, Associate Professor
Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

PUBLIC MANAGEMENT STRATEGY MECHANISMS OF OVERCOME POVERTY IN UKRAINE

У статті досліджено теоретичні питання сутності бідності, механізми її формування та подолання, стан рівня життя в Україні та тенденції його падіння, визначено критерії оцінки та чинники поглиблення бідності в Україні, розкрито зміст державних Стратегій подолання бідності та розроблено пропозиції щодо зниження темпів падіння життєвого рівня українців.

Ключові слова: *рівень життя, якість життя, бідність, критерії бідності, злиденність, соціальне виключення, стратегії.*
Рис.: 1. Табл.: 4. Бібл.: 9.

В статье исследованы теоретические вопросы сущности бедности, механизмы ее формирования и преодоления, состояние уровня жизни населения в Украине и тенденции его снижения, определены критерии оценки и факторы углубления бедности в Украине, раскрыто содержание государственных стратегий по преодолению бедности, разработаны предложения по снижению темпов падения жизненного уровня украинцев.

Ключевые слова: *уровень жизни, качество жизни, бедность, критерии бедности, нищета, социальное отторжение, стратегии.*
Рис.: 1. Табл.: 4. Библ.: 9.

The theoretical issues of poverty essence, mechanisms of its forming and overcoming, state of standard of living of population in Ukraine and tendencies of its decline, the criteria of estimation and factors of poverty deepening in Ukraine, maintenance of state strategies on poverty overcoming is exposed, ideas on improving of standard of living of the Ukrainians are suggested.

Key words: *standard of living, quality of life, poverty, criteria of poverty, misery, social rejection, strategies.*
Fig.: 1. Tabl.: 4. Bibl.: 9
GEL Classification: I 32; I 38

Постановка проблеми. Однією із найважливіших функцій будь-якої держави є забезпечення високої якості життя її населення та справедливий розподіл доходів, що обумовлюються значними складнощами як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Тому бідність населення є глобальним суспільним явищем, яке супроводжує людську цивілізацію протягом всього існування. Масштаби, форми, структура та тенденції бідності різняться в кожній країні і залежать від її ресурсного забезпечення, географічного положення, природно-кліматичних умов, політичної стабільності, наявності прогресивної еліти, але найбільше – від обраної економічної моделі економічного розвитку та ефективності механізмів державного регулювання.

Проблема нерівності між бідними і багатими залишається актуальною і на сучасному етапі цивілізаційного розвитку, оскільки багатовимірна бідність, зниження рівня добробуту і можливостей вибору негативно впливають на людське існування. Так, сьогодні приблизно 80% населення світу має в розпорядженні лише 6% світового багатства, а один відсоток найзаможніших володіє більш, ніж половиною світового багатства. Середній дохід в 20 найбільш багатих країнах в 37 разів перевищує середні доходи в 20-х найбідніших і за останні 40 років цей розрив подвоївся [1, с.5].

Усвідомлення глобальності цієї проблеми обумовили спільні дії міжнародних інституцій та національних урядів для її вирішення або хоча б зменшення. Це призвело до певних позитивних наслідків, оскільки відбувалося зменшення бідності на 1,7% кожного року, починаючи з 1990 р. і до 1998 р. Але глибоку бідність побороти не вдається. За даними Світового банку, оприлюднених у 2000 р. – 2,8 млрд. населення планети жило менше, ніж на 2,0 $ на день, 1,2 млрд. – на 1,0$ в день (44% з яких проживає у південній Азії, у багатих країнах недоїдає 5% дітей до 5 років, у бідних – 50%. [2, с.3].

На сьогодні у світі за межею бідності (мають менше 1,25 $ на день) продовжує жити 1,1 млрд. осіб, що турбує прогресивну світову спільноту, яка об'єднується для вирішення цієї болючої глобальної проблеми. Після підвищення порогу межі бідності до 1,9 $ США їх чисельність збільшиться ще на декілька мільйонів осіб. Наприклад, в Україні прогнозується їх зростання до семи мільйонів осіб. Тому однією із цілей третього тисячоліття визначено зменшення частки людей, що живе в умовах крайньої бідності із-за низьких доходів а саме – менше, ніж 1,0$ на день. Світові лідери та міжнародні інституції поставили перед собою реальне завдання щодо зменшення частки бідного населення з 16% до 3% (на один мільярд в абсолютному значенні) до 2030 року [2].

Згідно прогнозів Світового банку чисельність осіб, що знаходяться за межею бідності зменшиться у 2016 р. до 702 млн. осіб (9,6% населення світу), більшість з яких проживає в азіатських регіонах та країнах Африки на південь від Сахари. Це ґрунтується на позитивній тенденції зменшення бідності – від 29% населення світу у 1999 р. до 13% у 2012 р. [2]. Позитивний прогноз ґрунтується на активному економічному зростанні країн, що розвиваються, та інвестицій в людський розвиток у країнах світу. Наприклад Китай з 2013 р. інвестував у країни Екваторіальної Африки більше 10 трлн. доларів, що значно перевищує вкладення міжнародних донорів, а ряд азіатських країн суттєво наростили свій економічний потенціал.

Спостерігається і певний прогрес у зменшенні бідності за останні 25 років у країнах, що розвиваються – бідність в них знизилася більше, ніж на дві третини, а чисельність злиденних скоротилася із 1,9 млрд. до 836 млн. Наприклад в Китаї завдяки ефективній політиці економічного розвитку за період 1981-2010 рр. зменшилась чисельність злиденних на 680 млн. осіб, а частка найбідніших – з 84% до 10%. Але проблема бідності в світі залишається актуальною для вирішення і сьогодні, оскільки більше 70% людей живуть менше, ніж на 10 дол. США на добу, що свідчить про глобальний характер цього явища. Навіть розвинуті країни світу не здатні подолати бідність тільки економічними заходами, що обумовлює розробку і застосування ними нових та більш ефективних загальнодержавних інструментів для подолання бідності [1, с. 7].

Проблеми бідності та шляхи її подолання гостро стоять на питанні денному і в Україні протягом останніх 25 років. Причиною бідності та значного майнового розшарування українців стали несистемні реформи суспільного життя при переході на засади ринкової економіки та демократизації як суспільно-політичних, так і економічних інститутів. Ці процеси радикально змінили складові якості життя населення, а саме: структуру і джерела доходів, майнові характеристики домогосподарств, споживчу поведінку, мобільність населення, умови проживання та призвели до зубожіння і значного майнового розшарування населення.

Проблема бідності в Україні за даними Світового банку стоїть дуже гостро, згідно їх даних за межею бідності знаходиться близько 80% населення і процес зубожіння продовжується у зв'язку із військовою агресією Росії, політичною нестабільністю, різким падінням економіки, підвищенням тарифів на ЖКП, спекулюванні на вимогах МВФ, корупцією та іншими чинниками. Перед владним істеблішментом стоїть реальне завдання – подолання паралічу розвитку країни, впровадження соціальних інновацій та формування інститутів, адекватним сучасним викликам цивілізаційного розвитку в затяжний фазі турбулентності.

В Україні питанню подолання бідності населення, методикам її оцінки та розкриттю механізмів формування суспільства справедливого розподілу присвячено багато робіт науковців, але вибір ефективних стратегій на основі економічного зростання як пріоритетного завдання державного управління в умовах динамічних змін, децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування залишається актуальним і потребує подальшого дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Першовідкривачами механізмів розвитку держав та їх багатства були представники різних економічних шкіл Г. Кері (класична політекономія), А. Серра (пізній меркантилізм) та Ф. Ліст (історична школа), які протиставляли своє бачення багатства народів А. Сміту та Д. Рікардо. Розкриття механізмів формування нерівності та шляхів зменшення їх негативної дії є актуальним для більшості сучасних вчених та економістів світу, ряд яких за свої розробки у цій сфері отримали Нобелівські премії: Дж. Р. Хікс та К. Ерроу (1972 р.) – за внесок до теорій рівноваги та добробуту, Г. Мюрдель та Ф. Хайек (1974 р.) – за глибинний аналіз взаємозалежності економічних, соціальних та інституціональних явищ, А. Сен (1998 р.) – за внесок в економіку добробуту, Е. Дітон (2015 р.) – за аналіз проблем споживання, бідності та соціального забезпечення.

Механізми нерівності розкриває французький економіст Т. Пікетті, про нищівний вплив частої грошової допомоги бідним країнам з боку багатих держав вказує екс-головний економіст МВФ К. Рогофф, про порочне коло злиденності та маргиналізацію населення – Г. Зінгер та Р. Пребиш, В. Зорберт, Х. Лейбенстайн, Р. Нуркс, Б. Кналл. Розкриває дію чинників бідності та багатства на базі історичного підходу – Е. Райнерт, формування добробуту для всіх – Л. Ерхард, роль державного управління в розподілі суспільних благ та відповідних державних програм – Д. Стігліц та інші.

Проблема бідності в Україні знайшла своє відображення у роботах провідних українських вчених В. Антонюка., В. Ворони, А. Гальчинського, С. Корабліна, А. Колота, В. Куценко, Т. Кір'ян, Е. Лібанової, О. Макарової, В. Мандибури, С. Полякова, Ю. Саєнко, Л. Черенько, Т. Унковської та російських науковців Б. Генкіна, С. Дятлова, А. Егоршина, Р. Нуреева, Р. Колосової тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Оскільки бідність населення є однією із центральних проблем Цілей третього тисячоліття в усьому світі, а в Україні, ще й найболючішою. Тому визначення джерел бідності, аналіз механізмів її формування та подолання в умовах подальшої інтеграції країни до світових демократичних цінностей та реформування багатьох інститутів на тлі поглиблення децентралізації в складних соціально-економічних, соціально-демографічних, соціально-культурних та політико-правових умовах пошук шляхів подолання бідності на державному, регіональному та місцевих рівнях є однією з першочергових задач. Динамічність та стохастичність процесів суспільного розвитку в Україні, тиск міжнародного співтовариства та інституцій потребують системних підходів, а саме розробки Стратегій подолання бідності та досконалих механізмів її реалізації.

Мета статті. Головною метою дослідження є розкриття сутності бідності як складного соціально-економічного явища, визначення механізмів її формування та моделей економічного розвитку, які призводять до бідності або багатства населення, оцінка наявного стану рівня життя населення та наявних стратегій, що сприяють вирішенню проблеми бідності, та напрямків їх удосконалення для подолання цього негативного соціально-економічного явища в Україні у найближчій перспективі в умовах реалізації комплексних реформ на тлі тривалої військової агресії Росії та системної кризи в країні.

Виклад основного матеріалу. Бідність є однією з найболючіших проблем сучасності від якої страждає значна частина населення планети. Вона суттєво обмежує можливості людського розвитку, породжує масштабні соціальні та політичні конфлікти, становить загрозу єдності суспільств та національній безпеці країн. Бідність визначається станом, коли

частина населення не спроможна задовольнити свої реальні потреби і залежить від ряду різноманітних та взаємопов'язаних причин, а саме: економічних, медичних, демографічних, освітньо-кваліфікаційних, політичних, регіонально-географічних та культурних, зміст яких представлено на рис.1.

*Згруповано автором

Рис. 1. Типологія чинників бідності в Україні

Фахівці ООН визначають чотири основні прояви бідності: коротке життя; низька професійно-освітня підготовка; позбавлення економічної бази нормального життя – чистої питної води, медичних послуг, якісного харчування та вилучення із суспільного життя. Бідність унеможливлює підтримку способу життя, притаманного конкретному суспільству в конкретний період часу, із-за нестачі коштів. Бідні верстви населення позбавлені благ не з власної волі і не мають належних умов життя, якісного харчування, здоров'я (із-за неможливості отримувати якісних медичних послуг), займатися спортом, проводити цікаво відпочинок, подорожувати, отримувати необхідну освіту, розвиватися та брати активну

участь у суспільному житті. Тобто рівень споживання бідних не відповідає ні фізіологічним, ні соціальним, а ні культурним нормативам. Бідність породжує страх і невпевненість у своїх можливостях, захисту себе і близьких, уразливість та неможливість планувати майбутнє.

Фахівці виокремлюють монетарну, деприваційну та суб'єктивну концепцію бідності із відповідною методологією виявлення розрахунку нужденності осіб у скрутному матеріальному становищі. Виокремлюють об'єктивну та суб'єктивну; абсолютну та відносну, тимчасову та хронічну (застійну) бідність, зміст та критерії оцінювання яких представлені в табл.1.

Таблиця 1

*Види, зміст та критерії бідності населення**

Види бідності	Зміст	Особливості
Об'єктивна бідність	Державою визначається рівень бідності в країні на основі її реальних бюджетних можливостей щодо надання допомоги та доступу до певних матеріальних, соціальних і духовних благ	
Суб'єктивна бідність	Визначається на рівні особистісної самооцінки і формує суспільну свідомість і поведінку.	Формує стійкі споживацько-утриманські настрої окремих верств населення та неконструктивну поведінку, знижує мотивацію до активного пошуку додаткових заробітків.
Абсолютна бідність (нормативна)	Рівень споживання, встановлений державою, що визначається: а) прожитковим мінімумом; б) вартістю продуктового кошика; в) енергетичною цінністю добового раціону споживання; г) стандартами ООН для країн Центральної та Східної Європи	Межа бідності для різних країн (добове споживання за паритетом купівельної спроможності): Африка – 1,07$; країни Карибського басейну – 2,15$; країни Центральної і Східної Європи та СНД – 4,3$; країни розвиненої економіки – 14,77$ (межа бідності в США).
Відносна бідність	Нездатність забезпечення пристойного рівень життя для даного суспільства. Бідними є особи, чий дохід не перевищує певного відсотка від середньодушового доходу у країні і визначається: а) за фіксованою часткою середньодушових доходів (витрат) у країні б) за вартістю реального мінімуму споживання, який розраховується виходячи із фактичної вартості харчування найбіднішого населення країни (20% загальної чисельності)	Масштаби відносної бідності залежать здебільшого не від рівня життя, а від ступеня майнового розшарування населення. Межа бідності у світовій практиці визначається на рівні 35-50% медіанного доходу. В Україні визначається за відносним критерієм 75% медіанного рівня середньодушових еквівалентних сукупних витрат Межа крайньої бідності – за відносним критерієм 60% медіанного рівня середньодушових еквівалентних сукупних витрат та адаптована до критерію ЄС

**Згруповано автором за [3, с. 377-380 та 5]*

До монітарної бідності відносять абсолютну та відносну бідність. Різниця між ними полягає в тому, що перша визначається державою на основі прийнятих в країні критеріїв доходу, а саме межею бідності, або прожитковим мінімумом, а друга, ґрунтується на ситуації, коли індивід не має достатньо коштів, щоб вести прийнятний для даного суспільства стиль життя з формуванням суспільної свідомості та поведінки. Абсолютна бідність диференціюється в залежності від рівня розвитку суспільства кожної країни і має чіткі критерії мінімуму споживання, а відносна бідність – середнім рівнем споживання по країні [2, с.5].

Депривaційна бідність виникає за умови не наявності коштів у індивіда, а кількості, характеру позбавлень та соціальних виключень, який зазнає їх у повсякденному житті, оскільки не все можна перевести в грошову форму (зручність житла, якість суспільних послуг тощо). За цього методу застосовується опитування домогосподарств за 33 ознаками бідності та виключення з виділенням економічного та інфраструктурного блоків. Суб'єктивна бідність ґрунтується не на розрахунках та думках експертів, а на самооцінці індивіда власного матеріального становища. Межа бідності визначається на основі оцінки відповідей респондентів на питання щодо мінімального доходу, необхідного їм для досягнення достатнього стилю життя.

За часовим гризонтом виокремлюють такі моделі бідності для країни як: традиційна тотальна (перебування країни в тотальній бідності у довготривалому періоді – 50-100 років і більше); раптова тотальна бідність, коли стабільна економічно розвинена країна з багатими ресурсами, техніко-технологічним та інтелектуальним потенціалом раптово стає тотально бідною та тимчасова масштабна бідність (короткотермінова бідність у країнах, що розвиваються). Щодо окремої людини або домогосподарства, то в цьому вимірі вирізняють: тимчасову (одномоментне зниження рівня життя внаслідок природних катаклізмів, форсмажорних обставин, трансформаційних або політичних змін); застійну бідність (неможливість для родини чи людини самостійно подолати бідність) та хронічну ("спадкоємна" бідність).

Згідно міжнародних стандартів визначають наступні види бідності:

- ендемічна – масова бідність, обумовлена недостатніми масштабами розвитку економіки, що не дозволяє забезпечити нормальний рівень життя населення країни. Визначається агрегованими показниками виробництва ВВП на душу населення, рівнем кінцевого споживання домогосподарств, смертністю немовлят і низькою довготривалістю життя. У розвинутих країнах проявляється в період економічного спаду і має епізодичний характер, а в країнах, що розвиваються, визначається як рівень доходів (витрат) більше 50% населення країни , які знаходяться нижче межі бідності.
- локальна – бідність окремих соціально-демографічних груп населення, деяких географічних районів та окремих домогосподарств або осіб;
- хронічна – стан, за якого однакові верстви населення, географічні райони, окремі домогосподарства або особи знаходяться за межею бідності більше одного року.
- епізодична – бідність, що має одноразовий характер в короткостроковому періоді часу (затримка виплати заробітних плат*)* [4, с.263].

В арсеналі міжнародних інституцій та науковій практиці існує декілька методів визначення бідності, які можна представити наступним чином:

– статистичний – в якості бідних розглядаються або 10-20% населення із загального ряду його розподілу за розміром душових доходів, або частина цього ряду;

– нормативний – визначає бідних за нормами харчування та інших стандартів мінімального споживчого набору (споживчого кошика);

– метод поневірянь – розрахунок недоспоживання найважливіших продуктів і товарів, або метод задоволеності найважливіших життєвих потреб (частка витрат на харчування, визначення енергетичної цінності продуктів харчування);

– стратифікаційний – визначає бідні верстви населення, що апріорі обмежені у можливості самозабезпечення (люди похилого віку, інваліди, члени неповних та багатодітних сімей, діти-сиріти, безробітні, безхатьки, іммігранти тощо);

– антропологічний – визначає групи населення в залежності від специфічних факторів, які мають структуроутворюючий вплив на їхній рівень життя (земля, житло, освіта, здоров'я, домашнє господарство і натуралізація доходів);

– евристичний – встановлює рівень добробуту життя населення на основі оцінок суспільної думки або з позицій самого респондента;

– економічний – визначає категорію бідних через ресурсні можливості держави, що спрямовуються на підтримку їхньої матеріальної забезпеченості [4, с. 264].

Доречно відзначити, що в світі відсутній єдиний стандарт бідності та методика її визначення, а тому кожна країна має свої критеріальні бази. Так, абсолютні критерії бідності доцільні при вивченні тенденцій падіння (зростання) життєвого рівня населення, але вони недоцільні при розробці конкретних заходів соціальної політики країни. На відміну від абсолютної бідності, що фіксує лише мінімальний рівень життя (лінію бідності) шляхом визначення мінімальних фізіологічних потреб людини (їжа, одяг, житло, освіта), відносна бідність (вимірюється із 70-х років XX ст.) свідчить про неможливість жити згідно стандартів споживання більшості населення країни.

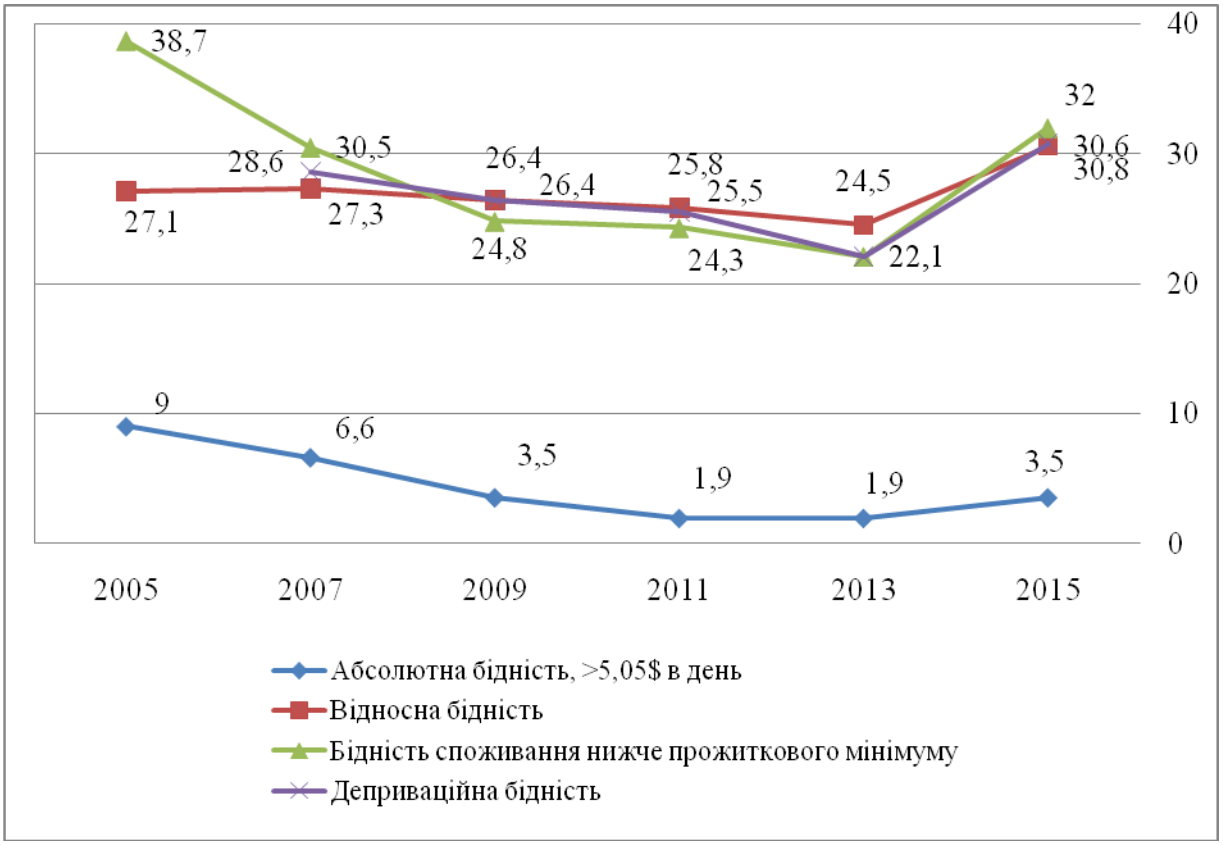
Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) розробила міжнародні стандарти добового раціону харчового споживання для встановлення критеріїв бідності та злиденності. В першому випадку добовий раціон споживання знаходиться на рівні нижчому за 2100 ккал на добу, в другому – менше, ніж 80% попереднього значення (1680 ккал на добу). Але цей підхід не дозволяє визначити зниження якості харчування, оскільки не враховує високу вірогідність споживання незаможними верствами населення дешевих неякісних продуктів харчування.

Наступним критерієм бідності є визначення вартості реального мінімуму споживання, виходячи із фактичної вартості харчування найбідніших 20% (або 30%) населення країни, яка становить 70% реального мінімального споживчого бюджету, включаючи субсидії на оплату житлово-комунальних послуг, твердого палива та скрапленого газу. Для більш якісного аналізу рівня бідності населення використовують критерій частки витрат на харчування у загальній структурі витрат населення, порогом якого є 60%. При зростанні частки витрат на харчування відбувається змушене нехтування значної частини обов'язкових платежів. Так, в січні 2016 р. в Україні заборгованість населення за послуги ЖКГ становила 10,77 млрд. грн., що більше на 22% у порівнянні із груднем 2015 р., попри те, що 5,6 млн. українським сім'ям були надані субсидії.

Найбільш повну та багатопланову методику виміру бідності запропоновано фахівцями Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) шляхом визначення індексу людського розвитку, що агрегує три основні показники: довжину життя, рівень освіченості дорослого населення і середній період навчання та наявність ресурсів для гідного життя (ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності). На цій методологічній основі розробляються і індекси людського розвитку окремих країн та їх порівняння [6]. Наприклад в Україні розраховуються регіональні індекси людського розвитку, що показують стан рівня людського розвитку окремих областей країни за 10 критеріями.

Необхідність більш комплексного підходу до вимірювання бідності у практиці державного управління обумовило розробку Програмою Розвитку ООН у 2010 році методики розрахунку індексу багатовимірної бідності (ІББ). Індекс було введено для визначення багатовимірних депривацій (уражень) в одних і тих самих домогосподарствах щодо освіти, здоров'я та рівня життя. Методологія індексу багатовимірної бідності враховує концепцію соціального залучення/відторгнення, охоплюючи одночасно відторгнення з економічного, соціального та суспільного життя.

В Україні бідність набула гострого характеру з моменту отримання державної незалежності та початку системної трансформації на початку 90-х років XX ст. Невідповідна ринковим вимогам компетентність державних службовців та керівників підприємств, обумовлює сліпе слідування настановам міжнародних організацій та політиків економічно розвинутих країн, прийняття пропозицій представників великого міжнародного бізнесу, які переслідували лише власні інтереси, на тлі дитячого захоплення ліберальними ідеями політичної української еліти, що призвело до неспроможності розробити та втілити в життя виважену стратегію реформування та перебудову всіх сфер суспільного життя в Україні. Це підтверджує динаміка змін рівня бідності в Україні, розрахованої ПРООН на основі бази даних POCALNET, що представлено на рис.2.



Джерело: [7, с.13-14]

Рис.2. Динаміка змін бідності в Україні, 1993-2015 рр.,%

В пореформеній Україні настає різке розшарування населення за рівнем доходів, яке продовжувалося до 1993 р., але з 2001 р. відбувається поступове зниження рівня абсолютної бідності до настання світової економічної та системної кризи в країні у 2008-2009 рр., а от показники відносної бідності та профілі бідності практично залишаються незмінними. Подальший економічний спад з 2011 р. негативно впливає на рівень життя населення, звужує споживчі можливості значної частки населення та спричинює гострий дефіцит поточних ресурсів домогосподарств.

Оскільки бідність окрім соціальної, є і економічною категорією, то вона знаходиться в безпосередній залежності від таких макроекономічних показників, як обсяг ВВП, рівень безробіття, індекси інфляції та реальної заробітної плати. Так, якщо у 2005 р. ВВП становив 86,1 млрд. дол. і рівень безробіття – 7,8%, в 2008, 2013, 2014 та 2015 роках відповідно 180 млрд. дол. США і 6,9%, 183 млрд. дол. США і 7,8%, 131,8 млрд. дол. США і 9,7% та 90,6 млрд. дол. США і 9,5%.

Політична криза наприкінці 2013 року, а згодом анексія Криму Росією та збройний конфлікт у Донбасі, значно ускладнили економічну ситуацію в Україні. Внаслідок економічної кризи ВВП зменшився у 2014 році на 28,1%, а в 2015 році – ще на 31,3%. За абсолютними показниками країна була відкинута на 10 років назад. Скорочення виробництва призвело до зростання безробіття. У 2015 році роботи не мали 1654 тис. осіб, або кожний десятий з економічно активного населення. Революція гідності в 2013 р., зміна політичної еліти, анексія АР Криму, збройний конфлікт на Донбасі та окупація його значної території ще більше поглиблюють економічну та соціальну кризи в Україні, що призвело до погіршення рівня добробуту більшості українців та обумовило появу нових видів бідності (біженців, внутрішньо переміщених осіб).

Наряду з цим відсутність дієвих реформ, корупція, політична криза та падіння цін на глобальному ринку на сировинні товари в 2015 р. спричинили різке падіння економіки країни на 10%, зниження ВВП за останні два роки на 18% та девальвацію гривні на 66%. Зростання інфляції в 2014 та 2015 років відповідно на 24,9% та 43,3% та скорочення реальної заробітної плати за цей період відповідно на 6,5% та 20,2% негативно вплинуло на рівень як трудових, так і нетрудових доходів населення, призвівши до підвищення рівня бідності населення тільки за один рік на 75% – з 3,3% у 2014 році до 5,8% у 2015 році та помірної бідності відповідно: з 15,2% до 22,2%.

Зростання монетарної бідності спричинило активне використання раніше накопичених коштів, обумовило зміну розмірів і структуру витрат домогосподарств, які в більшості перейшли на режим суворої економії та не могли як раніше робити заощадження. Так, у 2015 році частка домогосподарств за самооцінкою рівня доходів вважаються злиденними (не забезпечених навіть достатнім харчуванням) зросла до 4,9%, а бідних (з постійною відмовою у найнеобхіднішому, крім харчування) – до 43,2%.

Загострює проблему бідності погіршення стану ринку праці, особливо в регіонах з великим скупченням вимушено переміщених осіб. Так, рівень безробіття наприкінці 2015 року становив 9,5%, кожен п’ятий безробітний перебував у стані незайнятості більш як 12 місяців, а кожний третій є чиновником або бюджетником. Найвищий рівень безробіття традиційно характерний для наймолодших вікових груп: 15-24 роки (21,8%) та 25-29 років (10,8%). Негативним проявом є високий рівень бідності серед працюючих осіб – 18,8% за рахунок недосконалої системи оплати праці. Саме низька заробітна плата не дозволяє батькам повноцінно утримувати дітей (у сім’ях з дітьми, в яких обоє батьків працюють, рівень бідності становить 17,9%), а гендерні диспропорції в оплаті праці поглиблюють цю негативну ситуацію (заробітна плата чоловіків перевищує заробітну плату жінок на 33,5%).

Спостерігається і зниження реальної заробітної плати на кінець 2015 року на 13% у порівнянні з минулим роком, а через низьку частку доходів від підприємницької та індивідуальної діяльності в бюджетах сімей (5,5% сукупних ресурсів домогосподарств) відсутня можливість отримання гідного забезпечення. Дані Держкомстату України стосовно структури доходів і витрат населення свідчать про збіднiння українців за останні два роки, що представлено в табл.2 та табл. 3. Масштаб тіньових доходів, які, за різними оцінками експертів, на сьогодні становлять від 40-60%, в незначній мірі згладжує гостроту ситуації з бідністю населення. Так, в 2015 р. дохід кожного українця офіційно становив 31082 грн., що на 4300 грн. більше, ніж у попередньому році. Це номінально збільшило доходи населення на 15%, але зростання цін на продукти та комунальні послуги обумовили його збіднiння на 22,2%, при зростанні витрат на 16,9%.

Таблиця 2

Структура сукупних ресурсів населення України

	2000	2010	2013	2014*
Сукупні ресурси в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство, грн.	422,9	3481,0	4470,5	4563,3
Структура сукупних ресурсів домогосподарств:	Відсотки			
Грошові доходи	68,1	89,1	90,8	91,2
оплата праці	37,1	47,6	50,6	48,8
доходи від підприємницької діяльності та самозяйнятості	2,4	6,1	4,1	5,2
доходи від продажу сільськогосподарської продукції	5,3	3,4	2,8	3,2
пенсії, стипендії, соціальні допомоги, надані готівкою	15,9	25,8	27,1	27,0
Вартість спожитої продукції, отриманої з особистого підсобного господарства та від самозаготівель	17,1	5,0	3,9	4,6
Пільги та субсидії безготівкові на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії, палива	2,9	0,6	0,4	0,4

**Без урахування тимчасово окупованої території АР Крим та м. Севастополя*
Джерело: Державна служба статистики України/ http://www.ukrstat.gov.ua/

Хоча сукупні ресурси в середньому на одне господарство за місяць номінально зростають, але структурно наявні незначні зміни. Так, частка оплати праці зменшилась на 1,8%, а інші показники зросли, окрім безготівкових пільг та субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії та палива (0,4%). В 2016 р. останній показник може збільшитися, оскільки у зв'язку із підвищенням цін на комунальні тарифи уряд країни виділив значні кошти на субсидії – 40, 3 млрд. (в 2015 р. – 24,5 млрд. грн.). В середньому близько 40% всіх доходів населення складають пільги та допомоги, а доля держави залишається надмірною – 47,8 % ВВП, що є вкрай поганим показником.

Структура сукупних витрат в середньому за місяць на одне домогосподарство в 2014 р. принципово не змінилася, хоча спостерігається збільшення частки витрат на продукти харчування, охорону здоров'я, освіту та неспоживчі сукупні витрати, що свідчить про подальший процес збіднiння населення. Так, в 2015 р. українці витратили на купівлю товарів та послуг 89,8% доходів, основним джерелом яких стала заробітна плата (39%) та соціальна допомога (37,8%). Значна інфляція в 2014 та 2015 роках (відповідно 25% і 43%) обумовили падіння реальних доходів українців майже на 50% і зростання частки соціальної допомоги. Таким чином, за межею відносної бідності за витратами у 2015 р. перебувало 23,8 % населення.

Традиційно високий рівень бідності притаманний особам пенсійного віку – 21,7%, внаслідок низького рівня пенсійного забезпечення, а відсутність умов для задоволення їх особливих потреб обумовлює перебування значної частини пенсіонерів поза межами суспільної інтеграції та низького рівня залучення до усіх сфер суспільного життя. Найбільш уразливими є діти та сім'ї з дітьми, рівень бідності яких знаходиться на рівні 30%, а у багатодітних сім'ях – 50,8%. Незадовільний стан речей щодо людей з обмеженими можливостями, із 2,6 млн. осіб тільки 7,7% отримали реабілітаційну допомогу, що порушує їх права.

Таблиця 3

Структура сукупних витрат населення України

	2000	2010	2013	2014
Сукупні витрати в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство, грн.	541,3	3072,7	3814,0	4048,9
Структура сукупних витрат домогосподарств	Відсотків			
Споживчі сукупні витрати	93,3	90,0	90,3	91,6
продукти харчування та безалкогольні напої	64,0	51,4	50,1	51,9
алкогольні напої, тютюнові вироби	3,0	2,6	3,5	3,4
непродовольчі товари та послуги	26,3	36,0	36,7	36,3
в тому числі:				
одяг і взуття	…	5,9	6,0	6,0
житло, вода, електроенергія, газ та інші види палива	…	10,9	9,5	9,4
охорона здоров'я	…	2,5	3,4	3,6
транспорт	…	3,4	4,3	4,3
зв'язок	…	2,6	2,8	2,8
відпочинок і культура	…	2,4	2,1	1,8
освіта	…	1,3	1,2	1,1
Неспоживчі сукупні витрати	6,7	10,0	9,7	8,4

**Без урахування тимчасово окупованої території АР Крим та м. Севастополя*

Джерело: Державна служба статистики України/ http://www.ukrstat.gov.ua/

Збройний конфлікт на Донбасі негативно вплинув на рівень добробуту населення (втрата майна та джерел існування), на соціальні та економічні умови розвитку і соціальну структуру країни, оскільки це сформувало нові вразливі групи населення. Так, 5,2 млн. осіб проживали в регіонах, постраждалих від конфлікту на сході, з яких до 4 млн. безпосередньо постраждали від конфлікту, близько 15 тис. – поранені, понад 1,7 млн. осіб – зареєстровані як внутрішньо переміщені, а також близько 2 млн. осіб емігрували з України за кордон. Необхідно відзначити, що на початку 2014 р. більшість населення Донбасу не була заможною – 59,1% мали доходи від одного до двох прожиткових мінімумів, а 27,4% – нижче прожиткового мінімуму. Фахівці вважають, що із 6 млн. мешканців непідконтрольних територій на Сході України, а також прилеглої до них смуги, понад 5 млн. потрапили до групи раптово збіднілих або до групи вразливих до бідності незалежно від їх місця проживання.

Вищезазначені чинники та звужене демографічне відтворення людського потенціалу призводять до зменшення розмірів населених пунктів, що посилює ризики бідності. Так, рівень сільської бідності майже вдвічі перевищує цей показник у великих містах (29,7% порівняно з 17,1%), серед яких особливу групу ризику становлять сільські жінки. Також низький рівень розвитку інфраструктури в сільських поселеннях збільшує соціальне відчуження їх населення, що визначає специфіку бідності за умовами життя: 41,8% осіб не мають можливості отримати екстрену медичну допомогу, а понад 50% домогосподарств не забезпечені елементарними побутовими зручностями у помешканнях.

Аналіз депривaційної бідності у 2007-2013 рр. показує її зближення із рівнем відносної бідності і поступове зменшення з 28,5% до 22,1%. Незадовільні умови життя населення, зумовлюють формування суб'єктивної оцінки бідност, яка з кожним роком зростає від 59% у 2007 р. до 72,3% – у 2015 р.. Тобто, частка осіб, що за рівнем матеріального добробуту відносять себе до бідних, майже вдвічі більша, ніж частка бідних за відносним і депривaційним критеріями. Необхідно відмітити тенденцію до зростання рівня суб'єктивної

бідності навіть при відносно стабільній політико-економічній ситуації в Україні в 2007-2013 роках.

Одним із дієвих регуляторів доходів та рівня життя населення є мінімальна заробітна плата та мінімальний прожитковий мінімум. Мінімальна заробітна плата є нижньою межею яка гарантує задоволення основних життєвих потреб працівника і членів його сім'ї. Але в Україні вона знаходиться на мізерному рівні і забезпечує здебільшого фізичне виживання. З 1 травня 2016 р. вона становить 1450 грн. (52 Євро) і є найнижчою в Західній Європі. Так, в Болгарії мінімальна заробітна плата становить 214 євро (найнижчий показник серед країн ЄС), Румунії – 276 євро, Чехії – 360 євро, Естонії та Польщі – 430 євро, а в Нідерландах – 1521 євро, Люксембурзі – 53,8 тис. євро (найвищий показник). Тому можна констатувати факт, що мінімальна заробітна плата в Україні залишається лише технічним нормативом для розрахунку заробітної плати в бюджетній сфері.

Регулювання процесів абсолютної бідності в Україні визначає прожитковий мінімум, який встановлюється на законодавчому рівні та слугує індикатором для встановлення мінімальної заробітної плати та пенсій за віком, рівня соціальної допомоги, формування державного та місцевих бюджетів, визначення соціальних гарантій. Прожитковий мінімум – 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.

Відповідно міжнародним нормами бідність настає за межею суми менше 150 доларів в місяць в розпорядженні людини, що враховує не тільки харчування, а й витрати на комунальні послуги, проїзд. В Бюджеті України з 1 травня 2016 р. передбачений офіційний прожитковий мінімум у розмірі 1399 грн (близько 52 дол. США), що в 3 рази менший від встановлених світових норм бідності (потрібно 3750 грн.). Проте Мінсоцполітики оприлюднює щомісяця фактичний прожитковий мінімум, який для працездатної особи на 2016 р. рік дорівнює 1399 грн, а з урахуванням підвищення цін і комунальних тарифів він уже збільшується до 2676 грн.

Негативним чинником є те, що в Україні за основу мінімальної заробітної плати беруть не всі необхідні сьогодні групи товарів та послуг на одну людину. Наприклад в США до її складу включають набір товарів і послуг, які задовольняють основні фізіологічні та соціальні потреби звичайної сім'ї, а саме в розрахунку на одну людину виходить 20 видів м'ясопродуктів, оплата найманого житла, мобільного зв'язку, Інтернету, покупка один раз на 5 років автомобіля і таке інше, що загалом дає понад $1200 в місяць. Для вирішення цієї проблеми Верховна Рада України планує осучаснити набір споживчого кошика, який не переглядався з 2000 р., та розглянути підвищення соціальних стандартів з 2017 р., що потребує значних коштів.

Необхідно відзначити, що на державному рівні проблема бідності стояла на порядку денному з початку отримання Україною незалежності. Але несистемні реформи перехідного періоду в українському соціально-економічному та політичному просторі та порушення радянської системи соціального захисту населення призвели до різкого падіння його рівня життя та якості життя і зубожіння. Офіційно бідність була визнана у 2001 р. в «Стратегії подолання бідності», яка визначала основні напрями та етапи подолання цього складного соціально-економічного явища. Передувало цьому прийняття у 2000 р. «Цілей розвитку Тисячоліття» ООН, в яких пріоритет надавався подоланню бідності у всьому світі. Але, тільки 10 країн світу погодилися виділити 0,7% ВВП на боротьбу з бідністю та досягнення сталого розвитку.

На цьому тлі в Україні в 2003 р. також були розроблені «Цілі розвитку Тисячоліття на період до 2015 р.» в яких значну увагу приділено подоланню бідності в країні. Для прискорення процесу подолання бідності приймається Комплексна програма забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності (Постанова КМУ від 21 грудня 2001 р. №1212),

щорічно затверджуються плани заходів, спрямованих на зменшення бідності, розробляються та виконуються регіональні програми подолання бідності.

Аналіз результатів реалізації Стратегії показав його значущість, хоча і рівень відносної бідності залишився стабільним на рівні 27%, в 2011 р. він становив 24,3%, але менше, ніж прогнозувалося (21,5%). Позитивним є поступове підвищення межі бідності з 175 грн. у 2001 р. до 944 грн. у 2010 р., (майже в п'ять разів). Але, оскільки Україні не вдалося подолати бідність, то для подальшого посилення цієї роботи видається Указ Президента України від 26.02.2010 р. №274 «Про невідкладні заходи з подолання бідності», на виконання якого в серпні 2011 р. приймається «Цільова соціальна програма подолання та запобігання бідності на період до 2015 року». Програмою визначено наступні напрями з розв'язання проблем бідності:

- відновлення виробництва та стимулювання економічного зростання; сприяння зайнятості населення та розвиток ринку праці;
- удосконалення механізму оплати праці та соціального діалогу як основних чинників створення умов для гідної праці;
- розвиток системи соціального страхування;
- удосконалення пенсійної системи та подальше проведення пенсійної реформи;
- реформування системи соціального захисту;
- соціальна підтримка сімей, дітей та молоді;
- поліпшення медичного обслуговування громадян [5].

Програма стала важливим стратегічним документом, але необхідно визначити її погану структурованість, декларативність, застосування застарілих підходів, безліч показників (що властиво моніторингу) та не врахування всіх аспектів багатовимірної бідності. Незначне зменшення рівня бідності в Україні зумовлювалося завдяки зростанню ВВП України, а не через справедливий перерозподілу суспільних благ на користь нужденних та соціально незахищених категорій населення, Економічна ж стагнація з 2012 року загальмувала скорочення масштабів бідності, а тому Програма не досягла своїх цілей навіть при стабільній соціально-економічній та політичній ситуації в країні.

Оскільки питання подолання бідності у світі залишається першочерговим і регламентуються Європейською соціальною хартією, а також Цілями сталого розвитку, що схвалені на Саміті ООН на період з 2015 до 2030 року, то це питання стоїть на порядку денному і в Україні. Тому Кабінет Міністрів України своїм Розпорядженням від 10.03.2016 р. №161-р схвалює нову «Стратегію подолання бідності», яка визначає механізми запобігання бідності та основні завдання з розв'язання цієї проблеми на період до 2020 року на виконання Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом на 2014-2017 роки [8].

Забезпечення виконання системних заходів для вирішення проблем бідності передбачається завдяки запровадженню методики багатовимірної оцінки бідності за відносними і абсолютними критеріями та проведення моніторингу показників бідності на основі обстежень умов життя домогосподарств за методологією МОТ. В новій Стратегії подолання бідності закладено додаткові механізми та заходи для зменшення масштабів бідності, запобігання її поширення, удосконалення методології оцінювання та моніторингу. Реалізація Стратегії має відбуватися за такими чотирма основними напрямами:

1) розширення доступу до продуктивної зайнятості, сприяння зростанню доходів населення від зайнятості та виплат у системі державного соціального страхування для забезпечення умов гідної праці

2) забезпечення доступу населення до послуг соціальної сфери незалежно від місця проживання, мінімізація ризиків соціального відчуження сільського населення;

3) мінімізація ризиків бідності та соціального відчуження найбільш вразливих категорій населення;

4) запобігання бідності та соціальному відчуженню серед внутрішньо переміщених осіб.

Реалізація стратегії Урядом України прогнозує досягнення показників, що представлені в табл. 4. Досягнення цілей та реалізація Стратегії має ґрунтуватися на дотриманні принципів соціальної справедливості у розподілі суспільного багатства; проведення структурних економічних реформ шляхом ефективної структурної перебудови економіки; модернізації підприємств, інноваційного розвитку виробництв. Прийнята стратегія дуже містка і включає багато різним напрямків діяльності, тому потребує розробки чітких механізмів реалізації та контролю за її виконанням, джерел фінансування в умовах децентралізації та підвищення ролі місцевого самоврядування і обов'язкового продовження після зміни владної еліти.

Таблиця 4

Прогнозні показники реалізації Стратегії

Показники	Роки	
	2018	2020
Рівень бідності за абсолютним критерієм для порівняння з міжнародними показниками (за методологією Світового банку), %	0,8	0,5
Рівень бідності за відносним критерієм (60 відсотків медіанного рівня середньодушових еквівалентних доходів з використанням шкали еквівалентності Європейського Союзу: 1,0; 0,5; 0,3), %	6,6	6,5
Рівень бідності за абсолютним критерієм (витрати, нижчі від фактичного прожиткового мінімуму), %	23	15
у тому числі серед працюючих осіб, відсотків	17	11
Рівень безробіття населення у віці 15-70 років за методологією МОТ, % економічно активного населення відповідного віку	9,2	9
Частка коштів (без урахування житлової субсидії), що доходять до 30% найбіднішого населення у результаті виконання програм державної соціальної допомоги, %	43	47
Частка бідного населення (витрати, нижчі від фактичного прожиткового мінімуму), охопленого програмами соціальної підтримки (соціальні пільги, житлові субсидії, допомога на дітей, допомога малозабезпеченим сім'ям та інші види соціальної допомоги), %	61	65

Джерело: [8].

Висновки і пропозиції. Урядом України для подолання бідності зроблено багато кроків, хоча вони мали несистемний характер, але дозволяли досягти певних позитивних результатів. Проте загострення соціально-економічної та політичної кризи, зовнішня агресія Росії, анексія АР Крим, руйнування інфраструктури на сході країни, падіння економіки, зростання інфляції, недостатній професійний рівень урядовців та системна корупція знівелювали попередні незначні досягнення, погіршили рівень життя населення та спричинили появу нових соціально відторгнених груп. З цих причин за Індексом людського розвитку Україна в 2014 р. посіла лише 81 місце серед 186 країн світу, хоча ці показники раніше були вищими: в 2013 р. – 78, а в 2000 – 74 [1, с.30].

Україна володіє великим ресурсним потенціалом, що в значній мірі стало і її бідою, оскільки у зовнішній торгівлі постійно домінує ресурсна складова, а не продукція із високою добавленою вартістю, що не відповідає сучасним глобалізаційним викликам щодо галузевої структури економіки, якості робочої сили, продуктивності праці і конкурентоспроможності. За період незалежності економіка України деградує, населення скорочується (втрачено 10 млн. осіб) і відбувається катастрофічне збідніння населення, а за останні три роки цей процес значно поглибився.

Для вирішення проблеми бідності Україні необхідно вирватися із її пастки, що являє собою спіраль кола вад: відсутність надійних прав власності – короткостроковість інвестицій

– виведення капіталів за кордон – злиття бізнесу і влади – формування моделі консервації слабкої економіки – низькі доходи населення – стискання внутрішнього ринку – слабка економіка ….і знову по колу, яке неухильно звужується.

Таким чином вадове коло бідності формується поєднанням трьох взаємопов'язаних джерел – домінуючої парадигми розуміння економічних процесів, проблем із правами власності та корупцією, відсутності правильного економічного курсу розвитку, що в повній мірі притаманне Україні. Для того щоб вирватися із кола бідності Україні необхідно відійти від стратегії паліативної економіки (полегшення страждань від бідності) та перейти на стратегію економічного розвитку на основі емуляції (використання позитивного досвіду розвинених країн), а не стратегії порівняльної переваги [9, с.59].

Всі багаті країни світу, на думку Є. Райнерта та інших сучасних економістів, стали такими завдяки слідуванню рекомендацій досмітовських економістів при виборі ними економічної політики, що ґрунтується на інноваційному розвитку високопродуктивного виробництва, захисті власних ринків і товаровиробників та значних інвестицій в людський капітал. Тому Україні необхідно переосмислити свою сучасну промислову політику і розробити важку для країни стратегію переходу на види економічної діяльності, що генерують високу зростаючу, а не спадаючу віддачу. Потребується і сильна політична воля та державницька гідність для відстоювання власних інтересів перед міжнародними інституціями, особливо в питаннях дотримання Вашингтонського консенсусу, який на початку перебудови запустив програму крайнього збіднiння українців.

В цьому контексті виглядають дуже тривожними та непрофесійними рекомендації деяких закордонних консультантів щодо необхідності переорієнтації України на розвиток сільського господарства і його продукції як її значного експортного потенціалу. Ми погоджуємося з Е. Райнертом, що це, з високим ступенем вірогідності, здатне призвести до подальшого зубожіння населення, оскільки ще жодній країні світу без розвиненого, високоефективного та диверсифікованого промислового сектору економіки не вдалося підняти рівень життя (заробітні плати) селян, із-за притаманній цій галузі спадаючої віддачі.

Важливим принципом при розробці стратегії боротьби з бідністю для влади має бути її базування на трудовій, а не на соціально-дотаційній основі з пріоритетом довгострокових програм розвитку національної економіки та забезпечення високого рівня зайнятості. Безперечно це потребує формування ефективної підтримки соціально уразливих груп населення (людей літнього віку, інвалідів, сімей з дітьми, внутрішньо переміщених осіб та біженців) та взяття на себе значних зобов'язань в сфері підвищення соціальних стандартів та посилення соціальної справедливості. Уряду необхідно залучати до цих програм громадянське суспільство та впроваджувати соціальні інновації.

Україні необхідна стратегія неоіндустріалізації із впровадженням різних видів високотехнологічної економічної діяльності (з високою добавленою вартістю та зростаючою віддачею), а не зосередження тільки на сировинних секторах економіки, особливо з використанням природних ресурсів. Такими мають бути промислові стратегії розвитку обробної промисловості з висококонкурентними технологіями та високотехнологічних секторів інтелектуальних послуг шостого технологічного укладу. Саме такі стратегії здатні створити синергетичний ефект між різними економічними секторами за рахунок збільшення обсягів високотехнологічних виробництв, послуг та диверсифікації продукції [9, с.37]. Але вигоди від вільної торгівлі в глобалізованому світі Україна може отримати лише за умови досягнення рівня розвитку розвинених країн, що потребує впровадження принципів неопротекціонізму.

Оскільки бідність – це комплексна проблема, то її подолання потребує багато часу та результативних стратегій, що поєднують активну політику зайнятості та справедливої політики соціального захисту та гарантій з ефективними механізмами реалізації. Нова економічна політика потребує значних інвестицій для розробки і впровадження інновацій, що обумовить розширення виробництва, зниження питомої ваги витрат на його додаткові

фактори, підвищення зайнятості та продуктивності праці, збільшення реальних заробітних плат, розвитку якості робочої сили, підвищення конкурентоспроможності, зростання споживацького попиту та обсягу заощаджень населення.

Формування економічної стабільності, необхідної для збільшення доходів від податків та вкладень в державний сектор економіки, створить фінансове підгрунття для підвищення соціальних стандартів і гарантій (мінімальної заробітної плати та пенсії, реально необхідного прожиткового мінімуму, збалансованого споживацького кошика та ін.) і обумовить перехід до спіралі самоприскореного розвитку та зростання добробуту для всього населення України.

Список використаних джерел

1. Доклад о развитии человека 2010. Реальное богатство народов: пути к развитию человека / Пер. с англ.; ПРООН. – М., Издательство «Весь Мир», 2010. – 244 с. [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.un.org/ru/development/hdr/2010/hdr_2010_complete.pdf

2. Доклад о человеческом развитии 2015 год: Труд во имя человеческого развития. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_standalone_overview_ru.pdf

3. Доклад о мировом развитии 2000/2001 года: Борьба с бедностью. Обзор. – Международный банк реконструкции и развития, Всемирный банк. Вашингтон [Електронний ресурс] // ПРООН – Режим доступу: http://www.un.org/ru/development/surveys/docs/worlddev2001.pdf

4. Сидорчук І.Б. Критерії бідності і показники її визначення / І.Б. Сидорчук // Учені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія: География. – 2009. – Т.22 (61). – № 2. – С.260-271

5. Лібанова Е. Доходи населення і соціальна політика /Е. М. Лібанова/ Перехідна економіка. К.: Вища школа, 2003 – 591 с.

6. Постанова КМУ "Про затвердження Державної цільової соціальної програми подолання та запобігання бідності на період до 2015 року" від 31 серпня 2011 р. № 1057 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: http:// zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057_2011

7. Бедность, неравенство и уязвимость в странах Европы и Центральной Азии с переходной и развивающейся экономикой. – Региональное бюро ПРООН по странам Европы и СНГ: Бюро ПРООН по поддержке политики и программ, 2014. – 314 с.

8. Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії подолання бідності» від 16 березня 2016 р. № 161-р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd

9. *Райнерт Э.* Як багаті країни забагатіли... і чому бідні країни лишаються бідними / Ерік С. Райнерт/. – К.:Темпора, 2016. – 444 с.

References

1. Doklad o razvytyy cheloveka, PROON (2010). Realnoe bogatstvo narodov: puty k razvytyiu cheloveka: [*Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, UNDP] (Trans). – Moscow: Ves Myr (in Russian). Retrieved from http://www.un.org/ru/development/hdr/2010/hdr_2010_complete.pdf

2. Doklad o chelovecheskom razvytyy PROON (2015). Trud vo ymia chelovecheskoho razvytyia [*Human Development Report 2015: Work for Human Development, UNDP*] (Trans). – Moscow: Ves Myr (in Russian). Retrieved from http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_standalone_overview_ru.pdf

3. Doklad o myrovom razvytyy (2001): Borba s bednostiu. Obzor. – Mezhdunarodnyi bank rekonstruktsyy y razvytyia, Vsemyrnyi bank. Vashynhton [*World Development Report 2000/2001,*

World Bank], (Trans). – Moscow: Ves Myr (in Russian). Retrieved from http://www.un.org/ru/development/surveys/docs/worlddev2001.pdf

4. Sydorchuk I.B. (2009) (Kryterii bidnosti i pokaznyky yii vyznachennia [Criteria and indicators of poverty definition]. *Uchenizapysky Tavriiskoho natsionalnoho universytetu im. V.I. Vernadskoho. Seriia: Heohrafyia - Scientific Notes of Taurida V.Vernadsky National University. – Series: Geography*, no.22, p. 260-271 (in Ukrainian)

5. Libanova E. (2003) Dokhody naselennia i sotsialna polityka [Income of the population and social policy]. *Perekhidna ekonomika - Transition economy*. Kyiv: High School (in Ukrainian)

6. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi tsilovoi sotsialnoi prohramy podolannia ta zapobihannia bidnosti na period do 2015 roku : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31 serpnia 2011 r. № 1057 [About approval of the National Programme for overcoming and preventing poverty for the period until 2015: Rezolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from August, 31, 2011 №1057]. Retrieved from: http:// zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057_2011

7. Bednost, neravenstvo y uiazvymost v stranakh Evropы y Tsentralnoi Azyy s perekhodnoi y razvyvaiushcheisia ekonomykoi (2014). [*Poverty, Inequality, and Vulnerability in the Transition and Developing Economies of Europe and Central Asia]*. (Trans.) – Moscow: Ves Myr (in Russian). Retrieved from http://www.eurasia.undp.org/content/rbec/docs/PovertyInequality.pdf

8. Pro skhvalennia Stratehii podolannia bidnosti: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 bereznia 2016 r. № 161-r [About approval of the Poverty Reduction Strategy: Rezolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from March 16, 2016 № 161-p. Retrieved from http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd

9. *Rainert E*. (2016). *Yak bahati krainy zabahatily... i chomu bidni krainy lyshaiutsia bidnymy [*How Rich Countries Got Rich . . . and Why Poor Countries Stay Poor*]. (Trans).* Kyiv: *Tempora* (in Ukrainian)

УДК 351.82:008

С.В.Повна, канд. екон. наук, доцент
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗБАЛАНСОВАНІСТЮ СТРУКТУРНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ В КОНТЕКСТІ ЦИВІЛІЗАЦІЙНИХ ХВИЛЬ

С.В.Повная, канд. экон. наук, доцент
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОСТЬЮ СТРУКТУРНОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИВ КОНТЕКСТЕ ЦИВИЛИЗАЦИОННЫХ ВОЛН

Svetlana v. Povna, PhD, Associate Professor
Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

PUBLIC ADMINISTRATION OF THE BALANCE OF THE ECONOMIC STRUCTURAL DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF CIVILIZATION'S WAVES

Досліджені фактори, які забезпечують економічне зростання держав, та проаналізовані напрями державної допомоги в Україні в плані субсидування галузей. З'ясовано, що в Україні, натомість щоб субсидувати галузі із зростаючою віддачею (переробну промисловість, новітні галузі третьої цивілізаційної хвилі), ці галузі за досліджуваний період оподатковуються із зростаючим обсягом в долі валової доданої вартості. Навпаки, галузі, які мають спадну віддачу та залежать від природних умов (насамперед добувна промисловість і розроблення кар'єрів), отримують значне субсидування при наявності значного валового прибутку. Отже, можна констатувати невірний вибір сфер докладання державної підтримки, чим можна пояснити відсутність економічного розвитку та значне падіння життєвого рівня населення.

Ключові слова: розвиток економіки, цивілізаційні хвилі, напрями субсидування, спадна віддача, зростаюча віддача, державне управління
Табл.: 3 Бібл.: 14.

Исследованы факторы, обеспечивающие экономический рост государств, и проанализированы направления государственной помощи в Украине в плане субсидирования отраслей. Установлено, что в Украине, вместо того чтобы субсидировать отрасли с возрастающей отдачей (перерабатывающую промышленность, новые отрасли третьей цивилизационной волны), эти отрасли за исследуемый период облагаются с увеличивающимся объемом в доле валовой добавленной стоимости. Напротив, отрасли, которые имеют убывающую отдачу и зависят от природных условий (прежде всего добывающая промышленность и разработка карьеров), получают значительное субсидирование при наличии значительной валовой прибыли. Итак, можно констатировать неверный выбор сфер приложения государственной поддержки, чем можно объяснить отсутствие экономического развития и значительное падение жизненного уровня населения.

Ключевые слова: развитие экономики, цивилизационные волны, направления субсидирования, убывающая отдача, возрастающая отдача, государственное управление
Табл.: 3. Библ.: 14.

The factors that ensure the economic development of the country are investigated, and areas of government assistance in Ukraine in terms of subsidizing industries are analyzed. It was established that in Ukraine, instead of subsidizing industries with increasing returns (processing industry, new branches of the third wave of civilization), these industries during the analyzed period are being taxing with the increasing volume in the share of gross value added. Conversely, industries that have diminishing returns and depend of the natural conditions (primarily mining and quarrying), receive significant subsidies if there is a significant gross margin. So, we can say there is the wrong choice of spheres of the government support, which explain the lack of economic development and a significant drop in living standards.

Key words: economic development, civilizational waves, subsidy direction, decreasing returns, increasing returns, public administration
Tabl.: 3. Bibl.: 14.

Постановка проблеми. Найбільшими з існуючих на сьогодні хвиль розвитку економіки є цивілізаційні, які описані Е. Тофлером [1]. Так, ним виділені такі хвилі (або цивілізації): аграрна, індустріальна, постіндустріальна (або інформаційна, економіки знань). Третя хвиля є однією з причин сьогоднішніх трансформацій в економіці, для неї характерне зростання за

всіма показниками сервісного сектора, при цьому зростання обсягів продуктів аграрного та індустріального сектора супроводжується зниженням їх частки у ВВП. Така зміна цивілізацій трапляється лише раз у кілька століть і викликає глибокі потрясіння. Тофлер констатує відмирання таких принципів індустріального суспільства, як стандартизація, синхронізація у часі, концентрація, централізація, та перехід до повністю протилежних, таких як гнучкі графіки роботи, демасифікація, використання відновлюваної енергії, децентралізація, соціальне різноманіття, індивідуальність тощо. Нова цивілізація – це новий спосіб суспільних відносин, нова економіка, які засновані на використанні новітніх технологій та великої кількості інформації.

В межах індустріальної та наступної постіндустріальної цивілізації виділяються великі хвилі М. Кондратьєва (що відповідають технологічним укладам), зміст яких описаний Й.А. Шумпетером: за цією класифікацією виділяються шість технологічних укладів. Сьогодні у світі домінує п’ятий технологічний уклад, представлений телекомунікаціями, мікроелектронікою, комбінованим застосуванням різних конструкційних матеріалів, гнучкою автоматизацією тощо.

Вважається, що чим більш розвинута економіка, тим більше у її структурі долі новітньої хвилі, що обумовлено використанням сучасних технологій. Але це не означає, що від результатів ранніх хвиль варто зовсім відмовлятися. З іншого боку, в Україні може постати проблема повернення до аграрної цивілізації з відмовою від надбання наступних століть.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам збалансованості структурного розвитку економіки в контексті цивілізаційних хвиль присвячені публікації закордонних та вітчизняних вчених, серед яких можна виокремити таких авторів: Д. Белл, З. Бжезинський, Д. Гелбрейт, Е. Райнерт, В. Сіденко, Е. Тоффлер, О. Шубравська та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Актуальність дослідження вірності вибору напрямку державної допомоги в плані субсидування галузей (із зростаючою чи спадною віддачею) обумовлено великими обсягами державної підтримки реального сектору економіки та відсутністю економічних результатів, що мали б бути обумовлені такою політикою.

Мета статті. Мета статті полягає в дослідженні сучасних тенденцій розвитку економіки України з позицій цивілізаційних хвиль та розробці рекомендацій щодо державного управління економікою України в контексті їх збалансованості.

Виклад основного матеріалу. Кожна цивілізаційна хвиля залишає в економіці будь-якої держави слід: так, роль аграрної цивілізації – в розвитку сільського господарства, без існування якого неможливо забезпечити продовольчу безпеку країни, та виникає беззаперечна надвелика залежність від зовнішнього світу. Приклади цього є в історії світової економіки: так, країни, які відмовилися від власного аграрного сектора через те що в них начебто немає конкурентних переваг в даній галузі, сильно постраждали від раптового значного збільшення світових цін на аграрну продукцію.

Переваги наявності та розвитку в державі промисловості описує Е.С. Райнерт [2]. Згідно його досліджень, держава може бути багатою лише в тому випадку, коли у неї є розвинута обробна промисловість, переваги якої криються у зростаючій віддачі, використанні технологічного прогресу та синергії. Також він підкреслює важливість різноманітності (диверсифікованості) виробництва.

На його думку, біля витоків успішного розвитку лежить емуляція (імітація з метою зрівнятися або перевершити), а зовсім не порівняльна перевага або вільна торгівля. Багаті країни розбагатіли завдяки тому, що десятиліттями, а іноді і століттями їх уряди і правляча еліта засновували, субсидували і захищали динамічні галузі промисловості і послуг, де був сконцентрований технологічний прогрес. Так вони створювали ренту (прибуток, що перевищує нормальний рівень доходу), яка поширювалася на капіталістів в формі більших доходів, на працівників – в формі високих зарплат і на уряд в формі великих податкових надходжень. По суті своїй колоніалізм - це система, яка прагне не допустити розвитку цих

ефектів в колоніях. Колонії (бідні країни) спеціалізуються на видах діяльності, для яких типова хоча б одна з наступних рис: (1) швидше спадна, ніж зростаюча віддача; (2) позбавленість потенціалу з накопичення знань і технічного досвіду; (3) плоди цього накопичення, замість того щоб приводити до багатства самої країни, призводять до зниження цін на її продукцію для покупців з багатих країн. Те, що називається розвитком, є рентою, заснованою на знанні і технологіях, і цю ренту часто підкріплює вільна торгівля між країнами, що стоять на різних рівнях розвитку. З цього випливає, що одні країни спеціалізуються на багатстві, а інші відповідно до своєї порівняльної переваги – на бідності.

Цим процесам поставлені у відповідність досконала і недосконала конкуренція. Досконала конкуренція діє на ринках сільськогосподарських товарів і мінеральної сировини, та її як правило супроводжує спадна віддача (при збільшенні обсягів виробництва ростуть витрати на одиницю продукції). Коли розширюється виробництво в промисловості, витрати, навпаки, знижуються. Історично термін «обробна промисловість» означав поєднання зростаючої віддачі, технологічного прогресу і недосконалої конкуренції. Всі багаті країни розбагатіли однаковим способом, використовуючи одну і ту ж стратегію, - вони відмовилися від сировинних товарів і спадної віддачі заради обробної промисловості і зростаючої віддачі.

Закон спадної віддачі свідчить, що якщо один виробничий фактор має природне походження (як в сільському господарстві, рибальстві або видобутку корисних копалин), то рано чи пізно збільшення вкладень капіталу і / або праці призведе до виробництва все меншої кількості продукції на одиницю праці або капіталу. Спадна віддача поділяється на два види: екстенсивна (коли виробництво розширюється за рахунок ресурсів гіршої якості) і інтенсивна (коли більше праці вкладається у деякий фіксований ресурс, наприклад, ділянку землі). В обох випадках, збільшуючи виробництво, держава доб'ється меншої продуктивності. В умовах, коли робочі місця є тільки в такому секторі, настане момент, коли для виробництва колишнього обсягу продукції буде потрібно більше праці, і зарплати в країні почнуть падати. Тому багаті країни спеціалізуються на порівняльних перевагах, створених руками людини, в той час як бідні країни - на перевагах природного походження [2].

Постіндустріальна хвиля прийшла в економіки країн як використання ресурсу мікроелектроніки з відповідним розвитком інформаційних технологій. Характеристиками економіки, що прийшли разом з цією хвилею, є отримання значних доходів на основі розробки програмного продукту, чи дизайну, що потребує більше такого ресурсу, як грамотний і творчий персонал, ніж вкладання фінансових ресурсів в обладнання чи інші матеріальні ресурси.

Характерними для цієї хвилі є поява і поширення «гнучких мереж бізнесу» на базі компаній, що можуть не володіти власними виробничими потужностями, але при цьому забезпечують функціонування глобальної структури на основі власності на товарний знак, концентрації у себе досліджень і розробок, необхідних для забезпечення конкурентоспроможності та роботи з системою субпідрядів, які розміщуються за принципом мінімізації витрат за умови дотримання корпоративних стандартів якості. Передбачається, що саме ці гнучкі бізнес-компанії («безтілесні корпорації», «віртуальні фірми») можуть набути великого поширення в наукомістких бізнесах, а саме в комп'ютерному програмуванні, електроніці, біотехнологіях тощо [3].

Між усіма цивілізаційними хвилями існує синергія: з одного боку, давно відомий зв'язок сільського господарства і промисловості. Вважалося, що кращий спосіб збільшити ефективність сільського господарства – це спочатку збільшити ефективність обробної промисловості, історія підтверджує цю тезу [2]. Потужне й ефективне аграрне виробництво слугує не першопричиною, а одним з результатів високого рівня національного економічного розвитку. Підтверджують це, зокрема, і статистичні дані провідних міжнародних організацій, згідно з якими добробут населення не перебуває у прямій залежності від рівня і темпів національного сільськогосподарського виробництва [4]. Більше того, високий індекс

аграрного виробництва не гарантує адекватну доступність продовольства. Довгострокова успішність сільського господарства країни визначається інноваційністю усієї економіки, її здатністю забезпечити аграрне виробництво новітніми технологіями, адаптованими до змін у довкіллі, і відповідними матеріально-технічними засобами, створюючи при цьому умови для економії ресурсів, зниження собівартості аграрної продукції, підвищення її якості та конкурентоспроможності.

Між обробною промисловістю і сектором наукомістких послуг діє синергія майже така сама, яка спостерігається між обробною промисловістю і сільським господарством. Так, недостатній попит з боку промислового сектора не дає можливості розвинути сектор наукомістких послуг. Ці механізми роблять майже неможливою появу в світі країн середнього достатку. Якщо економіка країни досить сильна, щоб дозволити її промисловому сектору вижити, така країна потрапляє в групу багатих; в іншому випадку країна деіндустріалізується і потрапляє в групу бідних країн. У теорії торгівлі використовується теорема Рибчинського, яка стверджує: міжнародна торгівля зміцнює спеціалізацію країни в тому факторі виробництва (капіталі або праці), який найбільш інтенсивно використовується в експорті країни. Розвитком цієї теореми став ефект Ванека-Райнерта, або ефект «загибель кращих»: якщо після періоду відносної автократії раптово починається вільна торгівля між відносно розвиненою і відсталою країнами, то найбільш наукомісткий сектор промисловості найменш розвинутої країни має тенденцію до вимирання. Найбільш просунутим галузям більше інших властива зростаюча віддача; отже, вони більше за інших чутливі до падіння обсягу виробництва, що неминуче виникає з появою зарубіжної конкуренції [2].

Відображення взаємозв'язку різних секторів знайшло вихід в наявності багатьох структурних пропорцій регіонального розвитку: наприклад, має існувати пропорція між добувними і переробними галузями виробництва; між розвитком сільського господарства і галузями промисловості по переробці сільськогосподарської продукції тощо [5]. Ці пропорції характеризують рівень комплексності розвитку економіки з точки зору здійснення замкнутого економічного циклу і являють собою вихідний матеріал для прийняття відповідних рішень на регіональному чи національному рівнях управління.

Сьогодні анонсується необхідність перетворення сільського господарства на «локомотив» економічного зростання України через оптимістичні прогнози щодо вирощування зернових. Проте, як вважає О.В. Шубравська [4], на рівні державних управлінських структур більш прийнятним було б в першу чергу оцінити реальну спроможність галузі досягти прогнозних показників, що обґрунтовано економічною, соціальною і екологічною доцільністю, беручи до уваги необхідність забезпечення структурної збалансованості виробництва, дотримання його природно-ресурсних обмежень, послаблення впливу негативних наслідків сучасних кліматичних змін, раціонального насичення внутрішнього ринку і здійснення ефективного експорту. Стійких економічних успіхів держави досягають, насамперед, не в результаті інтенсифікації їх агровиробництв; якими б високими темпами не розвивалося сільське господарство, саме по собі це не здатне істотно прискорити загальнонаціональне економічне зростання; позитивно ж вплинути на таке зростання аграрна галузь може тільки в тісній взаємодії з рядом суміжних виробництв агропромислового комплексу. Зневажання в агрогосподарюванні принципів сталого розвитку, яким би економічно привабливим воно не вбачалось у короткостроковому періоді, невідворотно зумовить занепад галузі вже у не такому й віддаленому майбутньому. Щодо вітчизняного агропродовольчого експорту, то в його структурі, як правило, надмірно велику (понад половину) частку займає продукція, яка не пройшла поглиблену переробку, що провокує посилення ризиків українських аграрних виробників та експортерів через вищу цінову волатильність та її непередбачуваність на відповідних ринках порівняно з більш монополізованими ринками готової харчової продукції [4].

Реіндустріалізація України – ключова умова створення запасу міцності національної економіки. постановка стратегічних цілей економічного розвитку України, їх наукове

обґрунтування визначають шляхи їх досягнення і, по суті, є вибором її соціально-економічного вектору на довгострокову перспективу. У зв'язку з цим абсолютно неприйнятно перетворювати індустріально-аграрну державу на аграрну – це крок назад, який передбачає якщо не повну, то часткову (але істотну) відмову від розвитку науки і техніки в країні, а також від таких секторів, як машинобудування, хімічна галузь, металургія, авіабудування, космічні технології тощо [6].

Отже, замість того щоб намагатися усунути перешкоди на шляху до процвітання, необхідно дивитися на розвиток об'єктивно – як на наслідок свідомої і рішучої політики [2]. Маршал у 1890 р. у зв'язку з цим писав, що вводити податки на діяльність із спадаючою віддачею заради того, щоб субсидувати діяльність із зростаючою віддачею, – це правильна стратегія. Тюнен був такої ж думки: якщо міські види діяльності в країні занадто слабкі, їх треба підтримувати і захищати. Відповідно до цих положень, ми проаналізували (табл. 1), які галузі отримували в Україні державну податкову допомогу, а які – ні.

З таблиці 1 видно, що найбільшу державну допомогу в плані субсидування отримувала галузь, яка і так не є збитковою – добувна промисловість та розроблення кар'єрів. Натомість галузі, які варто було б розвивати – переробна промисловість, інформація та телекомунікації (крім 2010 р.), професійна, наукова і технічна діяльність – субсидування не отримували, їх рівень оподаткування зростає за роками. Отже, державна фінансова політика протирічить тим рекомендаціям, які надали видатні економісти заради процвітання держави, і які зрозумілі та актуальні і сьогодні.

За дослідженням В.М. Геєця [7], Україна витрачала більше коштів на підтримку підприємств за видами діяльності, ніж у середньому по ЄС та його окремих (навіть з транзитивною економікою) країнах; державна підтримка підприємств в Україні порівняно з країнами ЄС у 2000-2013 рр. була суттєво більшою (в 5,1-9,1 рази), але структура цих витрат в Україні є нераціональною, оскільки вона суттєво деформує ринкове середовище. Як наслідок, не спостерігається того, заради чого мала бути така підтримка – бурхливого розвитку бізнесу та поліпшення його економічних результатів.

Дуже важливо правильно обирати галузі чи сфери для надання державної підтримки. Державна підтримка має бути комплексною, системною, базуватися на стратегії розвитку секторів, особливо в умовах кризового стану та суттєвих фінансових обмежень. Так, навіть фінансово потужні країни, які можуть дозволити собі величезні вливання у національну економіку, не здійснюють це безсистемно, без урахування стратегічних пріоритетів і необхідності вирішувати поточні завдання розвитку [4].

На думку М.І. Звєрякова [8], до використання механізмів активної промислової політики існує негативне ставлення багатьох економістів і державних управлінців, оскільки вони розуміють її як набір традиційних інструментів з підтримки окремих галузей (як правило, відсталих) шляхом бюджетного субсидування і надання різних пільг. Неефективність такої промислової політики була пов'язана або із застосуванням помилкових механізмів регулювання, або з лобіюванням інтересів певних бізнес-груп.

Ми вважаємо, що найкращою державною підтримкою є непряма, яка не потребує повного фінансування державою процесів розвитку. За нашими дослідженнями [10], в розвинутих країнах використовувались дуже вагомі за обсягом та кількістю стимулюючі заходи для розвитку інновацій, насамперед непрямі. А в Україні, навпаки, була тенденція відмови від непрямих на користь прямих заходів підтримки. Але сьогодні держава знаходиться в такому фінансовому стані, який не може дозволити використовувати прямі методи – наприклад, такі, як повне фінансування чи кредитування пріоритетних проектів. Успішні приклади використання непрямих методів стимулювання оновлення в Україні є – на сьогодні це програма «Теплий дім», і хоча створена вона для населення, аналогічні методи можна використовувати і для малого та середнього бізнесу. Отже, використання в пріоритетних сферах непрямих методів, а в життєво необхідних для функціонування держави – концесії чи

державно-приватного партнерства є доцільним та може дозволити залучити кошти приватних інвесторів до модернізації економіки країни.

Таблиця 1

Обсяги державної допомоги та валового прибутку за окремими видами економічної діяльності в Україні

Рік	Валова додана вартість (ВДВ), млн.грн.	В тому числі			
		Інші податки за виключенням інших субсидій, млн.грн.	% від ВДВ	Валовий прибуток, змішаний дохід, млн.грн.	% від ВДВ
Сільське, лісове та рибне господарство					
2010	82948	-305	-0,4	65357	78,8
2011	109961	-303	-0,3	87509	79,6
2012	113245	176	0,2	86330	76,2
2013	132354	731	0,6	100878	76,2
Добувна промисловість і розроблення кар'єрів					
2010	64074	-5801	-9,1	35339	55,2
2011	85694	-6905	-8,1	51616	60,2
2012	82528	-16673	-20,2	54462	66,0
2013	82287	-13043	-15,9	46137	56,1
Переробна промисловість					
2010	146749	2693	1,8	48378	33,0
2011	158738	4181	2,6	39333	24,8
2012	178442	5389	3,0	44345	24,9
2013	169633	5712	3,4	45608	26,9
Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря					
2010	31754	294	0,9	9073	28,6
2011	41943	657	1,6	13001	31,0
2012	45566	-6354	-13,9	25400	55,7
2013	44220	-493	-1,1	18360	41,5
Водопостачання, каналізація, поводження з відходами					
2010	8197	-28	-0,3	1248	15,2
2011	7692	-120	-1,6	299	3,9
2012	7029	-1266	-18,0	395	5,6
2013	6946	-319	-4,6	-414	-6,0
Будівництво					
2010	36648	547	1,5	18073	49,3
2011	41057	507	1,2	17577	42,8
2012	40500	1257	3,1	15522	38,3
2013	38450	1370	3,6	14323	37,3
Інформація та телекомунікації					
2010	33648	-342	-1,0	16558	49,2
2011	39124	71	0,2	19365	49,5
2012	44187	1932	4,4	19698	44,6
2013	49247	1082	2,2	23616	48,0
Професійна, наукова та технічна діяльність					
2010	27753	502	1,8	9564	34,5
2011	31180	535	1,7	12203	39,1
2012	43020	473	1,1	15085	35,1
2013	48704	1780	3,7	16529	33,9

**Розроблено автором на основі [9]*

Також міжнародне співтовариство вимагає таких заходів щодо державної допомоги, які б не перекручували конкуренцію. Наприклад, у ЄС діє система групових привілеїв, які звільняють держав-членів від обов'язку інформувати Європейську Комісію, згідно з її спеціальними нормами, про надання типової «горизонтальної» допомоги, наприклад, про регіональну державну допомогу, державну допомогу на науково-дослідну діяльність, державну підтримку малих та середніх підприємств тощо [11]. В аграрному секторі є відповідні вимоги щодо так званої «зеленої скриньки». Отже, вибір як методів регулювання, так і напрямів за видами економічної діяльності, вагомо впливає на отримувані кінцеві результати економічного розвитку держави та регіону.

Висновки і пропозиції. Отже, в статті ми дослідили теоретичні засади, за рахунок яких механізмів можна забезпечити процвітання держави, та проаналізували, чи відповідає їм державна допомога через субсидування галузей за видами економічної діяльності, що використовується в Україні. Визначено, що в Україні найбільший обсяг такої державної допомоги йде у галузі, які не спроможні забезпечити економічний розвиток держави (добувну промисловість і розроблення кар'єрів) та за рахунок яких економічна теорія рекомендує розвивати галузі із зростаючою віддачею та науково-технічним прогресом (переробну промисловість, новітні галузі третьої цивілізаційної хвилі), чим можна пояснити відсутність економічного розвитку та падіння життєвого рівня населення при наявності значного обсягу самої державної допомоги.

Список використаних джерел

1. Тоффлер Элвин. Третья волна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Culture/Toffler/_Index.php

2. Райнерт, Э.С. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными [Текст] / пер. с англ. Н. Автономовой; под ред. В. Автономова; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2011. – 384 с.

3. Сіденко В. Модифікація світової економіки під впливом новітніх факторів глобальної трансформаційної кризи // Економіка України. – 2012. – №5. – с.18-31.

4. Шубравська О.В. Сільськогосподарське виробництво України: нові можливості та виклики розвитку // Економіка України. – 2015. - №5 (642). – С.40-51.

5. Мазур А.Г. Управління в регіональних економічних системах: теорія, методологія, практика. – Вінниця: ТОВ „Консоль", 2003. – 408с.

6. Москаленко О.М. Соціальна орієнтація політики та можливості випереджального економічного розвитку в Україні // Економіка України. – 2015. - №6. – с.82-91.

7. Геєць В.М. Подолання квазіринковості – шлях до інвестиційно орієнтованої моделі економічного зростання // Економіка України. – 2015. - №6. – с.4-17.

8. Звєряков М.І. Промислова політика і механізм її реалізації // Економіка України. – 2016. - №6. – с.3-18.

9. Статистичний щорічник України за 2014 рік / за ред. Жук І.М. – К.: Державна служба статистики України, 2015. – 586 с.

10. Повна С.В. Економічний механізм державного управління інноваційно-інвестиційним розвитком регіону [Електронний ресурс] // Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток - 2016.- № 1. - Режим доступу: http://me-futurehouse.rhcloud.com/20-ekonomchniy-mehanzm-derzhavnogo-upravlnnya-nnovacyno-nvesticynim-rozvitkom-regonu.html

11. Стюарт Ю., Цемнолонскіс С. Державна допомога в окремих «чутливих» галузях економіки України // Економіка України. – 2015. - №11. – с.32-40.

References

1. Toffler Elvyn. Tretia volna [The third wave]. Retrieved from: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Culture/Toffler/_Index.php

2. Rainert, E.S. (2011). Kak bohatie strani staly bohatimy, y pochemu bednie strani ostaiutsia bednimy [How the rich countries became rich, and why poor countries remain poor]. Moskva: «Yzd. dom Hos. un-ta – Visshei shkoli ekonomyky (in Russian).

3. Sidenko V. (2012). Modyfikatsiia svitovoi ekonomiky pid vplyvom novitnikh faktoriv hlobalnoi transformatsiinoi kryzy [Modification of the global economy under the influence of new factors of transformational global crisis]. Ekonomika Ukrainy, no. 5, pp. 18-31 (in Ukrainian).

4. Shubravska O.V. (2015). Silskohospodarske vyrobnytstvo Ukrainy: novi mozhlyvosti ta vyklyky rozvytku [Ukraine's agricultural production: new possibilities and challenges of development]. Ekonomika Ukrainy, no.5, pp. 40-51 (in Ukrainian).

5. Mazur A.H. (2003). Upravlinnia v rehionalnykh ekonomichnykh systemakh: teoriia, metodolohiia, praktyka [Management of regional economic systems: theory, methodology, practice]. – Vinnytsia: TOV „Konsol" (in Ukrainian).

6. Moskalenko O.M. (2015). Sotsialna oriientatsiia polityky ta mozhlyvosti vyperedzhalnoho ekonomichnoho rozvytku v Ukraini [Social orientation of the policy and the possibilities of advanced economic development in Ukraine]. Ekonomika Ukrainy, no. 6, pp. 82-91 (in Ukrainian).

7. Heiets V.M. (2015). Podolannia kvazirynkovosti – shliakh do investytsiino oriientovanoi modeli ekonomichnoho zrostannia [Overcoming the quasimarketness – a way to the investment-oriented model of economic growth]. Економіка України, no. 6, pp. 4-17 (in Ukrainian).

8. Zvieriakov M.I. (2016). Promyslova polityka i mekhanizm yii realizatsii [Industrial policy and a mechanism of its realization]. Ekonomika Ukrainy, no. 6, pp. 3-18 (in Ukrainian).

9. Zhuk I.M. (ed.) (2015). Statystychnyi shchorichnyk Ukrainy za 2014 rik [Statistical Yearbook of Ukraine for 2014] Kiiv: Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy (in Ukrainian).

10. Povna S.V. (2016). Ekonomichnyi mekhanizm derzhavnoho upravlinnia innovatsiino-investytsiinym rozvytkom rehionu [Economic mechanism of governance innovation and investment development of the region]. Publichne administruvannia: naukovi doslidzhennia ta rozvytok, no. 1. Retrieved from: http://me-futurehouse.rhcloud.com/20-ekonomchniy-mehanzm-derzhavnogo-upravlnnya-nnovacyno-nvesticynim-rozvitkom-regonu.html

11. Stiuart Yu., Tsemnolonskis S. (2015). Derzhavna dopomoha v okremykh «chutlyvykh» haluziakh ekonomiky Ukrainy [State aid in certain "sensitive" sectors of the economy Ukraine]. Ekonomika Ukrainy, no. 11, pp. 32-40.

УДК : 659.3

О. М. Шевченко, к.е.н., доцент
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ОСОБЛИВОСТІ КОМУНІКАЦІЙ З ГРОМАДСКІСТЮ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

О. Н. Шевченко, к.е.н., доцент
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ОСОБЕННОСТИ КОМУНИКАЦИЙ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

Oleg Shevchenko, PhD in Economics, Associate Professor of Department of Management and Public Service
Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

FEATURES COMMUNICATIONS PUBLIC IN PUBLIC ADMINISTRATION

Досліджено місце комунікацій з громадськістю у сучасних умовах існування та розвитку публічної влади. Проаналізовано тенденції розвитку PR діяльності та використання технологій зв'язків з громадськістю у сучасних умовах.

Ключові слова: *комунікації, PR, прес-служби, агентства, консультанти, публічне управління, реформи, державне управління, маркетинг, чорний PR, політика, громадськість.*

Исследовано место коммуникаций с общественностью в современных условиях существования и развития публичной власти. Проанализированы тенденции развития PR деятельности и использования технологий связей с общественностью в современных условиях.

Ключевые слова: *коммуникации, PR, пресс-службы, агентства, консультанты, публичное управление, реформы, государственное управление, маркетинг, черный PR, политика, общественность.*

Explore the place of communication with the public in the present conditions of existence and development of public authority. The tendencies of development of PR activities and the use of technology public relations in modern conditions.

Key words: communication, *PR, the press-service agency, consultants, public administration reform, governance, marketing, black PR, politics and the public.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах стрімкого розвитку інформаційного суспільства, активного формування різноманітних соціальних мереж, становлення багатьох форм самоорганізації населення, в тому числі громадянських рухів, союзів, асоціацій тощо, неабиякого значення набувають питання створення ефективної системи комунікації між владою і суспільством, що, як доводить досвід багатьох країн, значно сприяє підвищенню результативності державного управління і забезпеченню сталого соціально-економічного розвитку. Такий позитивний ефект досягається завдяки активному залученню населення та громадських структур до участі в процесі розробки, прийняття і здійснення політичних та управлінських рішень щодо створення та розподілу публічних благ, задоволення суспільних інтересів і потреб. Таким чином, взаємодія органів влади та громадських організацій, оптимізація їх співпраці на новому якісному рівні з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій має сприяти демократизації суспільства і підвищенню якості життя населення. Отже, питання розробки та впровадження нових комунікативних технологій у діяльність органів влади різного рівня в контексті розбудови взаємодії з інститутами громадянського суспільства набуває в сучасних українських реаліях особливої значущості [4, с. 1].

Паблік рілейшнз або зв'язки з громадськістю – одна із функцій менеджменту та комунікативних технологій що інтенсивно розвивається. Спеціалісти нового класу – консультанти з PR технологій повинні вміти кваліфіковано оцінювати відношення з громадськістю, аналізувати комунікативні потоки будь якої структури для налагодження позитивних відносин між структурою і її громадськістю.

Можна виділити кілька видів діяльності, на стику яких зародилися вітчизняні PR: реклама, журналістика, участь у виставках, пряме поштове розсилання, проведення корпоративних вечірок, семінарів. Появі PR як окремого напрямку діяльності сприяв розвиток в Україні таких понять як стратегічний маркетинг і менеджмент-консалтинг.

Існувало 3 процеси, які привели до відділення ринку PR від рекламного ринку. По-перше, суб'єкти ринку (компанії, підприємства, організації, насамперед у комерційному середовищі) самостійно використовували окремі елементи, прийоми й методи зі сфери PR у своїй практиці. По-друге, у штаті компаній, підприємств, організацій з'явилися співробітники, відповідальні за PR-напрямок. Це міг бути, наприклад, директор, начальник відділу маркетингу, начальник відділу зовнішніх зв'язків, менеджер персоналу або секретар-референт. Важливо, що за PR хтось відповідав, комусь було доручено здійснювати зв'язок із зовнішньою й внутрішньою громадськістю. PR стає окремою стороною життя організації. Варто уточнити, що найбільш значимою зовнішньою групою громадськості для великих компаній, поряд зі споживачами, стали ЗМІ. По-третє, з'явилися спеціалізовані PR-агентства [10, с. 47]. Аналіз даної теми ще не є достатньо розповсюдженим у публікаціях, статтях чи інших наукових матеріалах. У фаховій літературі переважно аналізується застосування зв’язків з громадськістю виробничими, торговельними підприємствами або підприємствами, що надають послуги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний вклад в становлення та розвиток PR зробили зарубіжні та вітчизняні вчені, серед яких Блэк С., Катлип Скотт М., Сентер Ален Х., Брум Глен. М., Berkman R., Kitch L. W., Д. С. Алексанов, В. М. Кошелев, В.Г. Королько, М.Ф. Кропивко, Г.Г. Почепцов та ін. [10, с. 47].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Лише деякі автори намагались торкнутись актуальності паблік рілейшнз у публічному управлінні. Це, зокрема: Бакуменко В., Буряк Р.І., Гуменний А.Д., Дєгтяр О.А., Кальна-Дубінюк Т.П., Лашкіна М.Г., Мінаєва В.О., Питуляк Н.С., Подорван А.Ф., Попов С., Руденко О.М. Однак комплексність і багатогранність проблеми потребують подальшого поглибленого вивчення.

Мета статті. Метою статті є розкриття сутності та аналіз особливостей застосування PR у публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Еволюція сучасного суспільства обумовлена комплексним впливом сукупності найважливіших тенденцій та факторів, що визначають прогресивний розвиток його економічної, політичної, соціальної та духовної сфер. Цей вплив проектується адекватно в стратегічних пріоритетах реформування системи публічного управління інноваційним шляхом. Парадигма інноваційного розвитку суспільства має концептуально відображати теоретичні засади про якісні загальносуспільні зміни з урахуванням сучасних завдань реалізації нової політики державного управління [9, с. 10].

Прагнення українського суспільства до прогресивних перетворень на засадах європейських цінностей зумовлює передусім потребу в масштабному, своєчасному, адекватному та швидкому оновленні ефективності системи публічного управління у межах цілеспрямованого здійснення державно-управлінських реформ. Це зумовлює необхідність більш поглибленого доопрацювання теоретико-методологічних засад парадигми інноваційного розвитку суспільства з урахуванням еволюції теорії та практики соціального та державного (публічного) управління, а також стратегічних завдань реалізації нової політики державного управління України [1, с. 21].

Сучасною для країн Заходу є концепція “Governance” (80 – 90 рр. XX ст.) та її різновиди: “Good Governance” (досконале або належне управління), “Responsive Governance” (відповідальне управління) та “Democratic Governance” (демократичне управління). Ця концепція розвиває попередню та ґрунтується на: більшій увазі держави до інтересів громадянського суспільства; розширенні участі його суб’єктів у державному управлінні (громадян, громадських організацій, бізнес-структур); відкритості влади щодо громадського контролю; засадах самоорганізації та міжорганізаційних мережах, для яких характерними є взаємозалежність, обмін ресурсами, правила гри і слабка залежність від держави.

Основні інструменти реалізації принципів концепції "Governance" спрямовані на: децентралізацію системи державного управління; партнерство з бізнес-структурами, взаємодію з громадськістю щодо надання послуг із залученням недержавних ресурсів; участь громадян у процесі вироблення політики і її реалізації, перехід від "держави-опікуна" до "держави-партнера" та інші. У сучасному вимірі набула поширення концепція "належного врядування" у форматі принципів Європейської Стратегії інновацій та належного демократичного врядування на місцевому рівні. Ця стратегія визнана доцільною до впровадження в Україні, принципи якої вже частково поширені у практичній діяльності системи публічного управління, зокрема в межах міжнародних проектів [1, с. 24-25].

Ю. Сурмін на основі аналізу ключових тенденцій суспільного розвитку та внутрішніх рушійних чинників державного управління виділяє основні складові його довгострокового та кардинального реформування, до яких зараховує: суб'єкти державного управління; його управлінські зв'язки, відносини та їх організацію; управлінську діяльність; управлінські функції; об'єкти управління; ідеї та теорії управління; професійне навчання управлінців. Аналізуючи сутність цих змін, можна спрогнозувати потенційно можливі форми об'єктивації масштабних державно-управлінських нововведень, які забезпечать:

– демократизацію влади, її партнерство з населенням у прийнятті рішень; розвиток форм і методів їх взаємодії; посилення відкритості влади;

– горизонтально-координуючі зв'язки; асоціативні форми організації і управління, координацію і реординацію; залучення підлеглих до прийняття рішень; діалог, узгодження, комунікацію з впливовими громадськими та опозиційними структурами; належне співвідношення централізації і децентралізації; корпоративізацію державного управління;

– зорієнтованість управління на цінності, технологізацію прийняття рішень, посилення ролі комунікації, організаційної культури, лідерства, мотивації, стилю управління, соціальної відповідальності, групової динаміки і ділової етики;

– ефективність планування, мотивації і координації, регуляції, дерегуляції і саморегуляції, самоконтролю і стороннього контролю, а також раціональний розподіл ресурсів, досягнення визначеного результату; використання проектно-програмно-цільового управління, адміністративно-фінансової і публічної підзвітності; надання якісних соціальних послуг, зокрема на партнерських засадах;

– створення інформаційних ресурсів, домінування держави у різних сферах суспільства за партнерської участі з громадськими структурами; ефективне управління адміністративно-територіальною реформою на основі оптимізації співвідношення "централізація - децентралізація";

– створення "проривних" концепцій щодо подолання кризових і стагнаційних процесів, забезпечення лідерства країни; поєднання ідеологій організаційно-адміністративного, інформаційно-аналітичного, соціально-сервісного і публічно-комунікативного управління; формування національних концепцій менеджменту і державного управління з врахуванням зарубіжного управлінського досвіду;

– формування політично нейтрального, професійного, чесного, чутливого до вимог громадян службовця, а також державних менеджерів із сучасними управлінськими знаннями, розвинутим інноваційним світоглядом, здатного діяти в умовах невизначеності [1, с. 25-26].

Досягнути якісних змін у публічному управлінні неможливо без застосування як зовнішнього так і внутрішнього PR. Основна задача PR в органах публічного управління і, зокрема, державного PR – створення образу компетентного й ефективного керівництва, що має сильну владу і здатне вирішувати проблеми, що стоять перед ним, не порушуючи конституційних прав громадян на одержання повної і достовірної інформації, забезпечувати підтримку громадськістю курсу уряду, передусім через позитивне інформування його діяльності [10, с.148].

Протягом останнього десятиліття в Україні досить багато говорять та пишуть про PR – як специфічну комунікативну практику, що спрямована на досягнення взаєморозуміння і

доброзичливих, довірливих стосунків між громадськими суб'єктами, якими виступають окремі індивіди, групи людей, народ в цілому, а також різноманітні організації та виробничі структури.

В Україні першою такою практикою було використання політичного піару як поєднання пропаганди й так званого чорного PR. Тоді за основну ціль поставили агітацію за окремого кандидата у партію, а одночасно намагалися забруднити конкурентів у очах населення. Крім того, саме в цей час почалось започаткування широкого залучення практики скандалів і виправдань. Інструментом PR стали ЗМІ та засоби друкованої агітації, пропагандистські, викривальні й наклепницькі матеріали [3, с. 16].

Власне, в цьому і полягає завдання політичного PR – завоювати виборця. Завдання політичного PR – створення атмосфери довіри окремих індивідів, соціальних груп до органів державної влади, муніципальних органів, а також до політичних партій, фракціям у представницьких органах влади, громадсько-політичним організаціям. Це та сфера діяльності, в якій потрібні виняткові навички фахівця, досвід, організаторські здібності, інтелект і, безумовно, творчий підхід. Політичний PR має велике значення, як у період проведення передвиборчих кампаній, так і в самому процесі виборів: до виборів не буває багато часу. В Україні PR є, з однієї сторони, достатньо новою сферою діяльності, а з іншої – доволі розвинутою галуззю, яка на сьогодні оцінюється в нашій державі десятками, а інколи й сотнями мільйонів доларів. Таке швидке зростання тенденції популярності PR в Україні спричинене як активним впровадженням західної парадигми ведення бізнесу і політики (зовнішній чинник), а також і розумінням вітчизняною елітою потреби використання конкурентоспроможних технологій в багатьох галузях життєдіяльності населення (внутрішній чинник) [7, с. 467].

Показники рівня довіри до української влади, які стрімко знижуються останнім часом свідчать, що між державою і суспільством майже немає порозуміння [6, с.2]. В державному управлінні в Україні існує велика проблема інформаційного забезпечення та просування політики держави. Процеси спілкування, роз'яснення політики, дій уряду та влади в цілому є розмитими, не систематизованими, спонтанними та часто не прогнозованими щодо їх наслідків. За роки незалежності в сфері державної комунікативної політики (а ми під комунікативною політикою розуміємо – діяльність уряду, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, правлячої еліти з просування й роз'яснення своєї політики та спілкування з громадськістю, ЗМІ, народом взагалі) відбулися певні зрушення щодо демократизації процесів взаємодії, зокрема із засобами масової інформації, громадськими організаціями тощо.

Сьогодні вже всі, або майже всі, органи державної влади мають свої прес-служби, хоча б прес-секретарів, відділи по зв'язках із ЗМІ та громадськістю, сайти в Інтернеті, деякі установи навіть мають громадські ради, які призвані впливати на політику прийняття рішень.

Сформовано нормативно-правове забезпечення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері PR, що включає: Конституцію України, закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», закон України «Про інформацію», закон України «Про державну службу в Україні», закон України «Про доступ до публічної інформації», закон України «Про звернення громадян», закон України «Про захист суспільної моралі» [5, с.8-9].

Окремо необхідно звернути увагу на достатньо демократичний за європейськими нормами Закон „Про доступ до публічної інформації". Він надає великі можливості для вільного отримання інформації від органів державної влади, фактично закріплює необхідність, а іноді просто примушує поки що застарілі бюрократичні системні утворення у владних установах спілкуватися із своїми „роботодавцями", тобто платниками податків у публічній площині.

Водночас цей „діалог" практично є малоефективним, а сучасні технології, мережеві об'єднання вже створюють нові виклики для влади щодо можливості встановлювати контакти, спілкуватися та просувати свої ідеї. Виникає все більший розрив між владою та населенням, що призводить до зниження довіри до владних інституцій й розчарування та апатії в суспільстві.

Отже постає проблема пошуку нових підходів до комунікації в публічному просторі для державного управління [11, с.10-11].

На підставі проведеного аналізу можна виділити три основних напрями правового регулювання зазначеного виду діяльності: запровадження механізмів відкритості та прозорості в діяльність органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; забезпечення взаємодії місцевих органів влади з громадськістю; налагодження процесів збирання, оброблення, нагромадження, зберігання, поширення, захисту інформації та надання її споживачам. Переважна більшість законодавчих актів цього спрямування ухвалюється з метою покращення інформування населення та інформатизації надання публічних послуг. Поряд з цим, питанням формування двосторонніх симетричних зв'язків надається недостатньо уваги. Значна кількість законодавчих актів передбачає врегулювання правових засад побудови "вертикальних" субординаційних комунікацій місцевих державних адміністрацій й органів місцевого самоврядування з органами вищого рівня управління, удосконалення взаємодії керівництва органів влади з їхніми структурними підрозділами. При цьому недостатньо регламентованими залишаються положення про "горизонтальні" взаємозв'язки суб'єктів інформаційного обміну на місцевому рівні: характер і порядок взаємодії структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування і громадськості, процедура координації та реалізації внутрішньоорганізаційних комунікацій та ін.

Аналіз та узагальнення зарубіжного досвіду щодо побудови відносин між державою і суспільством, зокрема Канади, Нідерландів, США, дозволив визначити перспективні напрями вдосконалення механізмів комунікативної діяльності місцевих органів влади в Україні: посилення прозорості діяльності владних органів та наближення їх до громадян-споживачів публічних послуг; формування організаційно-правових умов для розвитку діалогу між владою і громадськістю; перехід до партнерського співробітництва; підвищення відповідальності державних службовців за якість надання публічних послуг; запровадження інтегрованих комунікативних технологій і принципів маркетингу в діяльність владних установ; зміцнення зв'язку професійного навчання державних службовців із процесами демократизації управління тощо.

Розгляд функціональних повноважень та основних напрямів діяльності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування свідчить про сформованість у цій системі мережі підрозділів, функціями яких є налагодження прямих і зворотних зв'язків із громадськими організаціями, громадянами, засобами масової інформації, іншими державними і недержавними установами, творчими спілками тощо. Але ці важливі комунікативні канали використовуються не на повну потужність, здебільшого для інформування населення, а не для встановлення двостороннього комунікативного зв'язку. Причини такого становища полягають у відсутності чітко визначених принципів і функцій комунікативної діяльності; недостатній забезпеченості системи місцевих органів влади фахівцями-професіоналами у сфері комунікації; недооцінці значення внутрішніх комунікацій; дублюванні функцій і повноважень різними підрозділами; недосконалому плануванні комунікативної діяльності, що не враховує стратегічні цілі органів влади, можливості дієвого контролю результативності проведених заходів та ін. З огляду на це, пропонується запровадження технології "маркетинговий PR" у діяльність місцевих органів влади, виокремлення принципів і функцій маркетингових комунікацій як пріоритетних з метою їх подальшої інтеграції у загальну систему управління комунікативною діяльністю інших суб'єктів державного управління й місцевого самоврядування. Результати опитування громадськості свідчать про суперечності між цілями адміністративних реформ і реальними результатами комунікативної діяльності місцевих органів влади, характерними рисами якої є брак у державних службовців професіоналізму для налагодження ефективної комунікації з громадянами-клієнтами (53 % опитаних), надмірна політизованість інформування населення (47 %), невідповідність потребам споживачів публічних послуг (45 %), поширеність корупції (41 %), ненадійність зворотних зв'язків з населенням (35 %), бюрократизація

управлінського апарату (33 %). Доведено, що подальша розбудова демократичного, правового, інформаційного суспільства в Україні можлива за умови подолання зазначених недоліків, удосконалення організаційно-правового механізму комунікативної діяльності місцевих органів влади, докорінної зміни підходів до розвитку комунікації, підвищення якості управлінських рішень і публічних послуг, відновлення довіри громадян до влади [12, с. 7].

На прикладі Чернігівської обласної державної адміністрації розглянемо особливості застосування PR-комунікації. Комунікація з громадськістю (або PR-комунікації) в органах виконавчої влади – один з механізмів державного управління, який має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. Термін «комунікація» у державному управлінні визначається як рух інформації, інструмент діалогу між учасниками управлінського процесу, складова процесу взаємодії влади і громадянського суспільства [2, с. 197].

Складові функції	Практичний аспект	Зворотний зв'язок
Суб'єкт комунікації	• ЧОДА як суб'єкт владних повноважень	• наявність відповідних підрозділів для забезпечення комунікації: прес-служба ЧОДА, департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю, відповідальні за комунікацію зі ЗМІ та громадськістю особи у кожному структурному підрозділі ЧОДА.
Зміст інформації	• офіційні повідомлення про діяльність ЧОДА; • проекти регуляторних актів ЧОДА; • проекти рішень та заходів, оприлюднені для консультацій з громадськістю; • анонси важливих подій, заходів, прямих телефонних ліній з керівниками , прес-конференцій, брифінгів, прес-клубу «Ділове слово».	• моніторинг ЗМІ щодо поширення інформації; • збір та опрацювання пропозицій у рамках консультацій з громадськістю, прямих телефонних ліній; • визначення тем медіа-заходів з урахуванням моніторингу ЗМІ, пропозицій журналістів та громадськості.
Джерела інформації: загальна та окремі	• голова та заступники голови ЧОДА; • керівники структурних підрозділів ЧОДА; • речник ЧОДА (в окремих випадках); • визначені спікери з питань інвестицій, соціальної політики, економічного розвитку тощо; • радники голови ЧОДА.	• визначення додаткових спікерів у разі резонансної теми; • участь спікерів у заходах з консультацій з громадськістю.
Канали поширення інформації: офіційні, неофіційні	• офіційний сайт ЧОДА; • офіційні сайти структурних підрозділів ЧОДА; • власне друковане видання; • Чернігівська ОДТРК, обласна газета «Деснянська правда»; • сторінка ЧОДА у мережі ФБ, канал на YouTube; • адресна розсилка на обласні (27), районні та міські (32) ЗМІ та ІГС (понад 300).	• система електронного звернення; • моніторинг соціальних мереж; • опрацювання прямих звернень чи пропозицій ІГС.

Рис. 1. Практичний аспект забезпечення інформаційної функції в ЧОДА [8, с.5]

Фахівці з PR сформулювали наступні критерії ефективної комунікації: корисність, повнота і точність, достовірність, своєчасність, чіткість і зрозумілість викладу, переконування.

Відкритість та прозорість сучасного публічного простору примушує шукати креативні підходи до ефективних комунікацій як в середині самої системи державного управління, так і зовні, із суспільством. Ці підходи мають ґрунтуватися на певних параметрах успіху:

– увага – означає наскільки повідомлення притягує увагу потенційних споживачів, до кого спрямовано, хто його використає;

– ідентифікація – відбувається тоді, коли результатом впливу повідомлення на аудиторію є утворення у свідомості його отримувачів відповідного ланцюжка «повідомлення – джерело повідомлення – організація чи установа, якої воно стосується». Відсутність такого ланцюжка породжує те, що дослідники називають «сліпою комунікацією», коли не відбувається усвідомлення хто і з якого приводу інформує;

– позитивний інтерес – з'являється тоді, коли комунікація будується переважно на позитивних емоціях;

– довіра – джерело і зміст інформації повинні викликати довіру з боку цільової аудиторії, довіра виникає тоді, коли більше й краще поінформований, а сучасні інформаційні технології дають для цього великі можливості тільки треба ними вміло користуватися;

– доступність – зміст інформації подається в зрозумілій формі, чітких поняттях, з конкретними цілями, близькими до потреб аудиторії задля стимулювання уваги, інтересу, сприйняття змісту;

– асоціативність – знакова система повідомлення, чи обрана символіка повинні викликати певні асоціації у конкретної аудиторії;

– динамізм – повідомлення має бути активним для того, щоб заставити аудиторію відповідним чином сприймати чи діяти, оскільки всі, без виключення, комунікації впливають на їх учасників на трьох рівнях: когнітивному – сфера свідомості; конативному – сфера підсвідомості; афективному – сфера установок [11, с.17].

Висновки і пропозиції. В умовах розбудови в Україні сучасного інформаційного суспільства як органічного сегмента глобального інформаційного простору та відповідно до курсу Президента України на інформаційну відкритість органів державної влади та допоміжних органів, створених Президентом України, розвиток зв'язків з громадськістю набуває значення одного із пріоритетних напрямів діяльності.

Проведене дослідження показало, що комунікативні підходи, які знаходяться в розпорядженні органів державної влади потребують зміни відношення й активізації участі у ньому всіх учасників процесу державного управління. Розглядаючи PR-комунікацію в публічному просторі, як процес, ми можемо визначити певні складові цього процесу і організувати його за формою і змістом таким чином, щоб комунікація стала ефективною та корисною всім його активним і пасивним учасникам. Водночас, сучасні інформаційні технології й розвиток засобів комунікації створюють великі можливості для покращення інформаційного забезпечення та просування ідей державної політики. Виникає можливість багатостороннього інформаційного взаємообміну, в якому відбувається зближення або злиття функцій, каналів, засобів, форм та типів відносин між учасниками PR-комунікації. Цей феномен потребує детального комплексного подальшого дослідження, що має знайти своє відображення в наступних публікаціях [11, с. 18].

Список використаних джерел

1. Бакуменко В., Попов С. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління [Електронний ресурс] .–Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/4.pdf
2. Бажинова О. А. Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації [Електронний ресурс] .–Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/4/06.pdf
3. Березенко, В.В. Стан політичного PR в Україні: соціально-комунікаційний аспект [Текст]: / В.В. Березенко // Держава та регіони. – Запоріжжя: ГУЗІДМУ, 2012. – С. 16-31.
4. Дєгтяр О. А. Інформаційно-комунікативна діяльність в державному управлінні як інструмент інтенсифікації соціального партнерства [Електронний ресурс] .–Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=623
5. Зв’язки з громадськістю в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [Електроний ресурс] // Режим доступу: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjL8vCQu8jNAhUkMJoKHV-FCDIQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.center.gov.ua
6. Україна пасе задніх за рівнем довіри до органів державної влади [Електроний ресурс] // Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2013/02/11/6983262/

7. Мадрига Т.Б. Особливості використання виборчих технологій у виборах до Верховної Ради України 2002 року / Т.Б. Мадрига // Ґілея (науковий вісник): Збірник наукових праць. – К.: ВІРУАН, 2010. – Вип. 30. – С. 467-473.
8. Подорван А.Ф. Принцип зворотного зв'язку як основа комунікацій органів державної влади з громадськістю [Електроний ресурс] // Режим доступу: http://ppeu.stu.cn.ua/index.pl?task=arcls&id=68
9. Про затвердження плану заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020" [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 213-р від 04.03.2015 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
10. Кальна-Дубінюк Т.П. Паблік рілейшнз. Навч. посіб./ Т.П. Кальна-Дубінюк, Р.І.Буряк – Ніжин: Видавець ПП Лисенко М.М., 2010. – 204 с.
11. Лашкіна М. Нові підходи до комунікації в публічному просторі державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2013-1/doc/1/02.pdf
12. Терещенко Д. А. Організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj1l7-91cjNAhWhF5oKHTEfDhYQFggjMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.irbis-nbuv.gov.ua

УДК 347.639: 351.763

Ю.П. Харченко, к. держ. упр.
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

АСПЕКТИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ДІТЕЙ БЕЗ БАТЬКІВ В УКРАЇНІ

Ю.П. Харченко, канд. наук по гос. упр., доцент
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

АСПЕКТЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ БЕЗ РОДИТЕЛЬСКОЙ ОПЕКИ В УКРАИНЕ

Yuliia Kharchenko, PhD in Public Administration
Chernigiv National Technological University, Chernigov, Ukraine

ASPECTS OF THE TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF SOCIAL AND LEGAL PROTECTION OF CHILDREN WITHOUT PARENTS IN UKRAINE

В статті здійснено аналіз соціально-правового захисту діте й, без батьків через історичну призму трансформаційних процесів в суспільстві.

***Ключові слова**: державні механізми управління, діти, позбавлені батьківського піклування, органи державної влади та місцевого самоврядування.*

The paper analyzes the social and legal protection of children and no parents through the prism of historical transformation processes in society

***Keywords:** Government control mechanisms, children deprived of parental care , state and local authorities .*

В статье проведен анализ социально-правовой защиты детей, без родителей через историческую призму трансформационных процессов в обществе.

***Ключевые слова:** государственные механизмы управления , дети, лишенные родительской опеки, органы государственной власти и местного самоуправления.*

Постановка проблеми: Захист прав дітей, забезпечення їх повноцінного розвитку – проблема національного значення, яка повинна не лише розглядатися і розв'язуватися в різних контекстах: історичному, соціологічному, культурологічному, демографічному, педагогічному, юридичному, а й, безумовно, супроводжуватись прийняттям виважених управлінських рішень. Мова йде про розроблення таких державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування, які б дозволили забезпечити оптимальні умови для забезпечення прав та реалізації можливостей дітей не лише у сьогоденні, а й на майбутнє.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання захисту дитинства неодноразово ставали предметом досліджень з боку правників, філософів, соціологів та політологів, серед яких слід особливо відмітити праці Артюшкіної Л., Бадори С, Бевз Г., Волинець Л., Карпенко О., Кравченко М., Лактіонової Г., Лібанової Е., Пєши І., Цибуліної І.

Питання структурно-функціонального забезпечення державно-управлінської діяльності, зокрема, висвітлюється в роботах Г.Атаманчука, І. Коліушка, В. Лугового, Г. Одінцової, Л. Антонової, В. Бакуменка, П. Гамана, І. Горобець, Я. Жовнірчика, Б. Ісмаїлова, В. Кампо, А. Колодія, В. Малиновський, Н.Нижник та ін.

Виділення не виділених раніше частин. Зазначені праці є вагомим підґрунтям для подальшого дослідження трансформаційних аспектів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні.

Метою статті є аналіз основних аспектів реформування державного управління у сфері забезпечення соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківської опіки.

Виклад основного матеріалу: Основним гарантом прав дітей у нашій державі є Конституція України, відповідно до якої: «діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним» [1]. На підставі положень Конституції України і Конвенції ООН про права дитини у 2001 р. в Україні був прийнятий Закон України «Про охорону дитинства», який визначає охорону дитинства стратегічним загальнонаціональним пріоритетом і з метою забезпечення реалізації прав дитини на життя, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та всебічний розвиток встановлює основні засади державної політики у цій сфері [2]. На жаль, економічні, соціальні, екологічні та психоемоційні негаразди, які вплинули на усі сфери діяльності держави і різних верств населення, особливо загострили ситуацію у сфері захисту дитинства та забезпечення прав підростаючого покоління.

Як зазначає Л.Ф. Кривачук соціально-правовий захист необхідно здійснювати щодо таких категорій дітей: 1) діти-сироти; діти, позбавлені батьківського піклування; 2) діти трудових мігрантів; 3) бездоглядні та безпритульні діти; 4) неповнолітні з девіантною поведінкою; 5) діти-інваліди; 6) діти, які працюють; 7) діти, які постраждали внаслідок стихійного лиха, техногенних аварій, катастроф; 8) діти-біженці; 9) діти, які виховуються у багатодітних, неповних і малозабезпечених сім'ях; 10) діти, які виховуються у неблагополучних сім'ях [3, с. 139].

Варто зазначити, що держава бере на себе обов'язок по забезпеченню виховання та утримання не всіх дітей без батьківської опіки, а лише тих, які мають юридично підтверджений статус дитини-сироти чи дитини, позбавленої батьківського піклування.

Відповідно до Закону України „Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей, позбавлених батьківського піклування":

- дитина-сирота – це дитина, в якої померли або загинули батьки;

- діти, позбавлені батьківського піклування, – діти, які залишились без піклування батьків у зв'язку з позбавленням їх батьківських прав, відібранням у батьків без позбавлення батьківських прав, визнанням батьків безвісно відсутніми або недієздатними, оголошенням їх померлими, відбуванням покарання в місцях позбавлення волі та перебуванням їх під вартою на час слідства, розшуком їх органами внутрішніх справ, пов'язаним з ухиленням від сплати аліментів та відсутністю відомостей про їх місцезнаходження, тривалою хворобою батьків, яка перешкоджає їм виконувати свої батьківські обов'язки, а також підкинуті діти, діти, батьки яких невідомі, діти, від яких відмовились батьки, та безпритульні діти.

Правовий механізм вирішення соціальних проблем дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, гарантовано Конституцією України (ст. 52), яка визначає, що всі діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу [1].

Потреба ж у соціальному захисті дітей, які залишились без батьківської турботи, виникла одночасно з виникненням людського суспільства, оскільки такі діти існували незалежно від економічного стану та політичного ладу в ньому. Ще у стародавніх слов'ян, які відомі з історичних джерел з VI ст. і є прямими предками нинішнього населення України, обов'язок захищати таких дітей брала на себе громада. Вона була органом місцевого самоврядування, до компетенції якого входили земельні переділи, оподаткування, судові справи, а також допомога нужденним. Механізм надання захисту в системі роду та громади знайшов своє відображення у конкретних формах підтримки та взаємодопомоги. Дітей-сиріт всиновлювали члени родової общини або про них піклувалися усією общиною ще в пору язичництва. Про започаткування державного піклування у літературних джерелах знаходимо такий факт. У день свого вінчання на престол Борис Годунов роздав бідним, зокрема вдовам та дітям-сиротам, значну суму грошей та великі запаси їжі Поява сирітства в країнах, що входили раніше до складу Радянського Союзу, також було зумовлено комплексом особливих умов і процесів у суспільстві протягом XX ст.: революцією 1917 р., трьома руйнівними

війнами (Перша світова, громадянська, Велика Вітчизняна), терором 20–30-х рр. ХХ ст., а також наслідками перебудови кінця 1980-х –початку 1990-х рр. [4, с. 155].

У 20-х роках ХХ ст. соціальне сирітство виявлялось переважно у формі безпритульності. Аналіз соціального сирітства дає змогу зробити висновок про існування не тільки соціальних факторів, які впливали на його збільшення, а й культурно-ціннісних. На цьому наголошують багато дослідників. Зокрема збільшення кількості безпритульних дітей пов'язують з культурною кризою, яку наше суспільство пережило протягом десятиліть. У післяреволюційні роки більшовиками було завдано потужного удару по колишній культурі. Розпочавши із руйнування матеріальної культури (пам'яток архітектури та історичних місць), цей процес поширився на величезний пласт духовної культури – досвід, знання і цінності кількох поколінь. Було зруйновано минуле, без якого не існує майбутнього для суспільства. Це, безсумнівно, позначилось і на цінності сім'ї, розумінні батьківських обов'язків.

Зміни в культурній сфері життя суспільства позначилися і на офіційних цінностях, еталонах радянської сім'ї та виховання підростаючого покоління. Згідно з комуністичними соціальними концепціями того часу, як стверджують історичні та соціологічні джерела, роль сім'ї у суспільстві повинна була поступово зменшуватися, поки, нарешті, цей інститут не зникне взагалі. Поступово нівелювався шлюб як соціально-важливий акт. У СРСР у 20–30-х роках реєстрація шлюбу та його розірвання були настільки спрощені, що займали кілька хвилин. При цьому укласти або розірвати шлюб міг один з подружжя, навіть не ставлячи до відома іншого. Зникло ставлення до шлюбу як до духовно-релігійного таїнства й акту відповідальності, на зміну чому прийшла легковажність [5].

Як результат, громадянська війна та перші роки будівництва соціалізму завдали потужного удару патріархальному устрою суспільства. Постраждали і зв'язки між поколіннями. Практично знищеними виявилися дворянство, купецтво, інтелігенція, духовенство, селянство, які вважали основами свого існування продовження роду, сімейні пута та зв'язки, повагу до старших поколінь. Громадська думка різко засуджувала осіб, що дозволяли собі зневажливе ставлення до старших .Сім'я була організуючим началом в багатьох явищах духовного життя селян. Вона не тільки виховувала дітей та вела спільне господарство, але й була берегинею колективного досвіду, носієм глибоких традицій, що пов'язують людину з навколишнім світом. За православними поняттями, сім'я була "малою церквою", тобто закликала дотримуватися основ християнського життя кожного свого члена [6, с. 143]. З руйнуванням православної культури і церкви зникла ще одна опора тодішньої сім'ї – релігія. У цих нових умовах функції виховання взяла на себе держава.

Цей період можна вважати першою хвилею соціального сирітства у ХХ ст. Різке збільшення чисельності дітей-сиріт, бездоглядних та безпритульних дітей спостерігається після російсько-японської війни, першої революції 1905–1907 років, Першої світової війни, Лютневої та Жовтневої революції 1917 року, громадянської війни [7, с. 29].

Головними причинами зростаючої кількості дітей-сиріт (як повних, так і соціальних) виступали:

– нестабільна соціальна ситуація, характерна зміною політичних режимів;

– зростання промисловості у містах, що зумовило значний наплив робочої сили з сільської місцевості, при цьому в селах діти залишались напризволяще;

– ескалація військової загрози;

– безбожність, бездуховність;

– погіршення матеріальних умов життя у родинах, бідність, голод, підвищена смертність.

У 1917 році усі притулки й сирітські будинки новий радянський Уряд перетворив на державні і передав під керівництво Народного комісаріату соціального забезпечення. З усіх виховних закладів, заснованих за ці роки, головною формою утримання дітей-сиріт були дитячі будинки. Найчастіше вони були змішаного типу, бо в них виховувалися дошкільнята

й діти шкільного віку . У 1917 році у дитячих будинках виховувались понад 30 тисяч дітей, але їх кількість значно збільшувалась уже в 1918 р. – 80 тисяч, у 1919 р. – 125 тисяч, в 1920 р. – 400 тисяч, а в 1922 році – понад 540 тисяч безпритульних [8, с. 118].

Статистика свідчить, що у 1922 р. загальна кількість безпритульних та дітей, позбавлених будь-яких засобів до існування, становила сім мільйонів. Реальна ж їх кількість була ще більшою. Тисячі бараків, дитячих вуличних їдалень і нічліжок були розосереджені по всій країні. Головним їх завданням був порятунок дітей від голоду і фізичної смерті. Врятовані діти поступово поверталися в сім'ї або до трудової діяльності. У СРСР до 1925 року налічувалося 334 500 зареєстрованих безпритульних [8, с. 119]. Основними типами установ були: приймальні для надання першої соціальної допомоги, дитбудинки дошкільного та шкільного віку, для дітей з фізичними вадами і розумово відсталих, а також дитячі містечка з комплексом різнотипних установ. За соціальним походженням це були діти ремісників, дрібних службовців, загиблих солдатів.

Значно збільшилась кількість дітей без батьківської опіки за роки Великої Вітчизняної війни, яка спричинила другу хвилю соціального сирітства. На кінець 1945 року лише дітей загиблих фронтовиків нараховувалось понад 17 тисяч, для яких було додатково відкрито 120 дитячих будинків. Існувала потреба у створенні належних умов для життя й навчання дітей, які залишилися без батьків. Рада Народних Комісарів Союзу РСР видала постанову, у якій зобов'язала Раднаркоми союзних і автономних республік, органи місцевої виконавчої влади «під особисту відповідальність перших керівників забезпечити облаштування й навчання дітей, які залишилися сиротами або загубили батьків під час евакуацій та повернення на попереднє місце проживання». У цей час активізувалась робота комісії з облаштування дітей, які залишились без батьків. Зі зміною в 1950-і рр. політичних орієнтирів у країні відбулися зміни і в сімейній політиці. Уряд вжив заходів, спрямованих на зміцнення інституту сім'ї, однак попереднє руйнування принесло невтішні результати. У країні вперше за її багатовікову історію з'явилися так звані «відмовні» діти, матері яких, не бажаючи брати на себе відповідальність за виховання, передавали дітей під розписку державі, назавжди відмовляючись від прав на дитину. Такі діти поповнювали Будинки дитини, а пізніше - дитячі будинки та школи-інтернати [9].

Досить поширеним явищем на той час було заснування освітньо-виховних закладів інтернатного типу при колгоспах, промислових підприємствах на кошти профспілок, комсомольських і партійних організацій, міліції тощо, а також передача дітей-сиріт на виховання у родини. Так, за 1941–1944 роки під опіку потрапили 217 тисяч дітей-сиріт. У 1956 році рішенням Уряду для дітей-сиріт, дітей матерів-одиначок, інвалідів війни й праці, пенсіонерів почали створюватися школи-інтернати. За 1959–1965 роки усі дитячі будинки були реформовані на школи-інтернати. У 1837 році було видано указ, за яким всіх без винятку дітей-сиріт необхідно було виховувати в селах. Визначальним є те, що прийняття цього указу, а також ціла низка інших заходів були зумовлені не лише великою кількістю дітей у закладах, але й усвідомленням того, що жодна форма державного піклування не зможе замінити дитині сім'ю.

З приходом радянської влади роль патронату і патронажу було зведено до мінімуму. Перевага надавалась колективним формам виховання дітей. Головним принципом такої виховної концепції була поширена мережа інтернатних закладів, які фінансувались державою. Кількість дітей в одному такому закладі іноді сягала 400 дітей. Дитячі колективи формувались за віковою ознакою. Надмірна кількість безпритульних вимагала спеціальних заходів від тодішньої влади. У результаті було прийнято Закон «Про організацію відділу боротьби з дитячою безпритульністю».

Серед основних заходів, спрямованих на вирішення цієї проблеми, стали такі:

1) влаштування безпритульних у дитбудинки;
2) призначення їм опіки;
3) передача дітей на договірних засадах у селянські сім'ї, ремісникам і кустарям;

4) направлення підлітків на виробництво в державний сектор економіки;

5) надання адресної матеріальної допомоги дітям, що перебували на межі бідності та безпритульності;

6) захист прав та інтересів дітей і підлітків;

7) позашкільна робота за місцем проживання за активного сприяння піонерських організацій і комсомолу.

Сімейні форми виховання дитини за радянської доби були менш поширеними, проте казати, що їх не існувало зовсім, було б неправильно. У 1925 році Народний комісаріат з охорони здоров'я видав Інструкцію «Об отдаче покинутых детей на воспитание из учреждений Охраны материнства и младенчества» [10]. Відповідно до цього документа на виховання у сім'ї передавалися здорові діти віком від 3-х місяців та старші. Перевага віддавалась сім'ям бездітним або небагатодітним родинам. Сім'ї, яка брала на виховання дитину, виплачувались кошти. Також цією Інструкцією встановлювався нагляд за дітьми, що виховуються у сім'ях. Здійснювати цей нагляд належало патронажним сестрам та делегаткам відділів охорони материнства і дитинства [10].

Пріоритетною ж формою утримання дітей, як вже зазначалося, було виховання в умовах «закритого» інтернатного закладу. Ця форма й донині залишається досить поширеною в Україні

Новий пік соціального сирітства припав на кінець 80-х – початок 90-х років. Зміни, що відбулись у соціально-економічному та політичному житті держави, проведення реформ, які відобразились на житті родини не на краще, призвели до значного збільшення кількості дітей, котрі залишились без батьківського піклування, а саме: бездоглядні та безпритульні діти, малолітні бомжі, діти-жебраки, біженці з районів етнічних конфліктів; діти батьків, що залишилися без квартир через різного роду шахрайські, кримінальні дії; військовослужбовців, звільнених у запас у зв'язку з масштабним скороченням армії; дітьми батьків-алкоголіків чи наркоманів і т. ін.

Застосування державних механізмів управління соціально-правовим захистом через відродження сімейних форм виховання у нашій країні почалось лише у 90-х роках. Це пов'язано з ратифікацією Україною у 1991 році Конвенції ООН про права дитини, яка була прийнята у 1989 році. Ще на початку 90-х було проголошено, що дитині для повного емоційного комфортного розвитку найкраще рости у сім'ї, в атмосфері щастя, любові і взаєморозуміння та підкреслено, що кожна дитина має право на сім'ю [11]. Саме за таких умов дитина може бути повністю підготовлена до самостійного життя у суспільстві й вихована у дусі розуміння вищих гуманістичних ідеалів, вищих моральних цінностей [30]. Однак, зазначене на сьогодні не реалізовано повною мірою.

Започаткування державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківської опіки, в Україні в умовах незалежності у сфері захисту прав дітей пройшло кілька етапів.

1991–1997 рр. – це початок становлення державної політики незалежної України у сфері захисту прав дітей. Важливим моментом на цьому етапі стало прийняття Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» (24 січня 1995 р.), який визначив правові основи діяльності органів і служб у справах дітей та спеціальних установ для дітей, започаткував створення вертикалі органів виконавчої влади у справах дітей.

Упродовж 1998–2004 рр. в Україні було створено основні засади правової бази у сфері захисту прав дітей. Зокрема, було прийнято Закон України «Про охорону дитинства» (24 квітня 2001 р.), який визначив охорону дитинства в Україні як стратегічний загальнонаціональний пріоритет і встановив основні засади державної політики у цій сфері. Були прийняті Закони України «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» (21 червня 2001 р.), «Про освіту» (1992 р.). Прийнято Сімейний кодекс України (10.01.2002 р.).

Реального прориву у сфері захисту прав дітей вдалося досягти у 2005-2007 рр. Саме в цей період розпочалася реформа державної системи опіки над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування. Результати цієї реформи дозволили зменшити чисельність безпритульних і бездоглядних дітей, надали їм правові підстави для державної допомоги. Збільшилась кількість дітей, улаштованих до прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу. Проте разом з тим і більше дітей, позбавлених батьківського піклування, які фактично мали вказаний статус та були виявлені й отримали юридичне його підтвердження. А отже, кількість дітей без батьківської опіки виведені з так званої «тіні», мають юридичні підстави для подальшого влаштування та отримання державної допомоги.

Впродовж останніх 6 років дуже динамічно розвивалися інші форми сімейного влаштування – це прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, опіка і піклування. Причому зміни відбулися в організаційній структурі, у відповідальності влади за реалізацію цього права кожної дитини на виховання в сім'ї.

Активізується процес з підтримки сімей, які взяли на виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, внесені суттєві зміни в законодавство про відпустки. Зокрема, відповідно до ст. 182 Кодексу законів про працю України, жінкам, які усиновили новонароджених дітей безпосередньо з пологового будинку, надається відпустка з дня усиновлення тривалістю 56 календарних днів (70 календарних днів при усиновленні двох і більше дітей), з виплатою відповідної допомоги у встановленому порядку. Жінкам, які усиновили дитину старше 3 років, надається одноразова оплачувана відпустка у зв'язку з усиновленням дитини тривалістю 56 календарних днів без урахування святкових і неробочих днів після набрання законної сили рішенням про усиновлення дитини.

Починаючи з 2009 року усиновлена дитина була прирівняна до дитини, яка народилася, з позиції допомоги – виплати суми при народженні дитини. Крім того, батьки, які усиновили, отримували право на відпустку як відразу після усиновлення, так і щорічно, що сприяло збільшенню кількості дітей, усиновлених українцями.

Варто вказати, що певним «застійним» щодо розвитку соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, виявився 2011 рік, оскільки заходи по оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та ліквідація Міністерства у справах сім'ї, дітей та молоді, Державного департаменту з усиновлення та захисту прав дитини призвела до розбалансування роботи у вказаному напрямку.

Довгий час в нашій державі утримання дітей без батьківської опіки зводилось до інтернатних закладів та меншою мірою до сімейних форм виховання, переважно опіки, піклування.

До прийняття Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» функціонування прийомних сімей носило характер експерименту, який проводився в деяких регіонах України. Механізм створення, функціонування та припинення діяльності цих форм влаштування в Україні деталізовано: Постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.02 № 565 «Про затвердження Положення про прийомну сім`ю» та Постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.02 № 564 «Про затвердження Положення про дитячий будинок сімейного типу».

Проте, незважаючи на ці заходи, надання переваги сімейному влаштуванню дітей, позбавлених батьківського піклування, носило суто декларативний характер. Процеси створення таких сімей та дитячих будинків протікали повільно, не існувало ефективного механізму стимулювання їх діяльності.

Пріоритет сімейного влаштування дітей, які за різних життєвих обставин залишилися поза увагою й опікуванням рідної сім'ї, набув норми закону і передбачає, що за умови позбавлення дитини батьківського піклування відповідний орган опіки та піклування вживає вичерпних заходів щодо влаштування дитини в сім'ї громадян України – на усиновлення, під опіку або піклування, у прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу.

Здійснюються перші спроби, за часи незалежності, практичні кроки реформування державних механізмів управління соціально-правовим захистом дітей, позбавлених батьківського піклування. На місцевому рівні (у містах, областях, районах) здійснено передачу повноважень щодо захисту прав дитини, влаштування їх під опіку, піклування, усиновлення, до інших форм виховання від управління освіти до служб у справах дітей. З квітня 2006 року вони виконують ці функції у повному обсязі. У складі Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України (№ 367 від 25.03.2006 р.), утворився Державний департамент з усиновлення та захисту прав дитини як урядовий орган державного управління.

У цей період також відбулась радикальна зміна монетарної політики держави у сфері захисту прав дітей – запроваджується принципово нова модель надання державної соціальної підтримки дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування – «Гроші ходять за дитиною». Цей механізм передбачає отримання дітьми з таким статусом однакових коштів на свій розвиток і утримання незалежно від форми влаштування, коли держава фінансує не установи, де дитина перебуває, а саму дитину.

До того ж Постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2006 року № 106 "Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною»", було запроваджено новий механізм фінансування прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу, який передбачає, що з моменту визнання дитини сиротою, або позбавленою батьківського піклування державні органи визначають певну суму на її утримання, далі ці гроші весь час слідують за дитиною, незалежно від того, за якою формою вона утримується.

Починаючи з 1 січня 2006 року, батьки-вихователі у дитячих будинках сімейного типу і прийомні батьки почали отримувати з державного бюджету державну соціальну допомогу на дитину, яка проживає в сім'ї, а також – один із вихователів чи прийомних батьків – грошове забезпечення (не менш 35 % соціальної допомоги, яка виділяється на дитину).

Законом було визначено основні шляхи оптимізації соціального захисту дітей зазначеної категорії, внесено зміни стосовно адміністративного забезпечення механізму захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, як однієї із найважливішої соціальної функції держави. Так, функції координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади стосовно політики соціального захисту дітей, позбавлених батьківського піклування, покладались на Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту. Функції з опіки та піклування, усиновлення, влаштування до інших форм утримання дітей, що залишились без піклування батьків, закріплено за службами у справах неповнолітніх (з липня 2007 року служби у справах дітей).

На державному рівні визнано недосконаліть державного утримання дітей без батьківської опіки в інтернатних закладах у першу чергу тому, що способи, методи їх діяльності, форми утримання та виховання в них дітей не відповідають сучасним вимогам виховання та міжнародним нормам. У зв'язку з цим було розроблено основні напрямки реалізації реформування системи закладів для дітей, позбавлених батьківського піклування. Вони визначені Концепцією державної програми реформування системи закладів для дітей, позбавлених батьківського піклування, їх соціального захисту, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 263-р та власне державною цільовою соціальною Програмою реформування системи закладів для дітей, позбавлених батьківського піклування, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 1242, які офіційно започаткували процес реалізації реформування системи закладів утримання дітей зазначеної категорії .

Позитивним є розукрупнення інтернатних та утворення малокомплектних закладів, вихованцями яких є діти, що народилися в місцевості, де розташовані такі заклади. Діти, що

виховуються в малокомплектних закладах, повинні навчатись у середніх загальноосвітніх школах, можуть підтримувати стосунки з батьками та іншими родичами.

Висновки: Аналізуючи трансформацій процеси, яких зазнало державне управління у сфері соціально-правового захисту дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні, з огляду на історичну спадщину, варто вказати, що розвиток форм сімейного виховання є невід'ємною частиною системи реформування державного управління в цілому та містить ознаки державного стратегічного планування. За мету реформування, на нашу думку варто визначити: реалізацію права дитини на розвиток у сім'ї, в територіальній громаді, тобто виховання дітей насамперед за місцем їх походження; створення умов для фізичного, розумового і духовного розвитку кожної дитини; утворення закладів нового типу із сімейними формами виховання; запобігання поширенню сирітства; посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за забезпечення соціального захисту дітей; активізація територіальної громади у забезпеченні захисту прав дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб із числа таких дітей.

Список використаної літератури

1. Конституція України. – Х. : Весна, 2007. – 48 с.
2. Про охорону дитинства [Електронний ресурс] : Закон України від 26 квітня 2001 р. № 2402-ІІІ. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14.
3. Кривачук Л. Ф. Державна молодіжна політика з питань неповнолітніх в Україні (державно-управлінський аспект) : монографія / Л. Ф. Кривачук. – Львів : ЛДФА, 2009. – С. 174.
4. Ковальчук І. В. Виникнення та становлення інституту усиновлення в Київській Русі / І. В. Ковальчук // Часопис Київського інституту права. – 2008. – № 2. – С. 155–159.
5. Мацковский М. С. Социология семьи. Проблемы теории, методологии и методики / М. С. Мацковский. – М. : Наука, 1989. – 116 с.
6. Деінституціалізація та трансформація послуг для дітей : посіб. з найкращ. практ. / [Мюльгейр Д., Браун К., Агатонос-Георгопулу Х. та ін.] ; за заг. ред. Ж. Мюльгейр. – К. : Калита, 2009. – 193 с.
7. Яблоков Н. В. Призрение детей в воспитательных домах / Н. В. Яблоков // Трудовая помощь. – 1901. – Март-июнь. – 71 с. – (Робочі матеріали БФ „Приют детства").
8. Слуцкий Е. Г. Беспризорность в России: вновь грозная реальность / Е. Г. Слуцкий // СоцИС. – 1998. – № 8. – С. 121.
9. Соціальна педагогіка: Курс лекцій/Під загальною ред. М.А. Галагузовой. - М., 2000.
10. Об отдаче покинутых детей на воспитание из учреждений Охраны материнства и младенчества : Инструкция НКЗдрава РСФСР от 25 августа 1925 г. № 000.04-15..
11. Петрочко Ж. В. Положення Конвенції ООН про права дитини як методологічні засади розвитку юної особистості / Ж. В. Петрочко // Психолого-педагогічні засади розвитку особистості в освітньому просторі : матер. методолог. семін. АПН України (м. Київ, 19 берез. 2008 р.). – К., 2008. – 728 с.

References

1. Konsty`tuciya Ukrayiny`. – X. : Vesna, 2007. – 48 s.
2. Pro oxoronu dy`ty`nstva [Elektronny`j resurs] : Zakon Ukrayiny` vid 26 kvitnya 2001 r. # 2402-III. – Rezhy`m dostupu : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-14.
3. Kry`vachuk L. F. Derzhavna molodizhna polity`ka z py`tan` nepovnolitnix v Ukrayini (derzhavno-upravlins`ky`j aspekt) : monografiya / L. F. Kry`vachuk. – L`viv : LDFA, 2009. – S. 174.
4. Koval`chuk I. V. Vy`ny`knennya ta stanovlennya insty`tutu usy`novlennya v Ky`yivs`kij Rusi / I. V. Koval`chuk // Chasopy`s Ky`yivs`kogo insty`tutu prava. – 2008. – # 2. – S. 155–159.

5. Maczkovsky`j M. S. Socy`ology`ya sem`y`. Problemы teory`y`, metodology`y` y` metody`ky` / M. S. Maczkovsky`j. – M. : Nauka, 1989. – 116 s.

6. Deinsty`tucializaciya ta transformaciya poslug dlya ditej : posib. z najkrashh. prakt. / [Myul`gejr D., Braun K., Agatonos-Georgopulu X. ta in.] ; za zag. red. Zh. Myul`gejr. – K. : Kaly`ta, 2009. – 193 s.

7. Yablokov N. V. Pry`zreny`e detej v vospy`tatel`nых domax / N. V. Yablokov // Trudovaya pomoshh`. – 1901. – Mart-y`yun`. – 71 c. – (Robochi materialy` BF „Pry`yut detstva”).

8. Sluczky`j E. G. Bespry`zornost` v Rossy`y`: vnov` groznaya real`nost` / E. G. Sluczky`j // SocY`S. – 1998. – # 8. – S. 121.

9. Social`na pedagogika: Kurs lekcij/Pid zagal`noyu red. M.A. Galaguzovoj. - M., 2000.

10. Obotdache poky`nutых detej na vospy`tany`e y`z uchrezhdeny`j Oxranы matery`nstva y` mladenchestva : Y`nstrukcy`ya NKZdrava RSFSR ot 25 avgusta 1925 g. # 000.04-15..

11.Petrochko Zh. V. Polozhennya Konvenciyi OON pro prava dy`ty`ny` yak metodologichni zasady` rozvy`tku yunoyi osoby`stosti / Zh. V. Petrochko // Psy`xologo-pedagogichni zasady` rozvy`tku osoby`stosti v osvitn`omu prostori : mater. metodolog. semin. APN Ukrayiny` (m. Ky`yiv, 19 berez. 2008 r.). – K., 2008. – 728 s.

УДК 351.84

Т.В. Салькова, викладач
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Т.В. Салькова, преподаватель
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЮ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В УКРАИНЕ

Tetiana Salkova, teacher
Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION PENSION IN UKRAINE

Розглянуто методологічні принципи державного управління системою пенсійного забезпечення в Україні. Визначено певні принципи, які спрямовані на удосконалення та підвищення ефективності управління в сфері пенсійного забезпечення.

Ключові слова: *система пенсійного забезпечення, методологічні принципи державного управління, гарантування гідного рівня життя людини, соціальне партнерсто, соціальний ризик, міжнародні стандарти.*

Рассмотрены методологические принципы государственного управления системою пенсионного обеспечения в Украине. Определены некоторые принципы, направленные на совершенствование и повышение эффективности управления в сфере пенсинного обеспечения.

Ключевые слова: *система пенсионного обеспечения, методологические принципы государственного управления, обеспечение достойного уровня жизни человека, социальное партнерство, социальный риск, международные стандарты.*

The methodological principles of government pension system in Ukraine. Defined certain principles aimed at improving efficiency and management in the area of pensions.

Key words: *provision pensyonnoho system, methodological principles of public administration, guarantee a decent standard of life, social partnersto, social risk, international standards.*

Постановка проблеми. Відповідно до Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціального страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення. Державне управління системою пенсійного забезпечення в Україні здійснюється на основі певних методологічних принципів. В значній мірі від стану розробки методологічних принципів створення, функціонування і розвитку системи пенсійного забезпечення залежить ефективність державного управління у цій сфері. Розгляд питання про методологічні принципи пенсійного забезпечення пов'язаний із необхідністю дослідження теоретичних положень щодо їх визначення, класифікації, змісту та ролі в державному управлінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розробки теоретичних та методологічних підходів щодо пенсійного забезпечення досліджувалися рядом вітчизняних та зарубіжних вчених, серед них: Г. Атаманчук, В. Бідак, Н. Борецька, О. Воронін, В. Воротін, А. Дєгтяр, Н. Діденко, Л. Ільчук, В. Князєва, А.Крупнік, Е. Лібанова, О. Палій, І. Пушкарь, І. Рудкевич, В. Скуратовський, В.Тертичка, М. Туленкова, А. Халецька, П. Шевчук, Н. Школьна та інші. Однак питання розробки методологічних принципів в системі пенсійного забезпечення розглянуто недостатньо і потребує подальшого опрацювання.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. В умовах пошуку оптимальної системи пенсійного забезпечення проблема визначення принципів державного управління є надзвичайно актуальною. Незважаючи на те, що питання методологічних принципів пенсійного забезпечення розглядалася у науковій, монографічній літературі, необхідно відзначити, що у науці досі немає єдності розуміння цієї категорії, визначення найменування, змісту, кількісного переліку принципів, і, як результат, немає їхньої єдиної класифікації. Тому ця категорія потребує однозначного розгляду, оскільки принципи є визначальним орієнтиром усієї діяльності державних органів.

Мета статті. Метою дослідження є теоретичне обґрунтування та розроблення методологічних принципів державного управління пенсійним забезпеченням, які відображають основні напрями діяльності державних органів в зазначеній сфері.

Об'єктом дослідження є процеси формування та розвитку методологічних принципів державного управління пенсійним забезпеченням, вивчення їх змісту та системи класифікації.

Предметом дослідження є теоретичні та методологічні підходи до визначення принципів державного управління системою пенсійного забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Термін «принцип» походить від латинського «principium», що означає початок», «першооснова», «первинність» [22, с. 21]. Із давніх-давен принцип вважався підвалиною, фундаментом будь-якої соціальної системи. Його вимоги поширювалися на всі явища, що належали до системи [17, с.42].

У науковій літературі існує розмаїтість дефініцій принципів. Термін «принцип» використовується у 3-х значеннях: а) як основне початкове положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напряму; б) як особливість, покладена у фундамент створення або здійснення чого-небудь; в) як переконання, правило, якими керується хто-небудь у своїх діях, поведінці, житті [20, с. 656]. У логічному розумінні принцип – центральне поняття, підґрунтя системи, що служить узагальненням і поширенням якогось положення на всі явища тієї сфери, з якої він абстрагований [17, с.43].

Будь-які принципи є продуктом людської діяльності. На думку В.М. Якубенка, «це соціальні явища – як за джерелом походження, так і за змістом: їх виникнення обумовлене потребами суспільного розвитку, в них відображаються потреби суспільного життя» [24, с. 48, 49].

Принципи як поняття теорії відображають сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам. Принципи — це специфічні поняття, змістом яких є не стільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них. Вони є результатом узагальнення людьми об'єктивно чинних законів і закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів і ознак, які стають загальним началом їх діяльності[5, с.108].

Отже, для методологічних принципів управління пенсійним забезпеченням населення характерні наступні ознаки:

- визначаються політикою, економікою держави в соціальній сфері;
- державна нормативність. На практиці принципи управління набувають характеру норми, правила, якими керуються громадяни, посадові особи та інші суб'єкти в управлінській діяльності;
- системність. Принципи управління обґрунтовують, роз'яснюють зв'язки як між об'єктом і суб'єктом управління, так і всередині кожного з них. Вони відображають властивості, притаманні управлінській системі в цілому, а також окремим її елементам, явищам, процесам. Принципи відображають зміст і взаємозв'язки основних елементів системи управління.
- цілеспрямованість;
- залежність від соціальних ризиків;

- мають властивість універсальності, загальнозначущості є стійкими протягом невизначеного часу;
- впливають на рівень правосвідомості в суспільстві.

Поняття "принцип державного управління" покликаний спочатку в науковій, а згодом і в правовій формі відображати закономірності, що об'єктивно існують у державному управлінні та мають особливе значення для його організації і здійснення.

Принципи державного управління - це фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління [5, с.109].

Щодо методології державного управління – це система способів організації та здійснення пізнавальної й практичної діяльності у сфері державного управління, що включає підсистему способів досліджень (понять, принципів, підходів, методів, норм, парадигм тощо) у сфері державного управління та підсистему способів (принципів, підходів, методів, методик, процедур, технологій тощо) державно-управлінської діяльності [8, с.346].

Суттєва визначеність пенсійного забезпечення потребує не тільки використання загальних, але і розробки та втілення конкретних принципів. Усі вони взаємопов'язані між собою, і тільки їх цілісне запровадження може забезпечити певний успіх в управлінні соціальними явищами. Принципи постійно визначаються не тільки з позицій методологічної доцільності, але й потреб практики пенсійного забезпечення, якщо вони не суперечать структурній та суттєвій визначеності, доповнюють або розкривають їх. Принципи розвиваються, удосконалюються, конкретизуються. Слід зазначити, що вся сукупність принципів ніколи не може бути закінченою, навпаки, вона завжди залишається відкритою для доповнень і змін, заснованих на сучасному світовому та вітчизняному досвіді, його аналізі, осмисленні та узагальненні. Так, у міру формування ринкової економіки деякі принципи зникають (або звужується сфера їх прояву). З іншого боку, виникають нові принципи і поширюється сфера їх застосування [3, с.54-55].

Всі науковці, які досліджують проблеми теорії та практики управління як явища та зокрема державного управління, розглядають питання класифікації принципів.

Так, С.О.Корецька наголошує, що при формуванні і реалізації соціальної політики в ній домінує соціальний захист, практично поглинаючи або відкидаючи на дальній план решту всіх напрямів соціальної політики. Таким чином, основні характеристики соціальної політики і життєдіяльності людини оцінюються безпосередньо з точки зору соціального захисту, а відповідно і пенсійного забезпечення. С.О.Корецька запропонувала наступні основні принципи соціальної політики: конкретність (адекватність стану суспільства, економіки); гласність і прозорість; цілеспрямованість; гуманізм; багатосуб'єктність соціального захисту (держава, бізнес, різні суспільні утворення, людина); багаторівневість і розмежування компетенції і взаємодії всіх рівнів влади; партнерство; субсидіарність; самостійність (наявність власних джерел доходу і права розпорядження ними у кожного партнера і на кожному рівні); конкретність (адекватність стану суспільства, економіки); солідарність поколінь (перерозподіл через відрахування доходів «трудового покоління» на користь «післятрудового покоління» і «передтрудового покоління»); нейтральність (відсутність відмінностей між статями, за сферами зайнятості); збалансованість (соціальних внесків і виплат у рамках державної системи соціального страхування); соціальна справедливість; економічна і соціальна активність суб'єктів і об'єктів соціальної політики; соціальна і особиста відповідальність (суспільства, держави, індивідума один перед одним і кожного перед самим собою); самоактуалізація (суспільства, людини); соціальні гарантії (їх оптимізація); безпека (з урахуванням мінімізації соціальних ризиків); диференційована універсальність [14, с.101-102].

Навести вичерпний перелік загальних принципів неможливо, бо вони не завжди мають достатню чіткість і стабільність змісту. Спробуємо запропонувати власну класифікацію методологічних принципів і розглянємо їх зміст.

Принцип соціальної справедливості. Це означає, зокрема, створення державою рівних організаційно-правових механізмів для усіх громадян. Важливою характеристикою справедливості у суспільстві є міра її самовідчуття у населення. Адже самовідчуття формує суспільні настрої та безпосередньо впливає на стабільність суспільства і здатність його до сталого розвитку. Оцінюючи суб'єктивне відчуття, можна стверджувати, що справедливим є суспільство, більшість членів якого вважає його таким. Українське суспільство вкрай гостро переживає соціальну несправедливість і нерівність. За даними Інституту соціології НАН України, 86% українців вважають нерівність суттєвою. [15, с.22].

Міру соціальної справедливості також можна визначити через характеристики нерівності, соціальної захищеності, бідності, доступу до соціальних послуг, рівню суспільної довіри і свободи, корумпованості суспільства [4].

Висока нерівність ставить під загрозу соціальну стабільність в суспільстві; вона перешкоджає економічному зростанню і створює великі проблеми для уряду, щоб забезпечити мінімальний рівень соціальної безпеки. Нерівність доходів, яка вимірюється за допомогою коефіцієнта Джині, погіршилися у багатьох країнах за останні 30 років, особливо в країнах з економікою, що розвивається, не дивлячись на те, що середній дохід на душу населення збільшився [18].

Протягом років незалежності соціальна політика України так і не сформувалася як цілісна, комплексна стратегія. Економічні реформи призвели до глобального перерозподілу національного багатства й доходів населення, а безсистемні соціальні заходи не мали відчутного ефекту та істотно не вплинули на масштаби бідності в Україні. Навпаки, виникли глибокі деформації механізму державного регулювання процесів перерозподілу коштів між багатими і бідними, відбулася поляризація суспільства (коефіцієнт Джині дорівнює 27,3) [2], яке розкололося на дві нерівних частини: в одній – численні групи, охоплені бідністю (83,6% незаможних, бідних і злиденних), в іншій – невеликий соціальний прошарок (0,05% населення), який володіє надбагатствами [19]. Також зберігається 16,35% осіб, які є умовно забезпеченими, забезпеченими та багатими, але вони також перебувають у ситуації постійної непевності: можливості підвищення добробуту обмежені, а ймовірність збідніння цілком реальна за умов виникнення соціального ризику [16,с.3-4].

Принцип гуманізму. Гуманізм – це ставлення до людини як вищої цінності, пройняте турботою про її благо, повагою до її гідності. Принцип гуманізму виявляється у закріпленні за допомогою законів відносин між суспільством, державою і людиною, між членами суспільства на основі поваги до гідності особистості, створення умов, що гарантують гідне життя людини. Згідно зі ст. 3 Конституції України «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [13].

Принцип соціального партнерства знаходить свою конкретизацію за допомогою принципу участі громадських об'єднань, що представляють інтереси громадян, у підготовці, ухваленні й реалізації рішень з питань пенсійного забезпечення. Зокрема, профспілки, їхні об'єднання беруть участь у визначенні головних критеріїв життєвого рівня, прожиткового мінімуму, а також мінімальних розмірів заробітної плати, пенсій, соціальних виплат, розробленні соціальних програм, спрямованих на створення умов, які забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини та її соціальний захист.

Так, правовий механізм соцального партнерства регулюється низкою законодавчих актів: Закон України «Про державно-приватне партнерство», Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», Закон України «Про соціальний діалог в Україні» та інші. Наприклад, «Соціальний діалог – процес визначення та зближення позицій,

досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин» [10].

Принцип залежності пенсійного забезпечення від соціальних ризиків. Пенсійним забезпеченням охоплюється певна категорії осіб, що потрапили в складні життєві обставини. Правовий механізм соціальних ризиків визначено як у національному законодавстві, так і в міжнародно-правових актах. У ст. 46 Конституції України до соціальних ризиків відносить втрату працездатності (повна, часткова або тимчасова), безробіття, втрату годувальника, старість [13]. Розширений перелік ґрунтується в окремих міжнародно-правових документах соціального спрямування. Зокрема, Європейський кодекс соціального забезпечення [9] закріплює такі соціальні ризики, як-от: хвороба, непрацездатність, материнство (вагітність і пологи), сімейні витрати на утримання дітей, безробіття, старість, смерть, вдівство, нещасний випадок на роботі, професійне захворювання, нужда, бідність, потреба у сторонньому догляді через самотність, сирітство, необхідність догляду й утримання непрацездатних членів сім'ї та ін. Такий перелік, звичайно, не є вичерпним і знаходить свою конкретизацію й доповнення у положеннях галузевого законодавства.

Диференціація пенсійного забезпечення. Зміст цього принципу розуміється як можливість отримання кожною людиною того чи іншого виду пенсійного забезпечення у всіх випадках настання соціальних ризиків. Правовий механізм державного управління передбачає різноманітні підстави призначення пенсій: пенсії за віком, пенсії по інвалідності, пенсії у зв'язку з втратою годувальника.

Гарантування пенсійним забезпечення гідного рівня життя людини. Правовий механізм цього принципу забезпечують, зокрема, положення Загальної декларації прав та свобод людини, за якими кожна людина має право на такий життєвий рівень, який є необхідним для підтримання здоров'я та добробуту її самої та її сім'ї. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права передбачає, що в кожній державі повинно бути забезпечене право особи на достатній життєвий рівень для неї і для її сім'ї, включаючи харчування, одяг та житло. Конституція України встановлює право осіб на достатній життєвий рівень, закріплює державний стандарт визначення обсягу життєвого рівня – не нижчого від прожиткового мінімуму в державі.

Закон України «Про прожитковий мінімум» визначає прожитковий мінімум як вартісну величину достатнього для нормального функціонування організму людини, збереження її здоров'я, набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості. Прожитковий мінімум розраховується на місяць на одну особу і при цьому окремо визначається стосовно основних соціальних і демографічних груп населення [11].

Дуже часто встановлені законами України мінімальні розміри пенсій фактично виплачуються із значними коригуваннями у бік їх заниження. Так, розмір мінімальної пенсії з 1 січня 2016 р. становив 1074 грн, з 1 травня – 1130 грн, з 1 грудня – 1247 грн [12]. Тобто гарантія отримання соціальних виплат на рівні прожиткового мінімуму, який би, забезпечував гідні умови життя людини у нашій державі, не завжди дотримується. Все це можна пояснити проблемами економічного характеру.

Принцип багатоканальності фінансування пенсійного забезпечення. Витрати на пенсійне забезпечення вимагають участі в їх фінансуванні практично всіх: держави, роботодавців, застрахованих осіб, органів місцевого самоврядування, благодійних організацій тощо.

Відповідно до Закону України «Про єдиний соціальний внесок» Пенсійний фонд України збирає внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та

розподіляє по фондах соціального страхування. У разі виникнення дефіциту коштів Пенсійного фонду України для фінансування виплати пенсій у солідарній системі, такий дефіцит покривається за рахунок коштів Державного бюджету України.

У той же час сплата страхових внесків є безумовним обов'язком роботодавців і застрахованих осіб. Принцип обов'язковості участі громадян у пенсійному страхуванні установлює залежність призначення розміру пенсії від тривалості страхового стажу й величини заробітку. Реалізація цього принципу забезпечується за допомогою системи персоніфікованого обліку страхових внесків громадян. Програмою реформування системи пенсійного забезпечення передбачено активне запровадження в існуючу пенсійну систему накопичувальних механізмів, поступовий перехід від принципу солідарності при фінансуванні пенсійних виплат до накопичувальних механізмів.

В умовах обмеження фінансових ресурсів держави на реалізацію своїх соціальних зобов'язань актуалізується проблема залучення недержавних джерел фінансування соціальних програм. Окремими їх видами виступають:

- недержавні соціально-страхові фонди. Зокрема, в Україні в рамках здійснення пенсійної реформи відбувається процес становлення недержавних пенсійних фондів;
- благодійні фонди. Поширена форма неурядової некомерційної організації, яка акумулює грошові засоби та програми надання ресурсів (грантів) для виконання соціальних, освітніх, благодійних та інших видів діяльності, спрямованих на забезпечення соціального розвитку.
- соціальні інвестиційні фонди. Такі фонди фінансують проекти, ініційовані місцевим співтовариством; оцінюють ці проекти, здійснюють функцію їх відбору, контролю за виконанням та оцінку їх ефективності. [21, с.133-134].

Принцип державного управління пенсійним забезпеченням. Держава створює систему органів, через яку здійснюється управління пенсійним забезпеченням. Управління здійснюється на центральному й регіональному рівнях. У систему цих органів управління входять: Міністерство праці та соціальної політики України, обласні, районні управління праці та соціальної політики, Пенсійний фонд України, територіальні органи Пенсійного фонду.

Відповідність пенсійного забезпечення міжнародним стандартам. У Конституції України закріплено положення про те, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Тому в основу принципів державного управління пенсійним забезпеченням можуть бути покладені основні положення, закріплені у Загальній декларації прав людини, яка була затверджена і проголошена ООН 10 грудня 1948 р., у Європейському кодексі соціального забезпечення, прийнятому у Страсбурзі 16 квітня 1964 р., у Хартії основних соціальних прав трудящих, прийнятій в 1989 р. та інші. Адаптація вітчизняного законодавства передбачає діяльність держави щодо приведення законодавства України у відповідність до міжнародних стандартів, до норм, які ухвалені ООН, МОП, та директив і регламентів, прийнятих ЄС.

Індикатором ефективності стандартів соціальних прав громадян є соціальні стандарти рівня життя населення. Соціальні стандарти рівня життя населення країн ЄС стосуються встановлення мінімальних соціальних норм, які гарантують гідний рівень життєдіяльності суспільства. Вони включають на сьогодні 14 стандартів соціальних норм, які використовують співробітники ООН під час розрахунку індексу людського розвитку (ІЛР) країн та враховуються для аналізу й прогнозування соціально-політичної ситуації у тій чи іншій державі [23].Такий широкий спектр соціальних стандартів дає змогу здійснювати універсальну, системну експертизу соціальної політики як суспільного інституту та виявляти проблемні місця в його структурі, які потребують негайного державного і наднаціонального регулювання.

Індикатором ефективності функціонуючого в Україні інституту соціальної політики слугує ситуація у соціальній сфері, яка виявляє значний розрив між Україною та більшістю країн ЄС майже за всіма основними показниками. За даними Звіту людського розвитку 2011 року, Україна є однією серед країн Східної Європи, які мають найвищий ступінь відставання за цим критерієм. Таким чином, якщо у 1990 р. Україна мала значення ІЛР, близькі до країн Європи та Центральної Азії, то за 2011 р. ІЛР становив (0,729), що є нижчим від середнього (0,751) по країнах цього регіону і відносить Українську державу на вказану вже 76-ту позицію серед 183-х держав і територій [6, с. 133].

Збалансованість пенсійного забезпечення. Суспільна доцільність мусить враховувати економічну ефективність заходів, що здійснює держава. Необхідно знайти оптимальне співвідношення обсягу пенсійних витрат і розміру відрахувань на їх фінансування, а також між пенсійними виплатами і заробітною платою. Як наслідок, незважаючи на збільшення обсягів соціальних виплат, розміру прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати, більшість отримувачів пенсій не можуть задовольняти свої мінімальні потреби для життя. Їхні потреби розглядаються за залишковим принципом, зважаючи на обсяги споживання соціальних трансфертів, а не в контексті відтворення трудового потенціалу, в єдності з політикою зайнятості, пенсійного забезпечення та податковою політикою. Отже, наявна система пенсійного забезпечення не є механізмом подолання і попередження соціальних ризиків, вона не дозволяє суттєво змінити матеріальний та соціальний статус нужденних осіб і сімей [16, с. 23].

Пенсійне страхування. Система пенсійного страхування має соціальні, економічні, фінансові та правові механізми державного управління. Соціальні механізми державного управління полягають у створенні всеосяжної та універсальної системи пенсійного забезпечення всіх верств населення від чинників нестабільності. Наявність такої системи свідчить про ефективну соціальну політику держави, направлену на задоволення потреб громадян. Економічні механізми державного управління пенсійного страхування виступають важелем перерозподілу грошових коштів у суспільстві та пов'язані з розвитком економіки. Зміцнення останньої впливає на зростання доходів підприємств, а разом з тим і збільшення розміру страхових внесків. Правові механізми державного управління пенсійного страхування – це система юридичних норм, які регулюють пенсійне забезпечення населення при настанні страхових випадків, передбачених законодавством. Фінансові механізми державного управління, виражають економічні відносини, що виникають в процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту шляхом формування фондів грошових коштів та їх використання для забезпечення громадян у старості.

Принцип єдності централізованих та децентралізованих засад. Реалізація цього принципу означає децентралізацію та "роздержавлення" соціальної політики, перерозподіл повноважень у її здійсненні між центром та регіонами на користь останніх з метою забезпечення ефективного й оптимального функціонування такої політики як основного способу, інструменту регулювання процесів соціального розвитку.

Зазначене передбачає гнучкий, поступовий перехід від управління соціальним розвитком тільки по вертикалі до одночасного управління по горизонталі, де обидва види управлінської діяльності органічно поєднувалися б, взаємодоповнювалися, взаємопроникаючи один в одного, і, розвиваючись, взаємозбагачувалися.

Міжнародне бюро праці визначає важливість горизонтального (якомога повніше охоплення населення соціальними гарантіями) та вертикального (поступове забезпечення більш високих гарантій отримання доходу та охорони здоров'я з урахуванням економічного й соціального розвитку при виникненні соціальних ризиків - хвороби, інвалідності, народження дитини, втрати годувальника, похилого віку тощо) компонентів соціального забезпечення [7].

Комунікативне забезпечення. Цінність цього принципу в тому, що ефективність багатьох програм безпосередньо пов'язана зі ступенем обізнаності з нею, розумінням її цілей та методів проведення, поінформованості громадян про існуючі соціальні установи та допомоги, права й гарантії.

У розвинених демократичних країнах існує чітке розуміння того, що для підвищення ефективності пенсійного забезпечення на загальнонаціональному та регіональному рівнях потрібне спеціальне інформаційне забезпечення, яке ґрунтується на розробленні системи показників і моніторинговій процедурі збирання поточної та прогностичної соціальної інформації, що відображає особливості змін умов і якості життя людей, їхній статус у суспільстві як представників різних соціальних груп. Відсутність системи відповідних показників призводить до неконтрольованого прийняття політичних рішень, пов'язаних з розвитком соціальної сфери, рівнем добробуту населення, соціальним захистом непрацездатних і малозабезпечених верств населення тощо.

Наявна в Україні ж система збирання соціальної інформації не може забезпечити рівень інформаційної підтримки, необхідний для здійснення ефективної соціальної політики. Дані соціальної статистики формують однобічне та фрагментарне уявлення про структуру суспільства, динаміку соціальних процесів, рівень задоволення потреб різних категорій населення. За нових умов демократичного розвитку держави соціальна політика має ґрунтуватися на системі показників, що передбачає не тільки традиційні "держкомстатівські" показники розвитку суспільства, а й суб'єктивне відображення об'єктивних процесів у громадській думці, що може бути забезпечено використанням результатів соціологічних досліджень [21, с.134-135].

На сьогодні питання комунікативної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, ЗМІ, громадськості розпорошені в низці нормативно-правових актів, частину з яких становлять рішення Кабінету Міністрів України. Через це важливі інструменти (консультації з громадськістю, громадська експертиза тощо) поширюються тільки на виконавчу гілку влади. Відсутні загальні стандарти інформаційного обміну між владою та громадськістю. Досі не визначеними залишаються механізми здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади та організації процесу роз'яснювальної роботи [1, с. 36].

Висновки і пропозиції. Таким чином, зміст та класифікаційна схема провідних методологічних принципів пенсійного забезпечення спрямована на підвищення ефективності системи пенсійного забезпечення в цілому. Критичний погляд на ступінь теоретичного і практичного застосування принципів пенсійного забезпечення в Україні дозволяє зробити висновок про необхідність впровадження нових теоретичних та методологічних підходів до визначення принципів державного управління системою пенсійного забезпечення. Необхідна розробка конструктивних пропозицій щодо подолання існуючих недолікив пенсійної системи та впровадження конкретних заходів щодо підвищення її ефективності. У цьому зв'язку система вказаних принципів передбачає можливість подальшого поглибленого аналізу і вдосконалення. Отже, враховуючи особливості економіки України, пенсійне забезпечення згідно з зазначеними принципами, повинно усувати наслідки соціальної нерівності та попереджати випадки маргіналізації окремих осіб.

Список використаних джерел

1. Баровська А. В.Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп. - К. : НІСД, 2014. - 72 с. - (Сер. «Інформаційні стратегії», вип. 4).
2. Бідність в Україні та пропозиції профспілок щодо її подолання: аналіт. записка. - К. : ФПУ, 2011.[Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www. fnpk.org.ua/index_web_files/Analitika_2011.htm.

3. Борецька Н.П.Соціальний захист на сучасному етапі: стан і проблеми.Монографія. – Донецьк: Ятра, 2001. – 352с.
4. Вибори-2012: рейтинги, мотивація вибору, завдання громадськості // Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http:// dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/vyboiy_parlament_reytyngy_2012.htm. — Назва з екрану.
5. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
6. Доклад о человеческом развитии 2011. Устойчивое развитие и равенство возможностей: лучшее будущее для всех / ПРООН. - М. : Изд-во "Весь мир", 2011. - 181 с.
7. Доклад VI. Социальное обеспечение в целях социальной справедливости и справедливой глобализации. Периодическое обсуждение вопросов социальной защиты (социального обеспечения) в соответствии с Декларацией МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации, 2011 г. - Женева : Международное бюро труда, 2011. - 205 с. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/ documents/meetingdocument/wcms_154242.pdf.
8. Енциклопедія державного управління: у 8т. / Нац.акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.- К.: НАДУ, 2011. Т.2 : Методологія державного управління / наук. .-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692с.
9. Європейський кодекс соціального забезпечення Рада Європи; Кодекс, Міжнародний документ, Класифікація від 16.04.1964 № ETS N 48– Режим доступу: //zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_329.
10. Закон України «Про соціальний діалог в Україні» Закон від 23.12.2010 № 2862.– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2862-17.
11. Закон України «Про прожитковий мінімум» від 15.07.1999 № 966-XIV.– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-14.
12. Закон України «Про державний бюджет на 2016 рік» від 25.12.2015 № 928-VIII.– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/928-19.
13. Конституція України від 28.06.1996 р.– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80
14. Корецька С.О.Соціальна політика України: теорія, методологія, механізми реалізації: монографія/ С.О.Корецька. – Донецьк: Юго-Восток,2010. – 445с.
15. Макарова О.В. Соціальна політика в Україні: Монографія / О.В. Макарова ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. — К., 2015. — 244 с.
16. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Ук раїні : аналіт. доп. / О. О. Кочемировська, О. М. Пищуліна. - К. : НІСД, 2012. - 88 с.
17. Правове регулювання соціального обслуговування населення в сучасних умовах:проблеми теоріїї та практики: монографія/ В.О.Гончаров, С.М.Прилипко, Л.П.Шумна,О.М.Ярошенко.– Харків:Юрайт,2012.С.42.
18. Social protection: A development priority in the post-2015 UN development agenda Thematic Think Piece ECA, ILO, UNCTAD, UNDESA, UNICEF — http:// 16_social_protection.pdf.
19. Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні : монографія / за заг. ред. Л. І. Ільчука, О. О. Давидюк, Ю. В. Кривобок. - Херсон : ПП Вишемирський В. С., 2010. - С. 157.
20. Тлумачний словник української мови/ за ред. В.С.Калашника. – Х.: Прапор,2003.-992с.
21. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / [авт. кол. : В. А Скуратівський, В. П. Трощинський, П. К. Ситник та ін.] ; за заг. ред. В. А.

Скуратівського, В. П. Трощинського : у 2 ч. - К. : НАДУ, 2009. - Ч. 1. - 456 с
22. Фулей Т.І. Принципи права: Загальнотноретична характеристика/ Т.І. Фулей// проблеми права на зламі тисячоліть: матер. міжнар.наук.конф. – Дніпропетровськ: Вид-во ІМА-прес, 2001.С.21-23.
23. Черленяк І. І. Про методику дослідження ідентифікації європейських соціальних стандартів / І. І. Черленяк // Стратег. пріоритети. - 2008. - № 4 (9). - С. 121-128.
24. Якубенко В.М.Принципи соціальної держави: стан і перспективи їх реалізації в Україні/ В.М.Якубенко:дис. канд. юрид.наук:12.00.01/Київ. нац. ун -т. – К.,2005.- 213с.

References

1. Barovska A. V.Instytutsiine zabezpechennia derzhavnoi komunikatyvnoi polityky: dosvid krain Yevropy : analit. dop. - K. : NISD, 2014. - 72 s. - (Ser. «Informatsiini stratehii», vyp. 4).
2. Boretska N.P.Sotsialnyi zakhyst na suchasnomu etapi: stan i problemy.Monohrafiia. – Donetsk: Yatra, 2001. – 352s.
3. Bidnist v Ukraini ta propozytsii profspilok shchodo yii podolannia: analit. zapyska. - K. : FPU, 2011.[Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: http://www. fnpk.org.ua/index_web_files/Analitika_2011.htm.
4. Vybory-2012: reitynhy, motyvatsiia vyboru, zavdannia hromadskosti // Fond «Demo-kratychni initsiatyvy» imeni Ilka Kucheriva [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: http:// dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/vyboiy_parlament_reytyngy_2012.htm. — Nazva z ekranu.
5. Derzhavne upravlinnia : pidruchnyk : u 2 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy ; red. kol. : Yu. V. Kovbasiuk (holova), K. O. Vashchenko (zast. holovy), Yu. P. Surmin (zast. holovy) [ta in.]. – K. ; Dnipropetrovsk : NADU, 2012. – T. 1. – 564 s.
6. Doklad o chelovecheskom razvytyy 2011. Ustoichyvoe razvytye y ravenstvo vozmozhnostei: luchshee budushchee dlia vsekh / PROON. - M. : Yzd-vo "Ves myr", 2011. - 181 s.
7. Doklad VI. Sotsyalnoe obespechenye v tseliakh sotsyalnoi spravedlyvosty y spravedlyvoi hlobalyzatsyy. Peryodycheskoe obsuzhdenye voprosov sotsyalnoi zashchytы (sotsyalnoho obespechenyia) v sootvetstvyy s Deklaratsyei MOT o sotsyalnoi spravedlyvosty v tseliakh spravedlyvoi hlobalyzatsyy, 2011 h. - Zheneva : Mezhdunarodnoe biuro truda, 2011. - 205s. [Elektronnyi resurs]. - Rezhym dostupu: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/ documents/meetingdocument/wcms_154242.pdf.
8. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8t. / Nats.akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy; nauk.-red. kolehiia : Yu.V. Kovbasiuk (holova) ta in.- K.: NADU, 2011. T.2 : Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia / nauk. .-red. kolehiia: Yu. P. Surmin (spivholova), P.I. Nadolishnii (spivholova) ta in. – 2011. – 692s.
9. Ievropeiskyi kodeks sotsialnoho zabezpechennia Rada Yevropy; Kodeks, Mizhnarodnyi dokument, Klasyfikatsiia vid 16.04.1964 № ETS N 48– Rezhym dostupu: //zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_329.
10. Zakon Ukrainy «Pro sotsialnyi dialoh v Ukraini» Zakon vid 23.12.2010 № 2862.– [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2862-17.
11. Zakon Ukrainy «Pro prozhytkovyi minimum» vid 15.07.1999 № 966-XIV.– [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-14.
12. Zakon Ukrainy «Pro derzhavnyi biudzhet na 2016 rik» vid 25.12.2015 № 928-VIII.– [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/928-19.
13. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r.– [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80
14. Koretska S.O.Sotsialna polityka Ukrainy: teoriia, metodolohiia, mekhanizmy realizatsii: monohrafiia/ S.O.Koretska. – Donetsk: Yuho-Vostok,2010. – 445s.
15. Makarova O.V. Sotsialna polityka v Ukraini: Monohrafiia / O.V. Makarova ; In-t demo¬hrafii

ta sotsialnykh doslidzhen im. M.V. Ptukhy NAN Ukrainy. — K., 2015. — 244 s.
16. Osnovni napriamy optymizatsii systemy sotsialnoho zakhystu v Ukraini : analit. dop. / O. O. Kochemyrovska, O. M. Pyshchulina. - K. : NISD, 2012. - 88 s.
17. Pravove rehuliuvannia sotsialnoho obsluhovuvannia naselennia v suchasnykh umovakh:problemy teoriii ta praktyky: monohrafiia/ V.O.Honcharov, S.M.Prylypko, L.P.Shumna,O.M.Iaroshenko.– Kharkiv:Iurait,2012.S.42.
18. Social protection: A development priority in the post-2015 UN development agenda Thematic Think Piece ECA, ILO, UNCTAD, UNDESA, UNICEF — http:// 16_social_protection.pdf.
19. Sotsialna polityka v umovakh pohlyblennia sotsialnoi nerivnosti v Ukraini : monohrafiia / za zah. red. L. I. Ilchuka, O. O. Davydiuk, Yu. V. Kryvobok. - Kherson : PP Vyshemyrskyi V. S., 2010. - S. 157.
20. Tlumachnyi slovnyk ukrainskoi movy/ za red. V.S.Kalashnyka. – Kh.: Prapor,2003.-992s.
21. Upravlinnia sotsialnym i humanitarnym rozvytkom : navch. posib. / [avt. kol. : V. A Skurativskyi, V. P. Troshchynskyi, P. K. Sytnyk ta in.] ; za zah. red. V. A. Skurativskoho, V. P. Troshchynskoho : u 2 ch. - K. : NADU, 2009. - Ch. 1. - 456 s
22. Fulei T.I. Pryntsypy prava: Zahalnotnoretychna kharakterystyka/ T.I. Fulei// problemy prava na zlami tysiacholit: mater. mizhnar.nauk.konf. – Dnipropetrovsk: Vyd-vo IMA-pres, 2001.S.21-23.
23. Cherleniak I. I. Pro metodyku doslidzhennia identyfikatsii yevro¬peiskykh sotsialnykh standartiv / I. I. Cherleniak // Strateh. prio¬rytety. - 2008. - № 4 (9). - S. 121-128.
24. Iakubenko V.M.Pryntsypy sotsialnoi derzhavy: stan i perspektyvy yikh realizatsii v Ukraini/ V.M.Iakubenko:dys. kand. yuryd.nauk:12.00.01/Kyiv. nats. un -t. – K.,2005.- 213s.

УДК 353:332.14

О.С. Лашук, аспірант
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

О.С. Лашук, аспирант
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ РЕГИОНА В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ УКРАИНСКОГО ОБЩЕСТВА

Oksana Lashuk, PhD student
Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

THE STATE REGULATION OF REGIONAL DEVELOPMENT IN CONDITIONS OF TRANSFORMATION OF UKRAINIAN SOCIETY

У статті розкрито сутність поняття регіон у сфері державного управління та особливості державного регулювання розвитку регіону. Проаналізовано основні проблеми державного регулювання розвитку регіону. Також досліджені стратегічні завдання та основні принципи регіонального розвитку в Україні.

Ключові слова: регіон, регіональний розвиток, державна регіональна політика, державне управління, регіональне управління, механізми державного управління.

В статье раскрыта сущность понятия регион в сфере государственного управления и особенности государственного регулирования развития региона. Проанализированы основные проблемы государственного регулирования развития региона. Также исследованы стратегические задачи и основные принципы регионального развития в Украине.

Ключевые слова: регион, региональное развитие, государственная региональная политика, государственное управление, региональное управление, механизмы государственного управления.

The article reveals the essence of the concept in the area of public administration and state regulation peculiarities of the region. The basic problem of state regulation of development. Also study the strategic objectives and basic principles of regional development in Ukraine.

Key words: region, regional development, state regional policy, public administration, regional administration, governance mechanisms.

Постановка проблеми. Формування ефективної стратегії розвитку України зумовлене поглибленням процесів децентралізації державного управління, що відбуваються в країні, створенням сучасної європейської моделі регіонального розвитку та активізацією розвитку економічного, соціального, ресурсного потенціалів для формування сталого розвитку держави.

Процеси, що відбуваються у суспільстві, потребують визначення поняття “регіон” у сфері держаного управління для формування ефективного державного механізму його розвитку. Сучасний розвиток регіону залежить від ефективності соціально-економічних процесів в державі, тому держава має сприяти цьому розвитку та активізувати свою діяльність в регіональній політиці. Регулювання соціально-економічного розвитку регіону одне з пріоритетних завдань сучасного державного управління і є ключовим у формуванні нової соціально-орієнтованої економіки України, вагомим державним механізмом для забезпечення територіальної цілісності та стабільності в країні.

В контексті децентралізації питання розвитку та взаємодії регіонів є актуальними, оскільки відсутність державної політики регіонального розвитку може привести до загострення проблем у економічній, політичній та соціальній сферах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань державного регулювання розвитку регіонів в свої роботах приділяли, М.Долішній, В.Геєць, З.Герасимчук, Л.Федулова, Б.Данилишин, М.Бутко, Л.Чернюк, С.Шкарлет, З.Варналій, В.Василенко та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на велику кість наукових досліджень державного регулювання розвитку регіонів, актуальність статті обумовлена необхідністю дослідження теоретичних засад державного регулювання розвитку регіону та підвищенням його ефективності.

Мета статті. Мета статті полягає в дослідженні теоретичних засад регіонального розвитку та питань державного регулювання розвитку регіону.

Виклад основного матеріалу. Значення державного регулювання регіонального розвитку в умовах трансформації українського суспільства невпинно зростає. Його розвиток і функціонування зумовлюють соціально-економічні та історико-культурні особливості територій нашої держави, загальноєвропейські тенденції регіонального розвитку, полярні тенденції щодо інтеграції та дезінтеграції, загальносвітові процеси. Від того, за допомогою яких механізмів та інструментів здійснюватиметься державне регулювання регіонального розвитку, залежить якість і швидкість здійснення реформ як у регіонах, так і у країні в цілому [1, с. 67].

Поняття «регіон» використовують різні науки для виокремлення територіальних частин держави за певною ознакою. В економічній науці можна виділити два підходи до цього поняття: регіон як економічна система і регіон як соціально-економічна система. Його пов’язують з регіональною економікою, де під регіоном розуміють велику територію країни з однорідними природними умовами й характерною спрямованістю розвитку продуктивних сил на основі поєднання комплексу природних ресурсів і матеріально-технічної бази, виробничої та соціальної інфраструктур.

Тобто, узагальнивши існуючі в економічній літературі основні підходи до визначення поняття «регіон», сформулюємо власне бачення цього поняття, що базується на узагальненні та систематизації його ознак. Таким чином, регіон – це територіально-адміністративна одиниця, що має своєрідне, притаманне саме їй, історичне, культурне та демографічне середовище, яке характеризується певними галузями господарства, соціальною інфраструктурою та функціональними особливостями. Необхідно відмітити, що визначення понять «розвиток регіону» та «регіональний розвиток» є різними, тобто їх аналіз теж необхідно розглядати з різних позицій.

Під розвитком регіону розуміють розвиток кожної окремої територіальної одиниці в часі. А оскільки для аналізу цього поняття використовують динамічний підхід, який сильно може видозмінюватися, то в процесі його аналізу досліджуються показники структурних змін у різних галузях економіки за певний проміжок часу. У свою чергу, регіональний розвиток є більш узагальнювальним та системним поняттям, який характеризує функціональні елементи й відношення між ними для досягнення збалансованого розвитку не лише усього регіону, а й держави загалом. Аналіз цього поняття передбачає дослідження розвитку окремого регіону стосовно інших [3, с. 9].

Так, проаналізувавши існуючі в літературі визначення поняття регіонального розвитку, доходимо висновку, що під цим поняттям можна розуміти якісну зміну суті будь-якого потенціалу регіону (економічного, соціального, політичного, екологічного, науково-технологічного та ін.), яке у результаті призводить до підвищення якості життя людини. Сталий розвиток будь-якої держави вимагає створення єдиного господарського комплексу з ефективним використанням місцевих ресурсів, переваг територіального поділу праці та запобігання ускладненням на політичному, економічному, міжетнічному ґрунті.

Регіон є цілісною системою зі своїми структурою, функціями, зв'язками із зовнішнім середовищем, історією, культурою, умовами життя населення, а регіональний фактор відчутно впливає на розвиток держави в цілому. Проте на сучасному етапі до найважливіших проблем, розвитку регіонів України належать питання загострення диференціації соціального та економічного розвитку територій нашої держави [7].

Одним із вагомих завдань формування дієвого механізму державного регулювання є створення відповідних умов для стимулювання розвитку базисних виробництв

високотехнологічних укладів та модернізації ключових секторів національної економіки, що дозволить забезпечити передумови для довготривалого економічного зростання з урахуванням пріоритетів макроекономічної політики. Важливим є концентрація бюджетних ресурсів у критично значимих обсягах для посилення державної інноваційної та інвестиційної діяльності в частині модернізації добувних галузей промисловості, паливно-енергетичного комплексу, сільського господарства, авіаційного комплексу, транспортної інфраструктури, розвитку атомної промисловості, нанотехнології та інших галузей високотехнологічного виробництва. Забезпечення рівних умов функціонування соціально-економічних комплексів регіонів України вимагає цілеспрямованих дій з боку держави шляхом регулювання розвитку регіонів та сприяння окремим регіонам, використання особливостей їх природного, виробничого і ресурсного потенціалу.

Сьогодні в жодному питанні внутрішньої політики немає таких глибинних розбіжностей між суттю проблеми й методами її вирішення, між теорією і практикою, як у питанні формування та реалізації регіональної політики держави. Для вирішення цих проблем виникає необхідність створення умов для оптимальної економічної самостійності регіонів, впровадження організаційних, правових та економічних заходів для забезпечення ефективного державного регулювання процесів регіонального розвитку країни та координації міжрегіональних зв'язків.

Державне регулювання регіонального розвитку передбачає організовані системні дії щодо забезпечення сталого і збалансованого функціонування регіональних систем, що мають на меті покращання якості та підвищення рівня життя населення. Державне регулювання регіонального розвитку поширюється на ті сфери діяльності, які віднесено до компетенції державного рівня управління. До них належать: політика природокористування, соціальна політика, цінова та кредитна політика, розробка правових норм розвитку економіки, визначення податкової політики та її диференціація з урахуванням стимулювання процесу становлення ринкових відносин у регіоні, визначення режиму зовнішньоекономічної діяльності регіону тощо.

Метою державного регулювання територіального розвитку має бути стимулювання розвитку територій, нездатних функціонувати в режимі саморозвитку, та підтримка й активізація соціальної мобільності населення окремих регіонів. Регулювання територіального розвитку повинно здійснюватися системою спеціально організованих заходів політичного, правового, соціального, фінансового, економічного характеру, покликаних:

- стимулювати розвиток тих територій, які з об'єктивних причин не можуть функціонувати в режимі саморозвитку;
- створювати умови для виникнення і функціонування національно значимих потенційних "точок зростання" (вільних економічних зон, технопарків тощо);
- забезпечувати виконання окремими територіями загальнодержавних функцій (утримання на території об'єктів державного значення) [3].

Ефективним державне регулювання розвитку територій може бути лише за умови виконання його основних принципів, до яких належать: обґрунтоване та ефективне поєднання державного регулювання й ринкового саморегулювання залежно від ступеня адаптації до них регіонів та рівня їх депресивностій обґрунтування та реалізація механізмів державного регулювання регіонального розвитку в режимі "особливої відповідальності" [8, с. 251-253].

В Україні, за сучасних умов трансформації суспільства, державне регулювання регіонального розвитку може здійснюватися у формі: трансфертів, спрямованих до місцевих бюджетів з державного бюджету, для вирівнювання фінансового забезпечення регіону; додаткової фінансової підтримки депресивних регіонів; державних цільових програм, спрямованих на вирішення територіальних проблем (досягнення прискореного зростання пріоритетних галузей регіонального господарства, зростання експортного потенціалу

регіону); бюджетних інвестицій і конкретних інвестиційних проектів (так званий бюджет розвитку) тощо.

Принагідно слід зазначити, що здійснення державного регулювання територіального розвитку в Україні стикається з багатьма труднощами. Перепонами державного регулювання розвитку територій є відсутність єдиної нормативно встановленої процедури "відбору" регіональних проблем для прийняття рішень на державному рівні.

До головних перешкод на шляху забезпечення ефективного державного регулювання регіонального розвитку в Україні можна віднести: відсутність системного підходу до регіональної політики, невизначеність стратегічних перспектив регіонального розвитку; недостатнє використання існуючих інструментів державного регулювання, спрямованих на стимулювання розвитку регіонів, у тому числі депресивних територій; низьку інституційну та фінансову спроможність місцевих органів влади щодо вирішення питань місцевого значення; відсутність дієвих та ефективних механізмів формування місцевих бюджетів на основі гарантованих державою соціальних стандартів надання послуг населенню незалежно від місця проживання; незавершеність формування та недосконаліть моделі управління на регіональному рівні [4; 5; 6].

Державне регулювання розвитку регіонів, як і будь-яка інша діяльність держави, потребує також належного нормативно-правового забезпечення. Назріла нагальна потреба у прийнятті низки законів та підзаконних актів, які б нормативно закріпили довгострокову концепцію регіонального розвитку, базовізасади державного регулювання розвитку регіонів, визначили його предмет, коло суб'єктів, форми і методи такого регулювання. Відсутність системного підходу до реалізації регіональної політики, невизначеність стратегічних перспектив регіонального розвитку, тобто несприйняття протягом тривалого часу органами влади поняття "планування регіонального розвитку", призвели до неефективного застосування механізмів регулювання регіонального розвитку [2, с. 278-279].

На основі аналізу зазначених та багатьох інших проблем можна запропонувати основні заходи з удосконалення державного регулювання територіального розвитку:

1. Впровадити та постійно застосовувати в управлінській практиці інструменти стратегічного планування розвитку території, яке б сприяло точному визначенню пріоритетів регіонального розвитку.

2. Удосконалити механізми державної підтримки розвитку депресивних регіонів.

3. Розробити систему заходів з розбудови інфраструктури регіону, маючи на меті покращання умов використання інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку тощо.

4. Адаптувати національне законодавство з питань регіональної політики до міжнародних норм та стандартів.

5. Удосконалити системумоніторингу та контролю регіонального розвитку тощо.

Висновки і пропозиції. Отже, за сучасних умов ринкових перетворень державне регулювання територіального розвитку стає ключовою ланкою державного управління, що формується під впливом багатьох факторів, певна сукупність яких створює підвалини його теоретичних засад і посилення регіональних і місцевих впливів. Проте існують проблеми регулювання розвитку регіону, такі як: відсутність системного підходу до регіональної політики, невизначеність стратегічних перспектив регіонального розвитку; недостатнє використання існуючих інструментів державного регулювання; низька інституційна та фінансова спроможність органів влади; відсутність дієвих та ефективних механізмів формування місцевих бюджетів; незавершеність формування та недосконаліть моделі управління на регіональному рівні. Ці проблеми зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни та великою поліструктурністю територіальної організації влади. Для вирішення зазначених питань необхідно запровадити заходи з

удосконалення державного регулювання територіального розвитку, пов'язані з впровадженням інструментів стратегічного планування розвитку території, державною підтримкою депресивних регіонів, розбудовою інфраструктури регіону, адаптацією законодавства до міжнародних норм та стандартів, системою моніторингу та контролю регіонального розвитку.

Список використаних джерел

1. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / за ред. З. С. Варналія. - К. : Знання України, 2005. - 498 с.

2. Бандур С. І. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика / С. І. Бандур, Т. А. Заяць, І. В. Терон. - К. : РВПС України НАН України, 2002. - 250 с.

3. Данилишин Б. Науково-інноваційне забезпечення сталого економічного розвитку України // Економіка України. - 2004. - № 3. - С. 4.

4. Долішній М. І. Регіональна політика: методологія, методи, практика / М. І. До- лішній, П. Ю. Бєлєнький, В. Я. Бідак та ін. - Львів, 2001. - 719 с.

5. Кистанов В. В. Региональная экономика России / В. В. Кистанов, Н. В. Копылов. - М. : Финансы и статистика, 2003. - 584 с.

6. Герасимчук З.В., Вахович І.М., Каменська І.М. Фінансова політика сталого розвитку регіону: Монографія. –Луцьк: Надстир'я, 2006. – 220 с

7. Регіональний вимір трансформаційних зрушень / авт колектив: Галушкіна Т.П., Реутов В.Є., Качаровська Л.М., 2009 – 320 с.

8. Продуктивні сили економічних районів України / Данилишин Б.М., Чернюк Л.Г., Горська О.В., Фащевський М.І. та ін. –К.: ЗАТ "Нічлава", 2000. – 520 с

References

1. Rehiony Ukrainy: problemy ta priorytety sotsialno-ekonomichnoho rozvytku : monohrafiia / za red. Z. S. Varnaliia. - K. : Znannia Ukrainy, 2005. - 498 s.

2. Bandur S. I. Suchasna rehionalna sotsialno-ekonomichna polityka derzhavy: teoriia, metodolohiia, praktyka / S. I. Bandur, T. A. Zaiats, I. V. Teron. - K. : RVPS Ukrainy NAN Ukrainy, 2002. - 250 s.

3. Danylyshyn B. Naukovo-innovatsiine zabezpechennia staloho ekonomichnoho rozvytku Ukrainy // Ekonomika Ukrainy. - 2004. - № 3. - S. 4.

4. Dolishnii M. I. Rehionalna polityka: metodolohiia, metody, praktyka / M. I. Do- lishnii, P. Iu. Bielienkyi, V. Ia. Bidak ta in. - Lviv, 2001. - 719 s.

5. Kystanov V. V. Rehyonalnaia эkonomyka Rossyy / V. V. Kystanov, N. V. Kopылov. - M. : Fynansы y statystyka, 2003. - 584 s.

6. Herasymchuk Z.V., Vakhovych I.M., Kamenska I.M. Finansova polityka staloho rozvytku rehionu: Monohrafiia. –Lutsk: Nadstyr'ia, 2006. – 220 s

7. Rehionalnyi vymir transformatsiinykh zrushen / avt kolektyv: Halushkina T.P., Reutov V.Ie., Kacharovska L.M., 2009 – 320

8. Produktyvni syly ekonomichnykh raioniv Ukrainy / Danylyshyn B.M., Cherniuk L.H., Horska O.V., Fashchevskyi M.I. ta in. –K.: ZAT "Nichlava", 2000. – 520 s