

Національна академія державного управління  
при Президентіві України  
Центр досліджень адміністративної реформи

**ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

# ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

**АНАЛІТИЧНІ ЗАПИСКИ**

Аналітична записка – це сучасний формат урядового документа, який дозволяє оцінити можливі рішення щодо поточної або перспективної урядової політики і має на меті допомогти урядовцям у найкращий спосіб розв'язати існуючі проблеми та ухвалити відповідні рішення. У збірнику розглянуті різні проблеми в галузі державного управління та місцевого самоврядування, пропонуються різноманітні способи і шляхи їх розв'язання.

У цьому виданні вміщені аналітичні записки слухачів та аспірантів Національної академії державного управління при Президентіві України та її регіональних інститутів, які були учасниками програм стажування у Канаді та Польщі в 2002 р. за проектом "Створення потенціалу для розробки та аналізу державної політики".

Видання буде корисним для викладачів, науковців, аспірантів, слухачів НАДУ, студентів інших вузів за спеціальністю "державне управління", працівників органів державного управління та місцевого самоврядування, представників неурядових аналітичних центрів, громадських організацій, які займаються питаннями підвищення ефективності державного управління, покращення надання адміністративних послуг населенню.

**2003**

Національна академія державного управління при Президентові України  
Центр досліджень адміністративної реформи

# **ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

## **АНАЛІТИЧНІ ЗАПИСКИ**

Київ  
Видавництво “К.І.С.”  
2003

**УДК 351:32:338.2**  
**В 52**

*Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління при Президентові України.  
Протокол № 89/9 від 30 вересня 2003 р.*

**Укладачі:**

*О.І.Кілієвич, доцент кафедри економічної політики НАДУ*  
*В.Є.Романов, канд.іст.наук, доцент, заступник директора*  
*Дніпропетровського регіонального інституту НАДУ*

**Рецензенти:**

*Б.О.Кравченко, доктор суспільних наук, професор,*  
*проректор з міжнародних зв'язків НАДУ*  
*І.В.Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор, проректор-*  
*директор Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ*

*The publication of this book was made possible though a grant provided by the Canadian International Development Agency under a programme managed by the Canadian Bureau for International Education.*

*Видання цієї книжки підтримане Канадською Агенцією міжнародного розвитку за програмою Канадського бюро міжнародної освіти.*

**В 52** Вироблення державної політики. Аналітичні записки / Укл. О.І. Кілієвич, В.Є. Романов – К.: Вид-во “К.І.С.” 2003. – 346 с.

ISBN 966-8039-24-6

У цьому виданні вміщені аналітичні записки слухачів та аспірантів Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів, які були учасниками програм стажування у Канаді та Польщі в 2002 р. за проектом “Створення потенціалу для розробки та аналізу державної політики”. Це завершальний – четвертий – збірник аналітичних записок.

Видання буде корисним для викладачів, науковців, аспірантів, слухачів НАДУ, студентів інших вузів за спеціальністю “державне управління”, працівників органів державного управління та місцевого самоврядування, представників неурядових аналітичних центрів, громадських організацій, які займаються питаннями підвищення ефективності державного управління, покращення надання адміністративних послуг населенню.

**УДК 351:32:338.2**

ISBN 966-8039-24-6

© Національна академія державного управління при Президентові України, 2003  
© “К.І.С.”, дизайн, макет, 2003

## Зміст

Передмова	5
<b>Частина 1.</b>	
<b>Аналітичні записки учасників програми стажування у Канаді</b>	<b>7</b>
<i>Баєв Віталій</i> Інформаційні технології для зв'язків із громадськістю та підтримки вироблення рішень у місцевому самоврядуванні	8
<i>Бігун Володимир</i> Шляхи створення системи кредитування та страхування експорту в Україні	18
<i>Гудзь Оксана</i> Фінансово-кредитна політика підтримки малого підприємництва на місцевому і регіональному рівнях	30
<i>Дашковський Олексій</i> Проблема нелегальної міграції та посилення контролю іммігрантів в Україні	42
<i>Льченко-Сюйва Леся</i> Підвищення результативності використання грошово-кредитних механізмів за рахунок вдосконалення роботи банківської системи України	53
<i>Калінюк Наталя</i> Вдосконалення формування доходів місцевих бюджетів	71
<i>Кунгурцев Олег</i> Вдосконалення фінансування та управління охорони здоров'я в Україні: роль обов'язкового державного соціального медичного страхування	85
<i>Мажак Ірина</i> Сімейна медицина та медичне страхування як інструменти удосконалення первинної медико-санітарної допомоги	96
<i>Марійко Ольга</i> Участь громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні	108
<i>Новікова Маріанна</i> Ринок праці державних службовців: механізми зменшення плинності кадрів	115
<i>Овсієнко Дмитро</i> Нелегальний обіг та імпорт тютюнових виробів в Україні	124
<i>Фуголь Оксана</i> Залучення громадян до процесу стратегічного планування розвитку міста	136
<i>Царан Віталій</i> Політика енергозбереження у житлово-комунальній сфері міста Києва	145
<i>Шклярська Ірина</i> Реорганізація процесу управління в сфері соціального захисту населення України на регіональному рівні	155
<i>Юдіна Оксана</i> Участь громадян у бюджетному процесі на місцевому рівні	167
<i>Ягунов Дмитро</i> Ресоціалізація засуджених як напрямок соціальної політики держави	177

**Частина 2.****Аналітичні записки учасників програми стажування в Польщі 195***Гажієнко Юлія*

Механізми взаємодії державних органів та молодіжних організацій у сфері надання молоді соціальних послуг 196

*Колісник Наталія*

Фінансування програм соціального захисту неповнолітніх 206

*Коротич Світлана*

Удосконалення системи державного управління сферою охорони культурної спадщини 218

*Краснейчук Алла*

Реалізація соціальної молодіжної політики в Україні щодо вдосконалення системи виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування 229

*Нікішина Ярослава*

Інформаційне забезпечення політики європейської інтеграції України 237

*Панасюк Леся*

Реалізація державних завдань недержавними організаціями через соціальне замовлення 251

*Руденко Наталія*

Державне регулювання розвитку депресивних територій 259

*Садовий Геннадій*

Механізми надання місцевим бюджетам міжбюджетних трансферів як засобу фінансування програм та послуг 265

*Сільман Галина*

Соціальна реабілітація дітей-інвалідів 277

*Слюсаренко Олена*

Вибір форми підготовки державних службовців з питань європейської інтеграції 289

*Сталенна Лариса*

Економічні стратегії відродження і розвитку міст 296

**Рекомендовані джерела з аналізу державної політики 303**

I. Список літератури 303

II. Інтернет-ресурси 313

**Додатки**

1. Повний список учасників програми стажувань у рамках проекту "Створення потенціалу для розробки й аналізу напрямків державної політики" та їх аналітичних записок 322
2. Перелік аналітичних записок, що були надруковані у збірці "Розробка державної політики. Аналітичні записки (УАДУ, 2002)" 336
3. Рекомендації щодо структури та змісту аналітичних записок, які мали бути підготовлені учасниками програм стажування 2002 р. у Канаді та Польщі 338

## ПЕРЕДМОВА

До уваги читачів пропонується четверта<sup>1</sup> збірка аналітичних записок з вироблення напрямків державної політики в Україні, підготовлених слухачами та аспірантами Національної академії державного управління при Президентові України<sup>2</sup> та її регіональних інститутів. Цим виданням завершується робота українсько-канадського проекту “Створення потенціалу для розробки та аналізу державної політики”, який було започатковано у 1999 р.

Проект мав на меті:

- розвиток потенціалу Центру досліджень адміністративної реформи, наділеного повноваженнями сприяти адміністративній реформі на центральному, регіональному та місцевому рівнях державної влади;
- вироблення конкретних рекомендацій щодо напрямків політики для українських відомств шляхом проведення цілеспрямованого стажування в Канаді та Польщі;
- створення потенціалу для запровадження сучасного процесу вироблення напрямків політики в уряді України шляхом введення спеціалізації з питань аналізу державної політики в навчальну програму Національної академії державного управління та формування у її випускників необхідних навичок.

Протягом років реалізації проекту вдалося досягти більшості із запланованих цілей. За цей час навколо проекту склався колектив науковців, викладачів, експертів, перекладачів тощо. Завдяки їх зусиллям були перекладені і видані найвідоміші в світі праці з аналізу державної політики, підготовлені перші українські видання, розроблені програми навчальних курсів. Аналіз державної політики став предметом дисертаційних досліджень докторантів та аспірантів Академії, інших навчальних закладів.

З метою ознайомлення практичних працівників з основами теорії та практики аналізу політики було проведено кілька десятків науково-практичних семінарів для державних службовців вищих рангів. Лекції з аналізу державної політики введено до навчальних програм короткотермінових курсів з підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування.

В межах проекту відбулося стажування в Канаді і Польщі понад 200 слухачів, аспірантів, викладачів та співробітників академії. Багато з них зараз працюють в центральних органах державної влади, займають високі управлінські посади в регіонах.

Проект здійснив значний вплив на неурядові громадські організації, які почали активно залучатися до досліджень актуальних проблем державної політики та вироблення рекомендацій. За підтримки різних міжнародних фондів в Україні було здійснено і здійснюється біля 200 дослідницьких та прикладних проектів у цій сфері.

Все це дало змогу створити необхідний науковий, навчально-методичний, громадський та інтелектуальний вітчизняний потенціал для розробки та аналізу державної політики, його впровадження до урядової практики. Якщо до 1999 р. лише одиниці науковців в Україні були обізнані з проблем аналізу політики, то сьогодні налічується кілька тисяч державних службовців, які пройшли відповідне навчання.

Логічним продовженням проекту є рішення Вченої ради академії про запровадження з 2003/2004 навч. року в академії та її регіональних інститутах спеціалізації з аналізу державної політики. Це дасть можливість перейти на новий рівень підготовки магістрів державного управління.

<sup>1</sup> Див.: 1) Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики /Укл. В.Є.Романов, О.І.Кілієвич. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 236 с.;

2) Розробка державної політики. Аналітичні записки /Укл. О.І.Кілієвич. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 240 с.;

3) Розробка державної політики. Аналітичні записки /Укл. О.І.Кілієвич, В.Є.Романов. – К.: Вид-во “К.І.С.”. – 2002. – 320 с.

<sup>2</sup> Згідно Указу Президента України “Про надання Української академії державного управління при Президентові України № 869/2003 від 21.08.2003 навчальний заклад отримав назву “Національна академія державного управління при Президентові України”. В цій збірці стара назва і відповідна їй аббревіатура (УАДУ) використовуються у випадках, які стосуються періоду до серпня 2003 року.

У цьому збірнику вміщено 27 аналітичних записок стажистів 2002 р. (16 – учасників програми стажування в Канаді і 11 – у Польщі). Основними завданнями в підготовленні записок, як і раніше, було засвоєння загальної методології написання аналітичних записок та готування аналітичних документів за визначеними вимогами у певному форматі (див. додаток 3). Порівняно з попередніми роками новою була вимога щодо підготовки анотації до аналітичної записки (обсягом не більше 1 стор.).

Підготовлені документи присвячені різним актуальним проблемам державного управління та місцевого самоврядування і відрізняються за рівнем визначення проблеми, запропонованими альтернативами тощо. Проте цінність цих матеріалів не в тому, щоби запропонувати якийсь ідеальний варіант політики, видати готове рішення. Головне полягає у тому, щоби навчити і привчити державного службовця використовувати науково обґрунтовані методи пошуку рішень, формувати навички бачити майбутнє місце своєї поради у широкому соціальному контексті, відповідно до вимог, ціннісних пріоритетів та громадських сподівань.

Збірку текстів аналітичних записок доповнює список рекомендованої літератури та Інтернет-ресурсів з аналізу державної політики та додатки:

1. Повний список учасників програми стажувань у рамках проекту "Створення потенціалу для розробки й аналізу напрямків державної політики" та їх аналітичних записок.
2. Перелік аналітичних записок, що були надруковані у збірці "Розробка державної політики. Аналітичні записки (УАДУ, 2002).
3. Рекомендації щодо структури та змісту аналітичних записок, які мали бути підготовлені учасниками програм стажування 2002 р. у Канаді та Польщі.

## **Частина 1.**

### **Аналітичні записки учасників програми стажування у Канаді**

**Віталій Баєв**

(УАДУ, м. Київ)

## **Інформаційні технології для зв'язків із громадськістю та підтримки вироблення рішень у місцевому врядуванні**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** як самоврядні органи влади можуть підвищити довіру громадян до місцевої влади, використовуючи ІТ-технології.

Згідно з опитуваннями соціологічної МГО "РСМ", рівень довіри населення до Рубіжанської міської ради та міськвиконкому в 2001 році не перевищував 3 балів за 10-бальною шкалою. Крім того, наявні канали поширення інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування (газети, радіо, телебачення) за своєю суттю не надають можливості зворотного зв'язку та зберігають принцип автономії державних органів в процесі вироблення рішень. Інтернет є практично незамінним і дешевим засобом для встановлення діалогу між громадою та місцевою владою в Україні.

**Клієнт:** виконавчий комітет Рубіжанської міської ради.

#### **Зацікавлені сторони:**

- мер міста,
- рада міста,
- депутат парламенту,
- державні службовці,
- місцеві лідери політичних партій, неурядових організацій,
- навчальні заклади.

**Мета розв'язання проблеми:** підвищити довіру до міськвиконкому та мера міста на 7%.

#### **Альтернативні варіанти:**

- 1) залишити все без змін;
- 2) запровадити зорієнтований на надавача інформації підхід до використання Інтернету для зв'язків із громадськістю;
- 3) запровадити зорієнтований на користувача підхід до використання Інтернету для зв'язків із громадськістю.

**Рекомендації:** рекомендовано до впровадження варіант 2. Вона передбачає широке використання офіційної інформації, контроль за її поширенням, розуміння та підтримку цього з боку громадян похилого віку. Альтернатива найреальніша з технічного боку, можливе також залучення молоді до процесу вироблення рішень, не нехтуючи водночас інтересами людей похилого віку в новому суспільстві. Альтернатива може бути підтримана більшістю учасників і впроваджена за умов наявного політичного та соціального контексту. Команда для практичного впровадження майже відповідна, є потрібні технічні засоби для реалізації, можуть бути залучені й інші ресурси.

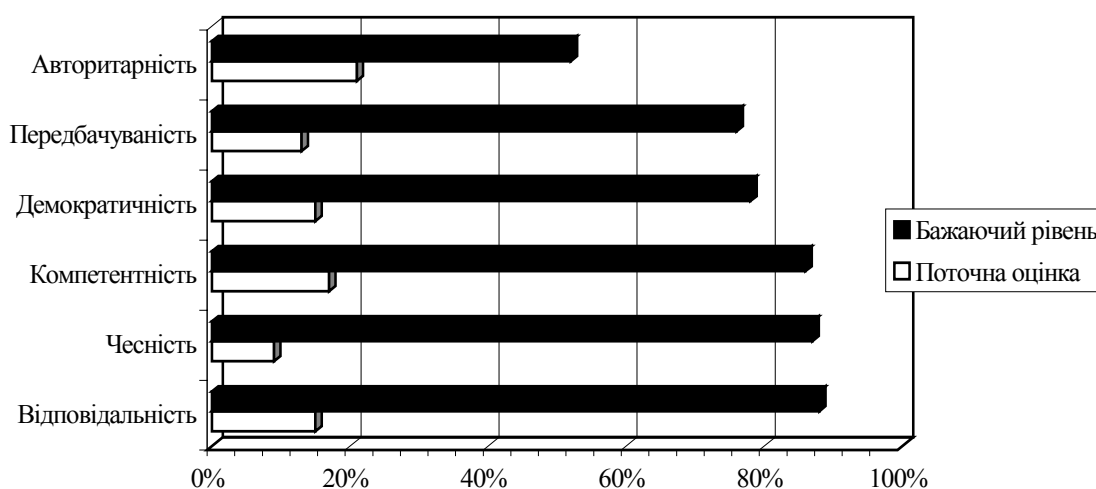
## Аналітична записка

### Визначення проблеми

Соціологічна лабораторія Рубіжанської спілки молоді в 2001 році провела соціологічні опитування про довіру населення до місцевих органів влади. За даними опитування, у лютому 2001 року виявлено, що ступінь довіри до виконавчого комітету Рубіжанського міськвиконкому за 10-бальною шкалою дорівнював 2,32 бала, дуже низьку довіру висловили 74,5% опитаних. Рівень довіри до Рубіжанської міської ради депутатів не перевищив 2 балів. Вкрай низьку довіру виявили у 77,8% респондентів. Наступне опитування, проведене в травні того ж року, показало тенденцію до підвищення довіри до виконавчої влади. Так, середній показник довіри до виконавчого комітету склав 3,43 бала за 10-бальною шкалою, 45,23% опитаних назвали свій рівень довіри вкрай низьким. Середній показник довіри до міської ради склав 2 бали. Відсоток громадян, які не довіряють міськраді, в травні 2001 року склав 77,8%. Експерти соціологічної лабораторії відзначили залежність між рівнями довіри до обох органів влади та зауважили, що мешканці міста не знають розподілу повноважень між цими органами, як і розподілу відповідальності. Отже, органи самоврядування громадяни розглядають як єдине ціле.

Дослідження Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О.Разумкова, надруковані у журналі “Нацбезпека і оборона” у 2000 р., свідчать, що загалом по Україні громадяни досить критично оцінюють діяльність місцевих органів державної влади (див. рис. 1).

Рис. 1. Відповідність місцевих органів державної влади України визначеним критеріям ідеальної влади



Кожен п'ятий (22,2%) респондент переконаний в “авторитарності” дій місцевих органів влади. Лише один із десяти (10,7%) характеризує їх діяльність як “чесну”. Турбує те, що більше половини (54,8%) опитаних громадян вважають місцеві органи влади “корумпованими”. Отже, проблема недовіри населення характерна для більшості органів самоврядування в Україні.<sup>1</sup>

Серед причин, зазначених експертами соціологічної лабораторії РСМ, нижчого рейтингу довіри до ради порівняно з міськвиконкомом – недостатність роботи депутатів з населенням у виборчих округах. Ширше цю проблему можна окреслити як низький рівень залучення громадян до процесу прийняття рішень та недостатнє інформування про рішення, що готуються до прийняття. Мало

<sup>1</sup> Биченко А. Адміністративна реформа: соціологічне опитування населення // Нацбезпека і оборона. – 2000, № 5, стор. 56 – [http://www.uceps.com.ua/ukr/all/journal/2000\\_5/html/content.shtml](http://www.uceps.com.ua/ukr/all/journal/2000_5/html/content.shtml).

того, результати опитування засвідчили, що городянам бракує інформації не тільки щодо перспектив розгляду важливих рішень, але й стосовно повсякденної роботи органів місцевого самоврядування.

Разом з тим наявні канали поширення інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування (газети, радіо, телебачення) за своєю суттю не надають можливості зворотного зв'язку та зберігають принцип автономії державних органів в процесі вироблення рішень. В той же час нові умови врядування потребують налагодження добрих стосунків з громадськістю, змушують владні установи шукати шляхи та підходи для підвищення поінформованості громадян, зокрема за допомогою інформаційних технологій. Інтернет, як новий засіб, має специфічні риси, що сприяють встановленню діалогу між громадянами та владою. Сучасна тенденція до прискорення транскордонного та транснаціонального інформаційного обміну, все більше використання громадськістю комп'ютерних мереж, високий рівень розвитку Інтернету в Україні, складність державного контролю над ним разом із здатністю до електронного врядування через надання послуг, об'єднання та залучення громадян до процесу вироблення рішень, – все це робить Інтернет практично незамінним і дешевим інструментом для встановлення діалогу між громадою та місцевою владою в Україні.

Так, програма “Електронне врядування міста Оттави” (“The city of Ottawa e-Government”) розпочалася на початку 2000 року, враховуючи те, що колишній регіон Оттава-Карлтон та 11 інших районних муніципалітетів будуть злиті до 1 січня 2001 року. Протягом наступних 100 днів був розроблений трирічний план надання послуг в електронному вигляді та конструювання нового порталу для міста Оттави. Підхід базувався на стратегії найбільшої уваги до послуг та застосуванні зорієнтованої на користувачів моделі надання послуг. За 4 місяці розроблено план та стратегію надання “е-послуг”, в один були об'єднані 12 веб-сайтів, понад 1000 сторінок інформації англійською та французькою мовами були опубліковані на порталі, 8 додатків електронного сервісу були розроблені та реалізовані.

Інтернет в багатьох країнах світу вважається засобом надання державних послуг в ширших проектах на кшталт “Держава он-лайн”. Це дещо новий підхід, який додає “соціального виміру” інформаційним технологіям, що встановлюють довірливі відносини між державою та громадянами. В результаті е-уряд створює нову парадигму та нові можливості – не тільки для зростання доступу до інформації про його діяльність та підзвітність, але й для трансформації відносин із партнерами приватного та інших секторів до щирих та довірливих.

Замовником аналізу є виконавчий комітет Рубіжанської міської ради.

Відповідно головна проблема полягає в тому, як самоврядні органи влади можуть підвищити довіру громадян до місцевої влади, використовуючи ІТ-технології.

## Опис проблеми

Враховуючи інноваційний характер дослідження для міста та необхідність тісного зв'язку практичних рекомендацій із національною інформаційною структурою, розглянемо проблему, загальні напрями та кроки щодо її розв'язання на національному рівні.

Інтернет почав розвиватись у країні тільки після 1991 року. Однак лише в останні роки привернув достатньо значну увагу. Протягом перших п'яти років незалежності державні зусилля та ресурси були направлені на стабілізацію економічної ситуації та структурну перебудову економіки.

62 307 хостів та 23 236 веб-серверів функціонували в українському сегменті Інтернету (в доменній зоні.ua) на кінець 2001 року, згідно з даними Державного комітету зв'язку та інформації, Україна займає 28-е місце в Європі та 45-е у світі за кількістю хостів, приєднаних до Інтернету. Загальна кількість хостів зросла на 94,2%, веб-серверів – на 142,7% лише за один рік. Кількість українських інформаційних ресурсів, розміщених в Інтернеті, зросла з 1,4 тисячі (в 1999 році) до 23,4 тисяч (на початку 2002 року)<sup>2</sup>.

Кількість офіційних сайтів самоврядних органів залишається поки що досить обмеженою. Так, Асоціація міст України станом на 21 грудня 2002 року мала 38 посилань на офіційні сайти міст із 365 своїх членів. Це трохи більше 10% загальної кількості. Разом з тим наявна тенденція до

<sup>2</sup> Офіційний сайт Державного комітету зв'язку та інформатизації України – <http://www.stc.gov.ua/dkzvyazok/galuz.html>.

збільшення кількості сайтів органів місцевого самоврядування. За півроку (з 1 травня 2002 р.) кількість посилань збільшилась на 17, тобто більше ніж удвічі.<sup>3</sup>

Однак одночасно з розширенням глобальної мережі в Україні рівень довіри населення до органів влади знижувався протягом всіх цих років. Цей процес в багатьох випадках пояснюється реформами, в результаті яких не вдалося підвищити рівень життя українців. Ще одним негативним чинником є брак навичок управлінської еліти вести діалог з людьми за допомогою ЗМІ та Інтернету, використовуючи різноманітні механізми залучення людей до процесу вироблення рішень. Зараз Рада національної безпеки та оборони приділяє багато уваги державній інформаційній політиці. Однак цей факт є причиною неоднозначної реакції зацікавлених груп національного рівня.

В Рубіжному сьогодні мають доступ до мережі Інтернет рубіжанська філія Східноукраїнського національного університету, хіміко-механічний та індустріально-педагогічний технікуми, ліцей, дитяча школа мистецтв, центральна бібліотека, редакція газети міської ради, міськвиконком, низка підприємств, зростає кількість Інтернет-кафе та приватних користувачів мережею. Крім того, велика кількість мешканців міста, знаходячись поза його межами, цікавиться міським життям та новинами.

Органи державної влади та місцевого самоврядування на локальному рівні мають ближчий зв'язок із громадянами. Вони безпосередньо розв'язують головні з місцевих проблем та переймаються завданнями, делегованими їм центральними органами влади. Довіра громадян до центральної влади залежить від іміджу місцевих органів. За дослідженнями інформаційного попиту, громадяни бажають отримувати в сукупному обсязі інформації не менше 72% місцевого характеру. Таким чином, найбільша увага має приділятися в Інтернет саме державних органів місцевого рівня та органів місцевого самоврядування.

Використання Інтернету органами державної влади регулюється декількома актами. Один з основних – Указ Президента України № 928/2000 від 31.07.2000 р. “Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні” та Постанова Кабінету Міністрів України № 3 від 04.01.2002 р. “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”. Президент України в Указі постановляє покращити механізм поширення інформації та зобов'язує КМУ підготувати законопроект, який передбачав би створення єдиної державної системи зв'язків із громадськістю.<sup>4</sup> Крім того, Державний комітет зв'язку та інформації розробив програму “Електронна Україна”, що передбачає надання населенню інформації щодо діяльності урядових органів (доступ до відкритої державної інформації), інтерактивний діалог громадян із державними органами та надання можливості голосування через Інтернет так само, як і доступ громадян до повного переліку послуг державних органів. Комітет сподівається, що фінансування програми передбачатиметься в бюджеті 2003 року.<sup>5</sup> Рівень місцевого самоврядування не згадується в національному законодавстві. У методичному положенні з розроблення регіональних програм інформатизації Держкомінформу (в Інтернеті) немає інформації в розділі “Особливості інформатизації місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування регіонів”.<sup>6</sup> Київська міська державна адміністрація видала розпорядження № 818 від 20.04.01 “Про подання міста Києва на офіційних веб-сторінках в мережі Інтернет” та розпорядження № 1996 від 25.09.01 “Про затвердження Тимчасового положення про подання міста Києва на офіційних веб-сторінках в мережі Інтернет”.

Робота з нормативного забезпечення офіційного представлення міста Рубіжного у всесвітній мережі ще попереду. І в цій роботі було б доцільно використати досвід Києва, Бердянська тощо. Практика свідчить, що достатніми є декілька локальних актів, що окреслюють головні принципи подання такої інформації та визначають відповідальних за готування офіційної інформації структур.

<sup>3</sup> Портал АМУ-Діалог (Асоціація міст України)– [www.auc.org.ua](http://www.auc.org.ua).

<sup>4</sup> Указ президента України № 928/2000 від 31.07.2000 “Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні” // [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).

<sup>5</sup> Тивоненко Н. У фокусі – Інтернет – <http://www.stc.gov.ua>.

<sup>6</sup> Офіційний сайт Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України – <http://www.sciptrb.gov.ua/>.

## Консультації

Серед зацікавлених груп, яких зачіпає така проблематика, можна виділити обласну державну адміністрацію, засоби масової інформації, політичні партії та громадські організації, державних службовців, колишніх рубіжан, студентів місцевих навчальних закладів. Докладніше зауваження, що можуть виникнути в зацікавлених груп, по кожній з альтернатив розглянуті при їх аналізі за критерієм *політична здійсненність*.

В Україні на національному рівні інформаційна політика знаходиться в зародковому стані. Тому тенденції її розвитку можуть бути зрозумілі через аналіз відповідних дебатів навколо питання електронного врядування в Україні. Так, Держкомінформ, Міжнародний фонд “Відродження” та Програма розвитку ООН започаткували проект “Національні круглі столи: Україна – інформаційні та комунікаційні технології для розвитку”. Загалом було проведено 12 круглих столів з метою створення потужного інформаційного простору в Україні як ефективного засобу підтримки розвитку демократичного громадянського суспільства. Ці круглі столи дали можливість урядовим та діловим колам обговорити та розробити рекомендації щодо розвитку ІТ-технологій. Там обговорювали питання структурної нерівності селищного і міського населення у доступі до нових технологій, проблеми захисту приватної інформації в мережі, проблеми взаємозв’язку приватної та суспільної (для загального використання) інформації та загальні пропозиції.

“Держкомінформ планує об’єднати закони, що регулюють інформаційну та телекомунікаційну діяльність у два кодекси – “Про інформацію” та “Про комунікацію”, – інформує агенція “Інтерфакс-Україна”. Заступник Голови Комітету Андрій Омельченко розповів про це на круглому столі “Електронна Україна”.<sup>7</sup>

Незабаром буде завершено оцінювання “електронної готовності” України, наприклад, можливості країни активно діяти в економічних умовах інформаційної ери. Про це повідомив голова Держкомінформу Станіслав Довгий в доповіді на цьому ж круглому столі. Довгий повідомив, що результатом такого оцінювання буде створення Білої книги щодо розвитку інформаційних технологій, як комунікаційних, так і Інтернету в Україні, “в якій будуть представлені рекомендації щодо стратегії і тактики використання та розвитку інформаційних і комунікаційних технологій в контексті економічних реформ”.<sup>8</sup>

31 жовтня 2001 року відбулось засідання Ради національної безпеки та оборони України щодо поліпшення державної інформаційної політики та обслуговування інформаційної безпеки України. Засідання спричинило неоднозначну реакцію громадськості. На жаль, звіту цього засідання на сайті РНБО немає.

Інтернет-агенція “Форум” повідомила, посилаючись на народного депутата Віктора Кірілова, що в Верховній Раді України було створено міжфракційне об’єднання “Електронна Україна”. Головні його завдання – законодавче забезпечення подальшого розвитку Інтернет-ресурсів в Україні та створення на цій базі “електронної держави”, системи органів влади, базованої на використанні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в управлінні державним апаратом та соціальним порядком в країні. Кірілов зазначив, що головні напрямки діяльності об’єднання – початок поширення національної програми “Електронна Україна”, фінансова та законодавча підтримки нинішньої програми в сфері інформації, а також забезпечення інтеграції цих програм в “Електронну Україну”. Крім того, об’єднання працюватиме в напрямку створення електронного уряду та місцевих електронних адміністрацій (інформація “Версії.com”).<sup>9</sup>

Обговорення проблеми підвищення довіри населення до органів місцевого самоврядування та можливих засобів для її розв’язання гальмується браком коштів. Разом з тим бажання громади мати представництво міста Рубіжного у всевітній мережі є “прихованим попитом”. Це питання обговорюють на сайтах сусідніх міст у форумах, чатах та гостьових книгах передусім студенти та

<sup>7</sup> Інформаційний сервер “UA Today” – <http://uatoday.net/news.php?n=9512&l=>

<sup>8</sup> Україну перевіряють на готовність к інформационной эре // интернет-проект “Деловая неделя” – <http://www.dn.kiev.ua/economics/ukraine/era1204.html>.

<sup>9</sup> Депутаты создали межфракционное объединение “Электронная Украина” // сайт PartOrgUa – <http://part.org.ua/index.php?news=47936401>.

колишні мешканці міста. Крім того, міська влада вживає заходів з “інтернетизації” міста як передумови впровадження елементів електронного врядування на місцевому рівні – від прямого приєднання до мережі публічних місць (школа мистецтв, міська бібліотека) до опосередкованої підтримки відкриття інтернет-кафе та діяльності провайдерів.

### **Моделювання проблеми**

Мета політики: підняти рівень довіри населення до міськвиконкому та до мера на 7% за наступний після відкриття сайту рік. Досягнення цієї мети буде оцінено через покращення поінформованості населення про діяльність міськвиконкому та мера міста, виникнення у громадян відчуття залучення до процесу прийняття рішень.

Критерії досягнення: відповідне підвищення відсотка респондентів, що схвально висловляться про довіру міськвиконкому та мерові в опитуванні за методикою соціологічної МГО “РСМ”, що застосовувалась для готування базових даних у 2001 році. Підвищення відсотка таких респондентів на 1-3,9% є замалим, і вважається, що політична мета не досягнута, підвищення рівня довіри на 4-6,7% вважається частковим досягненням її, підвищення на 7% або більше вважається досягненням політичної мети.

На розв’язання проблеми можуть вплинути законодавчі обмеження в сфері дослідження (особливо щодо порядку висвітлення інформації, що формується в органах державної влади та місцевого врядування), також фінансові обмеження (брак коштів на оплату послуг провайдера, розроблення та підтримку веб-сторінки), освітні обмеження (нестача кваліфікованих кадрів як в сфері зв’язків із громадськістю, так і в сфері інформаційних технологій), політичні обмеження (постійне зниження рівня довіри до місцевих органів влади, що буде властивим для багатьох регіонів України). Критичних обмежень для впровадження жодної з наведених нижче альтернатив не існує.

### **Альтернативні варіанти**

Можна визначити два головних підходи до е-врядування. Перший демонструє високу централізацію (Інтернет передусім використовує центральний уряд). Другий – децентралізованіший (Інтернет насамперед використовують місцеві органи влади). Але обидва типи проектів “Країна он-лайн” зараз трансформуються від інформаційно орієнтованих сайтів до зорієнтованих на користувача. Гадаю, цей процес є “третьою хвилею” використання Інтернету для е-врядування. Виходячи з цього, можна запропонувати три альтернативи для розв’язання проблеми:

- 1) залишити все без змін;
- 2) запровадити зорієнтований на надавача інформації підхід до використання Інтернету для зв’язків із громадськістю;
- 3) запровадити зорієнтований на користувача підхід до використання Інтернету для зв’язків із громадськістю.

#### ***Альтернатива 1. Залишити все без змін***

- очікувати законодавчого врегулювання використання Інтернету на державному рівні;
- доти відмовитись використовувати Інтернет для зв’язків із громадськістю.

Переваги: низькі витрати на впровадження альтернативи.

Недоліки: висока альтернативна вартість проекту в майбутньому. Місцеві органи влади втрачуть можливість посилити найближчим часом зв’язки з громадянами. Буде неможливою й інтеграція в світовий інформаційний простір з наявними медіа-ресурсами. Місто не матиме можливості як встановити зв’язки поза межами громади, так і поширити інформаційний вплив. Проблема не зникне сама по собі, а буде лише поглиблюватись.

#### ***Альтернатива 2. Запровадити зорієнтований на надавача інформації підхід до використання Інтернету для зв’язків із громадськістю***

Зорієнтований на надавача інформації підхід передбачає концепцію отримання інформації (послуг) через відповідну структурованість змісту інформаційних сторінок згідно з офіційною

структурою владного органу. Цей підхід підтримує насамперед пряме та широке інформування населення, не приділяючи уваги, власне, наданню послуг. Дослідження сайту за сферами та групами інтересів, наприклад, такими як міський бюджет, демографічна ситуація, календар місцевих подій, головні туристичні приваби, офіційні адреси, прес-релізи та можливості працевлаштування можливе через відвідання відповідних сторінок департаментів, відділів, інших структурних одиниць владного органу. Таким чином в мережі відтворюється наявна система організації управлінської практики, передбачається збереження вертикальних стосунків між громадянами та владою.

- Через прийняття місцевих актів врегульовується доступ до мережі в місцях загального користування;
- сайт міста є зорієнтованим на інформацію та структурованим за фактичним принципом розподілу владних повноважень;
- офіційна інформація чи посилання на неї розташовуються на сайтах інших організацій згідно з місцевим актом.

*Переваги:* широке використання офіційної інформації, контроль над тим, хто яку інформацію поширює і яким способом; невеликі терміни впровадження; розуміння та підтримка цього з боку громадян похилого віку, які є переважно консервативними та не знають, як користуватись новими технологіями. Крім того, консультації з громадськістю громадяни похилого віку можуть розглядати як слабкість влади (уряд не може приймати рішення самостійно, він втратив свою силу і не може захистити нас більше; саме тому він просить нашої поради).

*Недоліки:* зростання недовіри з боку молодого покоління, яке, власне, й використовує Інтернет. Такий підхід суперечитиме правилам використання Інтернету в міській бібліотеці, розробленим за рекомендаціями Асоціації бібліотек Сполучених Штатів Америки. Для реалізації альтернативи необхідні додаткові фінансові ресурси, зокрема на адміністрування рішень. Відчувається брак вітчизняної практики регулювання таких питань на місцевому рівні та відповідного національного законодавства.

### *Альтернатива 3. Запровадити зорієнтований на користувача підхід до використання Інтернету для зв'язків із громадськістю*

Веб-портал, зорієнтований на користувача, запроваджує отримання інформації та послуг “в один крок” (тобто одним рухом) через структурування інформації відповідно до потреб різних груп користувачів. Наприклад, веб-сторінка для місцевих користувачів може містити інформацію про події в громаді та її розвиток, можливість працевлаштування, місцеві податки, доступ до державних послуг та муніципальні контракти. Відокремлена ділова веб-сторінка може містити інформацію про місцеві економічні структури, головних роботодавців, бізнесові податки та ліцензування, також відвідувач тут може отримати інформацію про історію міста, цікаві туристичні місця, тутешні фестивалі та культурні події. Таким чином, сам дизайн вже забезпечує зручний та ефективний доступ до інформації, яка надходить від різних відділів чи департаментів, зовнішніх ресурсів (громадські організації, бізнес-групи тощо), а муніципалітет виступає як провідник в мережі.

Підхід має на меті встановлення горизонтальних зв'язків між громадянами та урядом і зміщення акценту з держави на користувача, громадянина.

- Через прийняття локальних актів встановлюються строки та правила використання електронної пошти до ухвалення Закону “Про цифровий підпис”;
- сайт міста зорієнтований на потреби користувача;
- офіційна інформація та посилання на неї розміщуються на сайтах інших організацій відповідно до контрактів;
- впровадження електронного консультування на локальному рівні (круглі столи, електронні опитування).

*Переваги:* низькі витрати на адміністрування рішень; висока гнучкість інформаційних ресурсів міста; задоволення інформаційних потреб молоді без ущемлення прав жителів похилого віку.

*Недоліки:* бракує вітчизняної практики регулювання таких питань на місцевому рівні, відповідного законодавства на національному рівні; упереджене ставлення державних службовців до впровадження інформаційних технологій в управління.

## Рекомендації

Результати порівняння альтернативних варіантів за п'ятьма універсальними критеріями наведені у табл. 1.

Таблиця 1

Альтернативи	Критерії					Сумарний рейтинг
	Результативність	Політична здійсненність	Адміністративна здійсненність	Ефективність	Справедливість	
Альт-ва 1	0.5	1	3	1	1	6.5
Альт-ва2	2	3	2	2.5	2.5	12
Альт-ва 3	3	1.5	1	2	3	10.5

Критерії визначались так.

### Результативність

Кількість трансакцій та запитів, надісланих до міських владних органів через інтернет, кількість відвідувачів сайту, рейтинг задоволення відвідувачів інформацією і, нарешті, рейтинг довіри населення до влади – вимірювальні показники результативності політики.

Альтернатива 1 не дає покращення стосунків між урядом та громадянами. Нема жодних підстав, що ця політика фактично досягне бажаних результатів. Мета не досягається внаслідок запровадження альтернативи, інші засоби комунікації не дозволяють залучати людей в процес прийняття рішень.

Альтернатива 2 реальна з боку технічної перспективи. Досвід українських міст, таких як Славутич, Бердянськ, демонструє, що виникнення нового каналу доступу до державної інформації та послуг позитивно впливає на стосунки влади та громадян. Є можливість залучення молоді до процесу вироблення рішень, не нехтуючи водночас інтересами людей похилого віку в новому суспільстві. Завдання політики повністю неможливо досягти, враховуючи наявний рівень ресурсів. Додаткові ресурси покращать результативність політики.

Альтернатива 3 реальна з боку технічної перспективи, але вимагає додаткових реформ у практиці державної служби. Це стосується, зокрема, впровадження нових технологій в управлінський процес. Завдання політики не досягається повністю через брак наявних ресурсів. В той же час альтернатива найсприятливіша для використання Інтернету щодо зв'язків із громадськістю та процесу прийняття рішень.

### Політична здійсненність

Нижчезазначені особи та різні групи, яких стосується ця проблема:

мер міста, рада міста, депутат парламенту, державні службовці, місцеві лідери політичних партій, неурядових організацій, навчальні заклади.

Альтернативу 1 можуть підтримати державні службовці, місцеві лідери деяких політичних партій; не підтримати – мер, неурядові організації, навчальні заклади, молодь.

Альтернативу 2 можуть підтримати мер, місцева рада, депутат парламенту, неурядові організації, навчальні заклади; не підтримати – державні службовці, місцеві лідери деяких політичних партій.

Альтернативу 3 можуть підтримати мер, неурядові організації, навчальні заклади; не підтримати – державні службовці, міська рада, місцеві лідери деяких політичних партій, жителі похилого віку.

Оцінювання критерію зроблено з урахуванням можливостей, впливу, влади та фінансових ресурсів кожного з учасників для досягнення своєї мети. До уваги було взято те, котрі з учасників найбільше бажають досягнення своїх завдань, ким і в яких організаціях будуть ухвалені рішення.

### Адміністративна здійсненність

Альтернатива 1 не може бути впроваджена за умов теперішнього політичного контексту. Соціальне та адміністративне підґрунтя сприятливе для альтернативи. Штат – відповідний.

Альтернатива 2 може бути впроваджена за умов нинішнього політичного та соціального контексту. Адміністративний контекст є несприятливим для альтернативи. Команда майже відповідна. Маємо потрібні фізичні засоби для впровадження альтернативи, але бракує для цього фінансових ресурсів. Інші ресурси можуть бути мобілізовані (міжнародні фонди, внески громадських організацій тощо).

Альтернатива 3 може бути впроваджена за умов сучасного політичного та соціального контексту. Адміністративний контекст є несприятливим для альтернативи. Команда не відповідна. Маємо потрібні фізичні засоби для практичної реалізації, але фінансових ресурсів недостатньо. Інші ресурси можуть бути мобілізовані частково (міжнародні фонди).

### Ефективність

Вигоди альтернативи 2 (для місцевої громади): транскордонні зв'язки громади, зовнішньоекономічні ефекти, обмін новими практиками та знаннями, скорочення часу на отримання інформації від органів місцевої влади, залучення молоді до процесу прийняття рішень, підтримка владних рішень громадськістю, сталий розвиток місцевої громади, контактування з городянами, що виїхали з міста, впровадження нових технологій в управлінський процес.

Втрати альтернативи 2: зміна правил користування Інтернетом в міській бібліотеці; досить висока вартість адміністрування рішень; бракує вітчизняної практики та відповідного національного законодавства; опір державних службовців, місцевих лідерів деяких політичних партій.

В результаті фінансового оцінювання вартості (або альтернативної вартості) вигід та витрат визначається ефективність кожної альтернативи. Оцінка, подана в таблиці, базується на приблизних розрахунках.

### Справедливість

Оцінювання справедливості альтернатив щодо вигід та витрат зроблена приблизно.

Отже, рекомендується впровадити альтернативу 2: запровадити зорієнтований на надавача інформації підхід до використання Інтернету для зв'язків із громадськістю;

Клієнту, зокрема, рекомендується:

- створити інформаційно-орієнтований веб-сайт;
- передбачити на ньому віртуальні опитування, консультації, електронне листування з мером та іншими офіційними особами;
- розробити та прийняти місцеві акти з інформаційної політики в органах влади м. Рубіжного;
- з'ясувати та розмежувати відповідальність місцевих засобів масової інформації та механізм співпраці ЗМІ та місцевої влади;
- залучити можливі джерела фондів для створення доступу до Інтернету в місцях загального користування;
- надати інформаційну підтримку створенню веб-сайту.
- зобов'язати місцевий відділ освіти провести семінари “Як використовувати веб-сайт мого міста” в школах та інших навчальних закладах;
- оцінити впровадження альтернативи.

## **Впровадження**

### Тест на адекватність

Стратегія адекватна зазначеним завданням. Інші стратегії в цій сфері підтримують цю політику (стосовно місцевих ЗМІ). Ресурсів, необхідних для впровадження, бракує за кількістю та структурою. Організація має управлінські навички, необхідні для імплементації. Показники результативності необхідні та достатні для визначення досягнення цілей.

### Тест залежності

Впровадження залежить від політичних, економічних та соціальних умов. В політичному плані альтернатива може бути впроваджена завдяки підтримці різних груп інтересів та осіб.

З економічного боку впровадження залежатиме від залучення додаткових ресурсів, бо наявних недостатньо. В соціальному плані реалізація залежатиме від розширення доступу до Інтернету в публічних місцях та закладах освіти. Зараз відкрито інтернет-центр в міській бібліотеці, доступ до Інтернету мають вищі навчальні заклади та ліцей. Школи міста доступу до всесвітньої мережі поки що не мають.

Беручи до уваги можливі джерела фінансування, впровадження залежить від співпраці міської ради з міжнародними фондами та підприємствами міста. Відповідний досвід є. У разі відмови у співпраці планується залучити різних партнерів окремо і створити портал з окремих частин. Він враховуватиме всі групи інтересів у процесі створення порталу та використовувати всі можливі джерела фінансування.

### **Комунікаційний план**

Популяризація сайту міста допоможе суттєво підвищити результати реалізації політики. Її проведення передбачає:

- 1) публікацію матеріалів в спеціалізованих виданнях для місцевого самоврядування з метою поширення набутого досвіду та отримання відгуків;
- 2) адресне поширення інформації про сайт;
- 3) публікації в місцевій пресі;
- 4) обговорення нормативного врегулювання створення та функціонування сайту, політики місцевої влади в сфері використання нових інформаційних технологій;
- 5) залучення фахівців до участі в круглих столах з проблем створення сайту;
- 6) залучення волонтерів-студентів;
- 7) видання брошури-довідника з користування сайтом;
- 8) розроблення презентаційного компакт-диску;
- 9) прес-конференції зі створення сайту та оцінювання виконаних робіт.

### **Використані джерела**

1. Биченко А. Адміністративна реформа: соціологічне опитування населення // Нацбезпека і оборона. – 2000, № 5, стор. 56 – [http://www.uceps.com.ua/ukr/all/journal/2000\\_5/html/content.shtml](http://www.uceps.com.ua/ukr/all/journal/2000_5/html/content.shtml).
2. Офіційний сайт Державного комітету зв'язку та інформатизації України – <http://www.stc.gov.ua/dkzvyazok/galuz.html>
3. Портал АМУ-Діалог (Асоціація міст України)– [www.auc.org.ua](http://www.auc.org.ua).
4. Указ президента України № 928/2000 від 31.07.2000 “Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні” // [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
5. Тивоненко Н. У фокусі – Інтернет – <http://www.stc.gov.ua>.
6. Офіційний сайт Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України – <http://www.sciptrb.gov.ua/>.
7. Інформаційний сервер “UA Today” – <http://uatoday.net/news.php?n=9512&l=>
8. Інтернет-проект “Деловая неделя” – <http://www.dn.kiev.ua/economics/ukraine/era1204.html>
9. Межфракционное объединение “Электронная Украина” // сайт PartOrgUa – <http://part.org.ua/index.php?news=47936401>.

**Володимир Бігун**

(УАДУ, м. Київ)

## **Шляхи створення системи кредитування та страхування експорту в Україні**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** шляхи створення системи кредитування та страхування експорту.

Фінансові та страхові ринки є класичним прикладом “неповних ринків”. Приватні ринки часто не пропонують всі види необхідних послуг, особливо у сфері зовнішньої торгівлі. В більшості країн цю функцію виконують відповідні державні агенції.

В Україні немає жодної державної інституції, яка б могла надавати страхові та кредитні послуги потенційним експортерам та гарантії банкам, які фінансують експортні контракти. Це суттєво знижує конкурентоздатність вітчизняних підприємств та стримує кількісний та якісний розвиток експорту.

**Клієнт:** Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції.

#### **Зацікавлені сторони:**

- всі підприємства, які виробляють або можуть виробляти конкурентоздатну за ціною та якістю продукцію,
- асоціації виробників,
- Рада експортерів при КМУ,
- Департамент державної політики у сфері зовнішньої торгівлі,
- приватні банки,
- окремі народні депутати.

#### **Цілі розв’язання проблеми:**

- рішучі структурні зміни в економіці України за рахунок освоєння зовнішніх ринків збуту для продукції з високим рівнем доданої вартості,
- покращення структури та збільшення обсягів експорту,
- підвищення темпів зростання ВВП,
- зменшення залежності від традиційних ринків збуту.

#### **Альтернативні варіанти:**

- 1) якого ступеня переробки не менше ніж на 1 процентний пункт у структурі товарного експорту;
- 2) перевищення темпів зростання ВВП не менше ніж на 1 процентний пункт порівняно з темпами, які будуть досягнуті без впровадження політики;
- 3) незбитковість діяльності кредитних та страхових інституцій;
- 4) задоволення попиту на кредитно-страхові послуги як мінімум з боку виробників наукової та високотехнологічної продукції;
- 5) середньорічні темпи зростання експорту у перші 5 років після початку активної державної політики не нижче 10%.

**Рекомендації:** пропонується обрати найрезультативніший варіант 4 – створення державної корпорації з кредитно-страхової підтримки експорту.

## Аналітична записка

### Визначення проблеми

На сьогоднішній день в Україні нема системи кредитування та страхування експорту. Через це вітчизняні підприємства, як виробники, так і трейдери, мають значно гірші умови доступу на світові ринки, оскільки їх конкуренти у своїх країнах забезпечені цілим набором послуг, центральне місце серед яких займають банківські та страхові послуги.

Більшість українських підприємства не тільки не можуть використовувати такий загальноприйнятий засіб просування товарів на зовнішні ринки, як продаж товарів у кредит, лізингові та консигнаційні схеми експорту, відкриття кредитних ліній у країні покупця, але й не можуть взяти кредити для виконання експортних контрактів, особливо довго- та середньотермінових, застрахувати експортний контракт від комерційних та політичних ризиків тощо. Банки, в свою чергу, не мають можливості застрахуватися від кредитних ризиків, оскільки нема системи страхування експортних кредитів.

Про нарізність проблеми свідчать:

- численні звернення підприємств до державних органів з проханням надати кредитну підтримку та державні гарантії щодо окремих експортних проектів;
- факти відмови окремих підприємств від укладання перспективних та значних за обсягами експортних контрактів через брак обігових коштів, неможливість отримати кредити під прийнятні проценти, високий рівень політичних або комерційних ризиків тощо;
- низька питома вага продукції із високим ступенем переробки у загальній структурі експорту та брак позитивних тенденцій у товарній структурі експорту (у I кварталі 2002 року питома вага машино-технічної продукції скоротилась до 9,8% у товарній структурі експорту);
- низька завантаженість потужностей машинобудівного комплексу, високий рівень безробіття серед висококваліфікованих інженерно-технічних та наукових кадрів та значна еміграція їх за кордон;
- факти програшу вітчизняними підприємствами закордонних тендерів на постачання високотехнологічної продукції через брак належної кредитної та страхової підтримки; останній приклад – втрата перспективного проекту модернізації танків Т-59 “Аль-Зарар” для Пакистану: контракт підписано з китайцями, оскільки ті запропонували довготермінове кредитування проекту.

Клієнтом цього дослідження є Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, зокрема Департамент державної політики в сфері зовнішньої торгівлі, які є відповідальними за формування та реалізацію державної політики у сфері зовнішньої торгівлі.

### Опис проблеми

Незадоволеність попиту на вказані види послуг обумовлена неспроможністю (або небажанням) комерційних банків та страхових компаній його задовольнити. Наявні очевидна неспроможність ринку та необхідність активнішого державного втручання у розв'язання проблеми.

Фінансові та страхові ринки є класичним прикладом “неповних ринків”. Приватні ринки часто не пропонують всі види необхідних послуг, особливо у сфері зовнішньої торгівлі. В більшості країн цю функцію виконують відповідні державні агенції.

В Україні немає жодної державної інституції, що б могла надавати банкам, які фінансують експортні кредити, гарантії в галузі виробництва та реалізації товарів, призначених на експорт, застрахувати експортний контракт від ризику зміни валютного курсу тощо.

Від часу здобуття незалежності в Україні нема суттєвих позитивних змін у структурі експорту. Україна традиційно експортує продукцію з низьким рівнем переробки. З року в рік 40-45% експорту припадає на продукцію металургійного комплексу, 10-13% – хімічної промисловості, 10-15% – сільського господарства. Рівень конкуренції за такими видами продукції на світових ринках значно нижчий, її можна продати без кредитної та страхової підтримки на умовах 100% попередньої оплати.

В той же час експортний потенціал інших галузей промисловості, в першу чергу машинобудування та легкої промисловості, або зовсім не реалізується, або реалізується частково

та неефективно. Україні так і не вдалося знайти адекватну заміну ринкам колишнього СРСР, що стало основною причиною економічних негараздів. Більшість старих коопераційних зв'язків було втрачено, а налагодження нових потребує значної державної підтримки. Брак такої підтримки обумовлює подальше скорочення питомої ваги продукції високого рівня переробки у структурі експорту та виробництва.

Враховуючи високу залежність української економіки від зовнішніх ринків (обсяг експорту традиційно перевищує 40% ВВП) та низький рівень платоспроможного попиту на внутрішньому ринку, можна стверджувати, що високі темпи зростання економіки не можливі без відповідного зростання експорту, насамперед експорту нетрадиційних для України видів товарів. А це, в свою чергу, неможливо здійснити, навіть за умови вступу України до СОТ, без створення належної інфраструктури підтримки експорту, центральним елементом якої має бути система кредитування та страхування експорту.

Таким чином, проблема надзвичайно важлива і масштабна, оскільки йдеться про перспективи зростання вітчизняної економіки та місце України у світовому розподілі праці.

Розвинуті країни давно розв'язали цю проблему, створивши так звані офіційно підтримувані державою експортні кредитні агенції (ЕКА). Діяльність таких агенцій дозволяє урядам держав, особливо членів Великої сімки, проводити надзвичайно активну, певною мірою навіть агресивну зовнішньоекономічну політику. Наприклад, державний Ексімбанк США, створений у 30-х роках для розвитку зовнішньої торгівлі з СРСР, у наступні роки поступово почав відігравати роль ключової ланки у розгалуженій системі стимулювання експорту США до інших країн світу, співпрацюючи з іншими державними спеціалізованими агенціями (такими як "*Commodity Commercial Corporation*", що спеціалізується на підтримці експорту сільськогосподарської продукції) та приватними банками і страховими компаніями. При цьому участь приватних кредиторів та страховиків максимально заохочується: кредити та страхові премії в першу чергу виплачуються приватним банкам та страховим компаніям, в другу – спеціалізованим змішаним або державним корпораціям, і в останню чергу – державному Ексімбанку.

На теперішній час офіційно підтримувані державою експортні кредитні агенції створено у понад 70 країнах світу, зокрема у багатьох країнах Східної Європи (Угорщина, Польща, Чехія, Росія тощо). Внесок таких агенцій у розвиток національних економік важко переоцінити. Зокрема, завдяки діяльності канадської державної корпорації "*Export Development Canada*" (EDC) тільки за 2001 рік було додатково вироблено ВВП на суму близько 30 млрд. канадських доларів та створено понад 450000 робочих місць.

Останнім часом уряди держав намагаються максимально комерціалізувати діяльність таких агенцій та надають їм значну незалежність. Проте поступово відмовляючись від висування політичних вимог при кредитуванні експорту, уряди уважно слідкують за обстоюванням агенціями національних економічних інтересів. У більшості випадків такі агенції, незалежно від форми власності, створюються та діють відповідно до спеціального закону, який чітко визначає їх функції та повноваження. Всі агенції, що спираються на фінансову підтримку держави, обов'язково підзвітні урядам.

Зокрема, останні зміни мандату EDC надали корпорації можливість здійснювати широкий спектр додаткових видів діяльності, зокрема інвестування, фінансування та страхування на внутрішньому ринку, позички на міжнародному ринку капіталів тощо. Операції, які EDC вважає занадто ризикованими для неї, можуть бути підтримані спеціальним державним рахунком "*Canada Account*", створеним для підтримки експорту.

Певні кроки щодо створення системи кредитування та страхування експорту було зроблено і в Україні. Перші спроби Уряду та Мінекономіки створити систему страхування експорту на базі Укрексімбанку та Держінвесту у другій половині 90-х років не дали належних результатів, оскільки не було концепції та чіткого плану створення та діяльності кредитно-страхової установи.

За пропозицією Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції Кабінет Міністрів України долучив питання створення ефективної системи кредитування та страхування експорту до пріоритетних напрямків діяльності Уряду, передбачивши певні заходи у Програмі соціально-економічного розвитку України на 2002 рік та у Програмі стимулювання експорту продукції, схваленої розпорядженням КМУ наприкінці 2001 року.

Проте обидві програми носять дещо декларативний характер. Як і у 90-х роках бракує концепції основних засад створення і функціонування кредитно-страхової агенції, тому програми не передбачають конкретних організаційних, фінансових та правових заходів і механізму розв'язання проблеми страхування та кредитування експорту.

На сьогоднішній день існує тільки проект Закону "Про кредитування та страхування експорту", що розробило Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, і який потребує деталізації.

### **Консультації**

Про актуальність проблеми свідчать численні звернення українських підприємств, асоціацій виробників до Уряду, міністерств та відомств з проханням надати фінансову, як правило кредитну, підтримку та державні гарантії у здійсненні тих чи інших експортних проектів. Особливу зацікавленість проявляють судно- та літакобудівні заводи та інші підприємства машинобудівного комплексу з довготривалим циклом виробництва.

До груп інтересів можна віднести всі підприємства, які виробляють або можуть виробляти конкурентноздатну за ціною та якістю продукцію. Проте в широкому розумінні проблема зачіпає все суспільство, оскільки мова йде про забезпечення національних інтересів на зовнішніх ринках та майбутню економічну міць держави. У сучасному світі офіційно підтримувані державами ЕКА є найефективнішими інструментами економічної конкуренції.

Наявні групи підтримки, такі як асоціації виробників (наприклад, Асоціація підприємств легкої промисловості), Рада експортерів при КМУ тощо не виявляють достатньої наполегливості, бракує координації їх дій щодо розв'язання проблеми. Приватні банки не виявляють помітної активності, хоча об'єктивно повинні бути зацікавлені у створенні системи державних гарантій експортних кредитів.

Департамент державної політики у сфері зовнішньої торгівлі Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України шукає шляхи розв'язання проблеми, проте не має належної підтримки в інших органах державної влади. Як у суспільстві в цілому, так і серед осіб, які мають повноваження приймати рішення, нема адекватного розуміння важливості та нагальності проблеми. Про це свідчить те, що в засобах масової інформації питання кредитної та страхової підтримки експорту практично не обговорюється, в парламенті відсутні будь-які значні лобістські сили, здатні забезпечити проходження відповідного закону. Для органів виконавчої влади проблема також не набула потрібного рівня пріоритетності, в усякому разі на стадії готування та прийняття рішень можливі неповне розуміння або й протидія з боку Мінфіну, Податкової служби тощо (наприклад, з питань бюджетних видатків на утворення і функціонування державної кредитно-страхової агенції або податкових пільг для неї).

### **Моделювання проблеми**

Основні цілі: зростання експорту, підвищення темпів зростання ВВП, покращення структури експорту та виробництва.

Додаткові (інструментальні) цілі: створення дієвого та ефективного механізму державного стимулювання експорту та регулювання його товарної структури.

#### Критерії досягнення цілей:

- 1) середньорічні темпи зростання експорту у перші 5 років після початку активної державної політики не нижче 10%;
- 2) щорічне зростання питомої ваги машино-технічної та інших видів продукції високого ступеня переробки не менше ніж на 1 процентний пункт у структурі товарного експорту;
- 3) перевищення темпів зростання ВВП не менше ніж на 1 процентний пункт порівняно з темпами, які будуть досягнуті без впровадження політики;
- 4) незбитковість діяльності кредитних та страхових інституцій;
- 5) задоволення попиту на кредитно-страхові послуги як мінімум з боку виробників наукової та високотехнологічної продукції.

### **Альтернативні варіанти**

- 1) продовження теперішньої політики;
- 2) кредитна та страхова підтримка експортерів через спеціально утворений департамент у структурі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції;
- 3) кредитна та страхова підтримка експортерів через спеціально утворений департамент у структурі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції;
- 4) Створення державної корпорації з кредитно-страхової підтримки експорту.

#### *Альтернатива 1. Продовження теперішньої політики*

Ця альтернатива полягає у декларативній підтримці експорту без створення ключової ланки системи підтримки експорту – офіційної агенції з кредитування та страхування експорту.

##### Невтручання держави має такі переваги:

- не потрібно витратити державні фінансові, матеріальні та людські ресурси;
- нема фінансових ризиків;
- чистота ринку: рано чи пізно, попит на послуги викличе певну пропозицію; в усякому разі у майбутньому приватний сектор самотужки зможе частково задовольнити потреби експортерів у коротко- та середньотермінових кредитах та страховій підтримці за експортними операціями з низьким рівнем ризику;
- така політика має високий рівень адміністративної здійсненності.

##### Недоліки:

- більшість підприємств, особливо з тривалим циклом виробництва, ще значний час не зможуть вийти на зовнішні ринки;
- значний ризик втрати традиційних ринків збуту через одноманітність методів просування вітчизняної продукції на зовнішні ринки (переважно ціновий демпінг або приховане субсидування);
- продовження практики неповернення валютної виручки за ризикованими експортними контрактами;
- збереження високого рівня ризикованості експортної діяльності;
- неможливість забезпечити прийнятні темпи зростання ВВП та необхідні структурні зміни в економіці;
- негативний вплив на майбутні покоління: Україна може назавжди втратити можливість зайняти достойне місце у міжнародному розподілі праці та стати розвинутою країною.

Міжнародний досвід, як і певний власний досвід України, свідчать, що неможливо створити ефективну систему кредитної та страхової підтримки експорту без активної участі держави, фінансової та організаційної. Це пов'язано не тільки з неспроможністю ринку задовольнити всі види необхідних послуг, але й з все більшою конкуренцією між державами за ринки збуту. Офіційно підтримувані урядами держав експортно-кредитні агенції також конкурують між собою, пропонуючи нові види послуг, нижчі ставки кредитів та страхових премій, сучасніші технології обслуговування клієнтів.

Тому всі дальші альтернативи передбачають вирішальну роль держави у формуванні та функціонуванні системи кредитування і страхування експорту. Відповідно до світового досвіду, існує три основних види офіційних кредитних агенцій: департамент (або інший підрозділ) у складі одного з міністерств, окрема державна агенція (корпорація) або приватна (чи змішана за формою власності) фірма, що діє за інструкціями уряду та підзвітна йому.

**Альтернатива 2.** *Кредитна та страхова підтримка експортерів через спеціально утворений департамент у структурі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції*

Така форма офіційної експортно-кредитної агенції використовувалася в окремих країнах, зокрема у Швейцарії. За такої системи кредити, суми страхових вимог тощо виплачуються безпосередньо з бюджетного рахунку, а плата за кредит (проценти), страхові премії та інші платежі надходять на бюджетний рахунок.

Переваги:

- уряд отримує дієвий механізм стимулювання пріоритетних галузей економіки та найефективніших експортних проектів;
- така форма організації державної кредитної агенції не потребує додаткових державних коштів на утворення статутного фонду;
- за такої системи операції з кредитування та страхування можна легко звільнити від оподаткування, оскільки йдеться про операції з бюджетними коштами.

Недоліки:

- така система може виявитись неефективною, оскільки державні службовці, що працюватимуть у відповідному департаменті, можуть не бути достатньо зацікавлені (в першу чергу у матеріальному плані) у прибутковості діяльності департаменту;
- висока ймовірність корупції, оскільки посадові особи матимуть можливість необ'єктивно оцінювати проекти, підтримувати менш ефективні з них за рахунок бюджетних коштів;
- недостатня оперативність: існування спеціального департаменту всередині органів виконавчої влади призведе до довготривалих узгоджень рішень;
- залежність обсягів кредитування і страхування від стану наповнення бюджету.

Більшість країн відмовились від використання такої форми організації офіційної експортно-кредитної агенції, оскільки вона сприяє утворенню дефіциту бюджету.

**Альтернатива 3.** *Створення приватної кредитно-страхової компанії (агенції), яка б діяла за інструкціями Уряду і була б йому підконтрольна*

В багатьох країнах важливим інструментом експортної політики Урядів є приватні кредитно-страхові агенції. Такі агенції утворюються і діють відповідно до спеціальних законів, їх діяльність спрямовує і контролює відповідна державна наглядова рада. Зокрема, Австрія, Німеччина, Нідерланди виконують свої державні програми кредитування та страхування експорту через приватні компанії *OeKB*, *"Hermes"*, *NCM* відповідно. Відносно недавно стала приватною колишня французька експортно-кредитна державна агенція *COFACE*. У Великій Британії через приватні компанії *NCM-UK* та *"Trade Indemnity"* здійснюється страхування короткотермінових кредитів.

Переваги:

- така форма агенції потребує значно менше державних фінансових ресурсів на її заснування та діяльність;
- приватні компанії можуть працювати значно ефективніше за державні, оскільки вони діють на комерційній основі, мають певну незалежність та націлені на прибуток;
- відносно низький рівень залучення держави та м'які інструменти впровадження політики;
- позитивний міжнародний досвід.

Недоліки:

- на сьогоднішній день нема приватних структур відповідного профілю, зацікавлених і здатних виконувати функцію офіційно підтримуваної державою кредитно-страхової агенції та надавати необхідний перелік послуг;
- діяльність приватної компанії може виявитись менш результативною ніж державної, оскільки приватна компанія надаватиме перевагу короткотерміновим та менш

ризикованим проектам, які швидше приносять прибуток, і менше уваги приділятиме стратегічним інтересам держави;

- буде важче досягти головної мети: пріоритетного розвитку експорту продукції з високим ступенем переробки.

#### **Альтернатива 4.** Створення державної корпорації з кредитно-страхової підтримки експорту

Державні кредитно-страхові корпорації (або спеціальні державні експортні банки) діють в переважній більшості розвинутих країн та в країнах, що намагаються стати такими.

Така корпорація створюється та працює відповідно до спеціального закону, має значну незалежність від державних органів та повинна надавати цілий комплекс кредитних та страхових послуг на комерційній основі. Разом з тим, вона є підзвітною і підконтрольною Уряду та реалізує його політику.

##### Переваги:

- Уряд України отримає потужний інструмент, за допомогою якого можна здійснювати не тільки стимулювання розвитку і регулювання структури експорту, але й реформувати структуру економіки в цілому;
- така система є ефективнішою, ніж пряма державна підтримка через спеціальні структурні підрозділи, та результативнішою, ніж система, заснована на діяльності підтримуваної державою приватної компанії;
- позитивний зарубіжний досвід: більшість країн, що мають ЕКА, створили їх саме на такій основі;
- можливість фінансування та комплексної підтримки найперспективніших підприємств та експортних проектів;
- створення важелів стимулювання розвитку високотехнологічного виробництва та умов для завоювання нових регіональних і товарних ринків збуту;
- забезпечення необхідних умов для участі українських підприємств у закордонних тендерах;
- можливість регулювання державою обсягів та структури експорту.

##### Недоліки:

- необхідність значних державних витрат на статутний фонд компанії, організаційні заходи, приміщення, підготовку фахівців тощо;
- брак в Україні позитивного досвіду у створенні та функціонуванні такої компанії;
- значна ймовірність відхилення Верховною Радою відповідного законопроекту через недостатнє усвідомлення парламентаріями важливості проблеми та/або через необхідність бюджетних витрат;
- відносно низький рівень політичної та адміністративної здійсненності (обмеженість можливостей та повноважень Уряду, слабе лобі у парламенті та інших органах влади, дефіцит ресурсів тощо).

#### **Рекомендації**

Порівняльний аналіз переваг та недоліків можливих шляхів розв'язання проблеми за п'ятьма універсальними критеріями наведено у таблиці.

Критерії	Альтернатива			
	A1	A2	A3	A4
Результативність	1	3	2	3
Ефективність	1	2	3	3
Справедливість	1	2	3	2
Адмін. здійсненність	3	2	1	2
Політична здійсненність	3	2	2	1

Всі критерії оцінено за 3-бальною шкалою: 3 – високе значення, 2- середнє, 1 – низьке.

Результативність є найнижчою (1) для А1, оскільки важко сподіватись на те, що ринок самотужки створить адекватну пропозицію кредитних та страхових послуг в найближчі роки. Через це ймовірність досягнення запланованих (у моделюванні проблеми) показників зростання експорту, ВВП та структурних змін близька до 0.

Результативність А2 (підтримка через спеціальний підрозділ) та А4 (діяльність державної корпорації) є високою, оскільки в обох випадках державна фінансово- страхова підтримка експортерів, незалежно від механізму її надання, з високою ймовірністю спричинить як зростання експорту та ВВП, так і покращення структури експорту.

Результативність А3 оцінено як середню, тому що приватна компанія у своїй діяльності уникатиме надто ризикованих та довготермінових проєктів. Через це ймовірність досягнення запланованих темпів зростання експорту та ВВП є високою, а ймовірність відповідних темпів структурних змін – низькою.

#### Ефективність

Більш-менш точна грошова оцінка суспільних вигід та витрат в разі реалізації кожної з альтернатив неможлива. Проте очевидно, що в разі створення дієвого механізму кредитування та страхування експорту суспільні вигоди, пов'язані із зростання експорту, ВВП, збільшенням податкових, митних та інших надходжень до бюджету, збільшенням кількості робочих місць тощо вимірюватимуться багатьма мільярдами гривень щорічно. Суспільні витрати, необхідні для створення такої системи, є на порядок нижчими і вимірюються сотнями мільйонів гривень і мають разовий характер.

Наведені у таблиці оцінки альтернатив здійснені на підставі їх якісного аналізу.

Ефективність альтернативи А1 низька (1). З одного боку, за нинішньої політики не можна досягти жодної з поставлених цілей, з іншого боку, коли нема прямих видимих витрат, така політика призводить до значних негативних наслідків, головний з яких – подальше відставання України від провідних країн за рівнем економічного розвитку.

Найефективнішими є альтернативи А3 та А4. Хоча діяльність приватної компанії (А3) менш результативна, ніж державної (А4), фінансові та організаційні суспільні витрати менші за реалізації А4. Тому співвідношення вигід та витрат в обох альтернативах приблизно однакові та ефективність однаково висока.

Ефективність А2 (підтримка експортерів через підрозділ міністерства) оцінена як середня, тому що така система недостатньо оперативна, існує значний ризик корупції, важко знайти механізм зацікавлення держслужбовців у ефективній роботі такої системи. Незважаючи на порівняно високу результативність, співвідношення вигід та витрат (з урахуванням можливих негативних наслідків) є гіршим, ніж у А3 та А4.

#### Справедливість

Нинішня політика (А1), порівняно з іншими альтернативами, на перший погляд відрізняється вищим рівнем горизонтальної та вертикальної справедливості: держава не підтримує жодне підприємство, а тому всі нібито рівні. Насправді ряд підприємств-експортерів, які мають певний вплив на органи влади чи посадових осіб, часто отримують значну державну підтримку якщо не у вигляді прямих кредитів чи державних гарантій, то як податкові чи інші пільги, приховане субсидування тощо (приклад – експеримент у гірничо-металургійному комплексі). Таким чином, брак офіційної системи кредитування та страхування експорту, яка б підтримувала найефективніші та найважливіші для держави проєкти, призводить до того, що окремі підприємства отримують державну допомогу в іншій формі та не завжди законними методами. Крім того, слід взяти до уваги, що теперішня політика має значний негативний вплив на майбутні покоління, оскільки без сильної експортної політики Україна не має шансів стати розвинутою державою. Тому рівень справедливості А1 є низьким.

Решта альтернатив відрізняються високою міжвіковою справедливістю через позитивний вплив на долю майбутніх поколінь. Проте горизонтальна справедливість А2 та А4 відносно нижча за А3, оскільки підтримка експортерів через державний орган здійснюватиметься вибірковіше

(орієнтація на машинобудівну продукцію), ніж у випадку приватної компанії. Тому справедливості A2 та A4 оцінено як середню, а A3 – як високу.

#### Політична здійсненність

Найвища в A1, оскільки нема розуміння важливості проблеми не тільки широкою громадськістю, але й у деяких державних органах. Крім того, нинішня нестабільна політична ситуація відволікає увагу народних депутатів та відповідальних осіб в органах виконавчої влади від розв'язання економічних проблем.

Низьку політична здійсненність має A3, оскільки відсутні впливові групи для відстоювання та впровадження цієї альтернативи.

A2 та A4 відповідають пріоритетам Уряду, проте групи підтримки поки що не мають достатнього впливу на процес прийняття рішень. Тому політична здійсненність цих альтернатив середня.

#### Адміністративна здійсненність

Найнижча в A4, оскільки створення державної корпорації зі статутним фондом потребує значних фінансових, матеріальних та людських ресурсів. Проект Закону України “Про державну підтримку страхування та кредитування експорту” Верховна Рада ще не розглядала і доля проекту невизначена. Крім того, сучасні політичні та соціальні умови не сприяють реалізації альтернативи. Через ці ж причини найвищу політичну здійсненність має A1.

При виборі альтернатив ключовим критерієм має бути результативність, оскільки поставлені цілі надзвичайно важливі для економіки України. Цьому критерію найбільше відповідає A4 (створення державної корпорації), яка має також високу ефективність та задовільну оцінку за критеріями справедливості та політичної здійсненності. Проблеми з адміністративною здійсненністю можуть бути розв'язані за умови чіткої організації зусиль всіх груп підтримки, державних органів та посадових осіб.

Тому для впровадження рекомендується обрати A4 – створення державної корпорації з кредитування та страхування експорту. Головним напрямком діяльності такої корпорації має бути підтримка експорту високотехнологічних товарів, довготермінових та стратегічно важливих для України проектів. У своїй діяльності така корпорація повинна не тільки надавати прямі кредити, але й, що надзвичайно важливо, максимально заохочувати залучення до підтримки таких проектів приватних кредиторів, надаючи їм тверді гарантії повернення кредитів. В подальшому така корпорація повинна стати центральною ланкою цілої мережі спеціалізованих (за видами послуг та за сферами обслуговування) фінансових та страхових інституцій різних форм власності та перетворитись на головний інструмент державної експортної політики.

### **Впровадження**

Першим кроком, необхідним для реалізації альтернативи, має бути створення спеціальної міжвідомчої робочої групи з підготовки та реалізації цього проекту. До її складу мають увійти посадові особи та спеціалісти з Міністерства економіки та європейської інтеграції, Міністерства фінансів, Міністерства промислової політики, Міністерства юстиції, Національного банку, Укресімбанку та інших зацікавлених установ та підприємств. Координація діяльності такої групи може здійснюватись Департаментом державної політики у сфері зовнішньої торгівлі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України.

Основними завданнями такої групи має бути:

1. Розроблення та реалізація комунікативного плану, метою якого буде привернення уваги до суті, важливості та нагальності проблеми посадових осіб Уряду та міністерств, Адміністрації Президента, народних депутатів. Важливо розпочати широке обговорення проблеми, в тому числі у засобах масової інформації, оскільки вона не набула потрібного звучання серед широкої громадськості. Важливо залучити до дискусії не тільки представників груп інтересів і груп підтримки, але й експертів, парламентарів, та посадових осіб, від яких залежить прийняття рішення.
2. Проведення детального дослідження обсягів та структури попиту експортерів на кредитні та страхові послуги з метою визначення найпріоритетніших проектів, обсягу можливих

- державних кредитів та страхових зобов'язань, розміру статутного фонду майбутньої корпорації.
3. Вивчення всіх можливостей залучення міжнародної технічної допомоги та використання зарубіжного досвіду при створенні корпорації.
  4. Доопрацювання проекту Закону України “Про державну підтримку страхування та кредитування експорту” з метою конкретизації порядку створення, напрямків діяльності, повноважень створюваної корпорації, а також принципів її взаємовідносин з органами влади.
  5. Підготовки та реалізація конкретних пропозицій щодо створення корпорації, зокрема:
    - розробка структури корпорації;
    - підготовки необхідних нормативно-правових документів;
    - пошук та готування кадрів;
    - розроблення механізму контролю за діяльністю корпорації;

### **Використані джерела**

1. Програма стимулювання експорту продукції (Розпорядження КМУ від 06.12.2001).
2. Програма соціально-економічного розвитку України на 2002 рік.
3. Christopher M.Korth. International Business. Environment and Management.
4. Danial Drach, Meric S.Gertler. The New Era of Global Competition. State Policy and Market Power.
5. David Stager. Economic analysis and Canadian Policy.
6. M.Kuhn, B.Horvath, C.Jarvis. Officially Supported Export Credits. IMF.
7. EDC Program Guide.
8. Export Development Act of Canada.
9. Export Wise. EDC. Summer 2002.
10. Building to the Future. EDC annual report 2001.
11. Статистичні збірники ДМС та Держкомстату за 1995-2001 рік та I півріччя 2002 року.
12. [www.edc.ca](http://www.edc.ca).
13. [www.ccc.ca.eng/abo\\_main.cfm](http://www.ccc.ca.eng/abo_main.cfm)
14. [www.dfait\\_maeci.gc.ca](http://www.dfait_maeci.gc.ca)
15. [www.wto.org](http://www.wto.org).
16. [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).
17. [www.me.gov.ua](http://www.me.gov.ua)
18. [www.buisines.baylor.edu](http://www.buisines.baylor.edu)

### **Додаток 1**

#### **Міжнародний і канадський досвід організації державної кредитно-страхової підтримки експорту**

##### *Загальні положення*

Більшість країн для реалізації своєї експортної політики використовують так звані офіційно підтримувані експортні кредитні агенції (Officially Supported Export Credit Agencies або ОЕСА). Основною метою діяльності таких агенцій є підтримка та розвиток національного експорту. Офіційні експортні кредитні агентства (ОЕСА) досягають цієї мети або за допомогою забезпечення експортних фінансів безпосередньо або частіше за допомогою забезпечення гарантій чи страхування угод, що фінансує приватний сектор. ОЕСА також є каналом для державних експортних субсидій.

Вони створені у понад 70 країнах світу, насамперед у розвинутих країнах. Активно створюються такі агенції і в країнах Східної Європи (Чехія, Угорщина, Польща, Росія тощо).

Канадський уряд підтримує експортерів через корпорацію *Export Development Canada (EDC)*, засновану у 1943 році. Вплив діяльності цієї корпорації на економіку Канади важко переоцінити.

Так, президент і виконавчий директор EDC пан А. Ian Gillispie зазначає, що завдяки EDC тільки у 2001 році було додатково вироблено ВВП на 30 млрд. дол. та створено 450 тис. додаткових робочих місць. Обсяги фінансування корпорацією експортних проектів перевищили у 2001 році 8 млрд. дол. США, з них 5 млрд. – довготермінових (при цьому статутний фонд корпорації – 1,5 млрд. дол.).

### *Основні напрямки діяльності ОЕСА*

Як правило фінансові ризики, пов'язані з торгівлею, беруть на себе або імпортер, або експортер, або приватні страхові компанії чи фінансові установи за певну плату. Потреба у офіційно підтримуваних кредитах з'являється тільки тоді, коли ці актори не готові покрити всі ризики, пов'язані з експортним кредитом, за прийнятну ціну.

Причиною державного втручання є певна неспроможність ринку в кредитно-страховій сфері. Деякі рентабельні угоди є надто великими або ризикованими для приватного сектора. Крім того, ОЕСА мають більший доступ до специфічної інформації, особливо про суверенні ризики, яка не доступна для приватного сектора, а також мають можливість врегулювати питання повернення заборгованостей через міжнародні організації, зокрема через Паризький клуб.

Фінансування експорту має два основні типи ризику: комерційний (неспроможність імпортера вчасно розрахуватись) та політичний (неочікувані дії уряду країни-імпортера, що перешкоджають розрахункам).

Більшість ОЕСА надає щонайменше одну з трьох форм фінансової підтримки: прямі кредити, рефінансування або субсидування. Експортні кредити поділяються на короткострокові (звичайно до одного року), середньострокові (від 1 до 5 років) та довгострокові (понад п'ять років). Вид експортних кредитів тісно пов'язаний з типом експорту і набуває форми кредиту постачальнику або кредиту покупцеві.

Якщо позичальник неспроможний повернути застраховану позику, прострочені платежі враховуються на рахунках агентств як заборгованість. Якщо після періоду чекання вимог, звичайно один або два місяці, платіж не зроблено, агентство зобов'язане сплатити вимоги застрахованому кредитору. За надані клієнтам послуги агентство отримує страхову премію.

### *ОЕСА та уряди*

Взаємовідносини між експортними кредитними агентствами та урядами можуть мати різну форму. Експортне кредитне агентство може бути підрозділом всередині одного з міністерств, окремим незалежним урядовим агентством, або навіть приватною компанією, що діє за інструкціями та під контролем уряду. Наприклад, Австрія, Германія та Нідерланди реалізують свої експортні кредитні страхові програми через приватні акціонерні компанії (*OeKB, Hermes, i NCM*, відповідно). Відносно недавно було приватизовано експортне кредитне агентство Франції (*COFACE*). Короткострокове експортне кредитне страхування в Сполученому Королівстві також ведеться через приватні акціонерні компанії (*NCM-UK i Trade Indemnity*). Проте в більшості випадків ОЕСА є окремим державним агентством (*EDC*, Канада; *U.S.Eximbank*, США; *ECGD*, Велика Британія; *Japan Eximbank*, Японія; *SACE*, Італія тощо).

Всі агенції, як приватні, так і державні, мають значну незалежність від державних органів і діють відповідно до спеціального законодавства, яке чітко визначає їх функції, права і обов'язки. Проте всі агентства, що працюють за фінансової підтримки держави, обов'язково підзвітні урядам, мають щось на зріць наглядової ради, яка визначає основні напрямки політики агентства та представляє його на міжнародних форумах.

### *Стосунки між ОЕСА*

З одного боку, експортні кредитні агентства є конкурентами, оскільки обстоюють національні економічні інтереси на світових ринках. Але часто вони виступають як партнери у фінансуванні проектів, які передбачають експорт з кількох країн, узгоджують основні засади своєї політики, обмінюються інформацією про позичальників тощо. Мало того, для координації своєї діяльності та розв'язання спірних проблем ОЕСА утворили ряд міжнародних інституцій та уклали низку угод.

Зокрема, члени Експортної кредитної групи (ECG) Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСД) уклали угоду з офіційно підтримуваних експортних кредитів (так званий Консенсус), яка встановлює певні правила фінансування експорту та запобігає небажаній конкуренції між агенціями. Консенсус встановлює обмеження на терміни та умови експортних кредитів з тривалістю два або більше років. Найважливішими умовами є:

- касовий платіж щонайменше 15 процентів вартості експортного контракту;
- повернення кредитів має здійснюватись регулярно у встановлені проміжки часу; максимальний термін розрахунків – 5 років (8,5 в окремих випадках) для відносно багатих країн і 10 років для інших країн;
- мінімальні процентні ставки, визначені з урахуванням ринкових;
- умови надання зв'язаних кредитів.

Бернський союз (Міжнародний союз кредитів та інвестицій) регулює основні принципи короткострокового кредитування та сприяє обміну інформації з питань експортного кредитування.

Якщо у ОЕСД вирішальний голос мають представники влади країн-учасниць (“опікуни” національних агенцій), то у Бернському союзі агентства представлені самостійно. Крім того, до Бернського союзу входять також агенції, які не є членами ОЕСД.

В останні роки ОЕСА відчувають все більшу конкуренцію з боку приватних страхових товариств, комерційних банків та інших кредиторів на ринках, пов'язаних з відносно низьким рівнем ризику. Тому основну увагу вони приділяють фінансуванню та страхуванню великих, довготермінових та ризикованих проектів.

Останні реформування ОЕСА, які відбулися в деяких країнах, свідчать, що уряди держав надають агентствам все більшої незалежності та повноважень і прагнуть максимально комерціалізувати їх діяльність. Відмовляючись від переслідування неекономічних цілей (наприклад, політичних) при кредитуванні експорту, уряди країн в той же час пильно слідкують за дотриманням національних інтересів у діяльності агентств.

Прикладом такого реформування є недавній перегляд мандату (EDC, Канада), який дозволяє корпорації брати участь у різних видах угод (оренда, інвестиція активів, фінансування і страхування внутрішніх угод), здійснювати позики на міжнародних ринках капіталу тощо. Угоди, які EDC вважає дуже ризикованими, щоб прийняти на власний корпоративний рахунок, можуть бути підтримані державним “Рахунком Канади”, але тільки після того, як угоду розглянула Рада EDC та відповідні державні органи.

### *Підсумок міжнародного досвіду*

Міжнародний досвід свідчить, що створення ефективної системи кредитування і страхування експорту неможливе без участі держави. Офіційно підтримувані урядами експортні кредитні агентства створено у понад 70 країнах світу.

Експортне кредитне агентство може бути підрозділом всередині одного з міністерств, окремим незалежним урядовим агентством, або навіть приватною компанією, що діє за інструкціями та під контролем уряду.

ОЕСА є головним інструментом реалізації державної експортної політики та обстоювання національних інтересів на світових ринках. Діяльність таких агенцій сприяє залученню приватного сектора до кредитування та страхування експортних проектів та стимулює розвиток економіки.

**Оксана Гудзь**

*(Харківський регіональний інститут державного управління УАДУ)*

## **Фінансово-кредитна політика підтримки малого підприємництва на місцевому та регіональному рівнях**

### **Анотація**

**Проблема:** Нинішня система державної підтримки малого бізнесу на регіональному і місцевому рівнях є недосконалою; зокрема, для малих підприємств практично унеможливлений доступ до кредитних ресурсів, з боку місцевих органів влади фактично не впроваджуються нові форми фінансової підтримки розвитку малих підприємств. Центральна влада не спроможна контролювати усі процеси на місцях, не може охопити і врахувати особливості територій. Тому дуже важливу роль у розвитку малого бізнесу відіграють регіональний і місцевий рівні. Саме політику регіональної та місцевої влади, спрямовану на підтримку підприємництва, найменше вивчили українські дослідники, а життєві реалії вимагають конкретних дій вже сьогодні. Тому розв'язання цієї проблеми є першочерговим завданням економічної політики.

**Клієнт:** Краснодарська районна державна адміністрація.

#### **Зацікавлені сторони:**

- місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування,
- підприємці.

#### **Цілі розв'язання проблеми:**

- 1) розвиток небанківського фінансового сектора (мережі кредитних спілок);
- 2) створення нових робочих місць;
- 3) підвищення підприємницької ініціативи в місті.

#### **Альтернативні варіанти:**

- 1) не змінювати чинну політику фінансової підтримки малого бізнесу на місцевому та регіональному рівнях;
- 2) підвищення використання фінансових ресурсів державних фондів (підвищення ролі державного фінансування);
- 3) політика місцевої влади в напрямку підвищення ролі діяльності кредитних спілок і підтримка розвитку мережі кредитних спілок.

**Рекомендації:** рекомендовано для впровадження 3-й варіант "Політика місцевої влади в напрямку підвищення ролі діяльності кредитних спілок і підтримка розвитку мережі кредитних спілок".

### **Аналітична записка**

#### **Визначення проблеми**

Досліджуваною проблемою є недосконалість системи державної підтримки малого бізнесу на регіональному і місцевому рівнях; неможливість доступу до кредитних ресурсів для малих підприємств та впровадження нових форм фінансової підтримки розвитку малих підприємств з боку місцевих органів влади.

Проблема взаємодії органів державної влади та бізнесу актуальна для кожної держави, а для країни, де ринкова економіка тільки формується, якою є Україна, особливо.

Важливим напрямом економічних реформ в Україні є створення умов для формування та функціонування суб'єктів малого підприємництва, які є одним з дієвих засобів у розв'язанні цілої

низки соціально-економічних проблем: забезпечення економічної стабільності, добробут і зайнятість значної частини населення, поповнення бюджетів.

Очевидною істиною є те, що центральна влада не спроможна контролювати усі процеси на місцях, не може охопити і врахувати особливості територій. Тому дуже важливу роль у розвитку малого бізнесу відіграють регіональний і місцевий рівні. Саме політику регіональної та місцевої влади, спрямовану на підтримку підприємництва, найменше вивчили українські дослідники, а життєві реалії вимагають конкретних дій вже сьогодні. Тому розв'язання цієї проблеми є першочерговим завданням економічної політики.

### Опис проблеми

Допомога малому бізнесу на місцевому рівні є найвідповіднішою. Елементи підтримки, що надаються на загальнонаціональному рівні, найчастіше не приносять відчутної користі окремим розрізненим малим підприємствам. Підтримка малого бізнесу на місцях значною мірою відповідає стратегії малих підприємств. Політика регіонального розвитку малого бізнесу повинна спиратися на потреби місцевих малих підприємств, тому що від зростання останніх багато в чому залежить господарський розвиток території. Сьогодні обсяги державної допомоги малому бізнесу несумірні з його потребами. Кошти, які виділяє держава, розподіляються між регіонами нерівномірно. Так, наприклад, для підтримки підприємницьких структур у 1999 році в ряді областей було вишукано кошти з місцевих бюджетів: в Київській – 1370 тис. грн., Одеській – 1050 тис. грн., Харківській – 1000 тис. грн., у місті Києві – 4700 тис. грн. В інших областях кошти або зовсім не виділялися, або виділялися в дуже незначній кількості [1].

Якщо простежити динаміку розвитку малого підприємництва, то в 1996 році в 15 регіонах України спостерігалось збільшення кількості робочих суб'єктів, а в 12 регіонах – їхня кількість, порівняно з попереднім періодом, зменшилась. Це стосується таких областей, як Дніпропетровська (88,5%), Житомирська (91%), Луганська (92,9%), Львівська (92,2%), Миколаївська (98,6%), Одеська (76,4%), Полтавська (96,5%), Сумська (94,3%), Харківська (96,3%), Хмельницька (92,5%), Чернігівська (98,4%), та місто Київ (97,2%). Разом з тим у п'яти регіонах (Житомирська, Львівська, Одеська, Сумська та Херсонська області) кількість робочих малих підприємств у 1996 році була меншою, ніж два роки тому, тобто у 1994 році (таблиця 1.).

Таблиця 1

Розвиток малих підприємств України [7]

Регіон	Кількість, одиниць			Темпи зростання, %	
	1994 р.	1995 р.	1996 р.	1995 р. до 1994 р.	1996 р. до 1995 р.
Україна (всього)	79 827	91 601	93 091	114,75	101,6
Автономна Республіка Крим	3 337	3 445	5 718	103,24	166,0
Вінницька	1 283	1 363	2 086	106,23	153,0
Волинська	1 032	1 071	1 132	103,78	105,7
Дніпропетровська	6 093	8 877	7 856	145,69	88,5
Донецька	12 668	13 517	14 078	106,70	104,1
Житомирська	1 211	1 235	1 124	101,98	91,0
Закарпатська	1 084	1 414	1 718	130,44	121,5
Запорізька	3 640	4 156	4 214	114,18	101,4
Івано-Франківська	1 923	2 258	2 406	117,42	106,5
Київська	2 178	2 184	2 606	100,27	119,3
Кіровоградська	1 059	1 129	1 198	106,61	106,1
Луганська	3 712	4 193	3 895	112,96	92,9
Львівська	4880	5 243	4 836	107,44	92,2

Миколаївська	2 347	2 771	2 733	118,07	98,6
Одеська	3 439	3 558	2 717	103,46	76,4
Полтавська	2 238	2 733	2 637	122,12	96,5
Рівненська	1 604	1 807	1 833	112,66	101,4
Сумська	1 917	1 867	1 761	97,39	94,3
Тернопільська	1 005	968	1 182	96,32	122,1
Харківська	7 535	8 099	7 802	107,48	96,3
Херсонська	1 376	1 330	1 372	96,66	103,2
Хмельницька	1 810	2 063	1 908	113,98	92,5
Черкаська	1 569	1 594	1 745	101,59	109,5
Чернівецька	818	1 205	1 274	147,31	105,7
Чернігівська	898	1 030	1 014	114,70	98,4
м. Київ	8 081	11 467	11 146	141,90	97,2
м. Севастополь	1 090	1 024	1 100	93,94	107,4

Проаналізуємо питому вагу (частку) населення, зайнятого в малих підприємствах, серед населення, зайнятого в усіх сферах економічної діяльності. У середньому по Україні цей показник у 1996 році дорівнює 4,83%.

Найбільший коефіцієнт зайнятості на малих підприємствах у містах Києві та Севастополі. Частка зайнятих на малих підприємствах від кількості населення, зайнятого в усіх інших сферах економічної діяльності, в цих містах більше ніж удвічі вища за середню по Україні (12,69 та 10,06% відповідно).

Значно більший за середній цей показник в Автономній Республіці Крим, у Харківській, Львівській, Донецькій, Запорізькій, Дніпропетровській та Одеській областях (7,13%; 5,91%; 5,65%; 5,41%; 5,38%; 5,09%; 4,88% – відповідно). Разом з тим у таких областях, як Черкаська, Сумська, Вінницька, Волинська, Житомирська, Хмельницька названий показник нижчий за середній майже вдвічі. Значно нижчий він у Тернопільській області (2,26%) і майже втричі нижчий у Чернігівській (1,64%).

Водночас аналіз деяких інших показників особливостей розвитку малих підприємств на регіональному рівні не засвідчує таких великих розбіжностей. Зокрема, це стосується середньомісячної заробітної плати одного середньоспискового працівника малих підприємств в еквіваленті повної зайнятості. Найвищий показник лише у 1,5 рази вищий за середній по Україні: Полтавська область (коефіцієнт 1,51), а найнижчий – лише на третину менший за середній: Тернопільська область (коефіцієнт 0,66).

У 1999 році, як і в минулому, мале підприємство у територіальному розрізі розвивалося нерівномірно (таблиця 2). Якщо в середньому по Україні на 10 тис. чоловік наявного населення припадає 40 малих підприємств, то в деяких регіонах цей показник значно вищий. Так, у м. Києві на 10 тис. чоловік наявного населення припадає 110 підприємств, у Миколаївській області – 50, Львівській – 49, Закарпатській та Харківській областях – по 45, в Автономній Республіці Крим – 42, Херсонській області та м. Севастополі – по 44 підприємства. Найнижчий показник кількості малих підприємств у розрахунку на 10 тис. чоловік наявного населення спостерігається в Сумській (22 підприємства) та Тернопільській (23 підприємства) областях.

Аналіз свідчить, що розвиток малого бізнесу залежить від багатьох чинників, серед яких найважливішу роль відіграють регіональні умови. Все це слід враховувати при розробленні та впровадженні системи регіонального управління, здійсненні ефективної територіальної політики щодо розвитку малого підприємництва, що сприятиме формуванню підприємницьких структур та подоланню економічної кризи. Державної підтримки потребують усі області, зокрема, Луганська.

Таблиця 2

**Кількість малих підприємств, показники зайнятості та середньомісячна заробітна плата працівників на малих підприємствах за регіонами України за 1999 рік [7]**

Регіон	Кількість підприємств, одиниць		Середня чисельність зайнятих **, тис. чол.	Рівень зайнятості на малих підприємствах у % до кількості населення працездатного віку	Середньомісячна заробітна плата працівників, грн.	Довідково: кількість підприємств – всього у 1998 р., одиниць
	всього	на 10 тис. чол. наявного населення				
Україна	197 127	40	1677,5	5,9	130,16	173 404
Автономна Республіка Крим	8 887	42	65,7	5,3	108,21	6 895
Вінницька	4 823	27	47,1	4,9	105,32	5 179
Волинська	2 921	28	31,0	5,4	104,52	2 665
Дніпропетровська	13 703	37	114,8	5,4	123,66	12 374
Донецька	17831	36	150,8	5,3	127,55	17076
Житомирська	4 907	34	39,8	5,2	119,36	2 982
Закарпатська	5 774	45	39,4	5,3	105,49	4 995
Запорізька	7409	37	66,2	5,7	159,32	6 419
Івано-Франківська	4 767	33	49,2	6,1	100,21	4 332
Київська	6 147	33	58,2	5,7	131,76	5 167
Кіровоградська	4 215	36	35,4	5,5	90,76	4 055
Луганська	8 952	34	69,7	4,6	105,22	8 403
Львівська	13 393	49	125,0	8,1	107,11	12 622
Миколаївська	6 507	50	46,4	6,2	112,15	5 518
Одеська	7 753	31	75,2	5,2	126,39	6 215
Полтавська	5 999	36	55,3	6,0	131,51	5 304
Рівненська	3 220	27	33,5	5,1	103,93	2 923
Сумська	2 968	22	34,2	4,6	124,51	2 794
Тернопільська	2 689	23	27,4	4,4	88,51	2 423
Харківська	13 328	45	108,5	6,3	123,29	12 541
Херсонська	5 474	44	35,9	5,1	115,69	3 903
Хмельницька	4 184	29	39,3	5,0	97,21	3 241
Черкаська	4 619	32	36,4	4,6	118,53	3 582
Чернівецька	2 747	29	25,2	4,8	103,07	2 445
Чернігівська	3 407	26	35,2	5,2	109,03	2 823
м. Київ	28 789	110	218,6	13,2	217,57	24 543
м. Севастополь	1 714	44	14,1	5,9	128,58	1 985

Неефективність економіки Радянського Союзу призвела до структурної і технологічної кризи в українській державі. Брак досвіду перехідного періоду, демократичних традицій, ринкових механізмів не було взято до уваги. Внаслідок структурної перебудови економіки виникла велика проблема із зайнятістю населення. Загальновідомо, що зростання рівня безробіття призводить до зростання рівня злочинності, зменшення народжуваності, пошуку роботи в тіньовому секторі, відтоку здорової, як правило, здібної робочої сили за кордон. Та головне, втрачається довіра до

держави і влади, що покликана захищати інтереси кожного громадянина. Актуальним завданням для органів влади, особливо на регіональному рівні, залишається покращення економічної ситуації, щоб сприяло створенню нових робочих місць та зменшенню напруги на ринку праці. Без створення довготермінових програм підтримки розвитку малого бізнесу, неможливо буде досягти економічного зростання та покращення добробуту громадян. Для покращення ситуації необхідна чітка взаємодія законодавчої і виконавчої влади, підвищення ролі регіональної влади та органів місцевого самоврядування. Цим і зумовлюється зацікавленість районної державної адміністрації в розв'язанні цієї проблеми.

Малі підприємства на початку ринкових перебудов в Україні були визначені як самостійна й необхідна для проведення реформ організаційна система і, як наслідок того підходу, кількість малих підприємств стало збільшуватись. Сьогодні в Україні діють 164 тис. малих підприємств. Характеризуючи їх розміщення за регіонами України офіційна статистика свідчить, що сьогодні найбільша кількість підприємств функціонує в місті Києві – 12,9%, Харківській і Львівській областях – по 7,5%, Одеській та Київській – близько 4% [1].

Але охочих займатися цим видом трудової діяльності значно поменшало, коли стали виникати труднощі різного характеру (недостатня правова база, брак підтримку з боку влади тощо).

Спричинили такий стан:

- брак дійових механізмів реалізації державної політики, спрямованої на підтримку малого бізнесу;
- неймовірно високий тиск оподаткування;
- обмеженість матеріально-фінансових ресурсів;
- недосконалість систем підготовки і перепідготовки кадрів для підприємницької діяльності;
- стихійні, неупорядковані дії підприємців внаслідок інформаційної ізоляції[2].

Названі проблеми є наслідком макроекономічної ситуації, що склалася в Україні, й ніяк не пов'язана з внутрішніми процесами, які відбуваються на підприємствах, або з формою їх власності. А це означає, що з поліпшенням загальної економічної ситуації в країні знизиться вплив зазначених проблем на діяльність підприємств.

Аналіз проблем, пов'язаний із розвитком підприємництва, і які були визнані самими підприємцями в результаті проведеного опитування, показав, що найгострішими з них є такі: високі податкові ставки (97%); велика кількість різних податків(86%); нестабільне законодавство (78%); неплатежі клієнтів (58%); державне регулювання (58%); нестача фінансів (52%) [3].

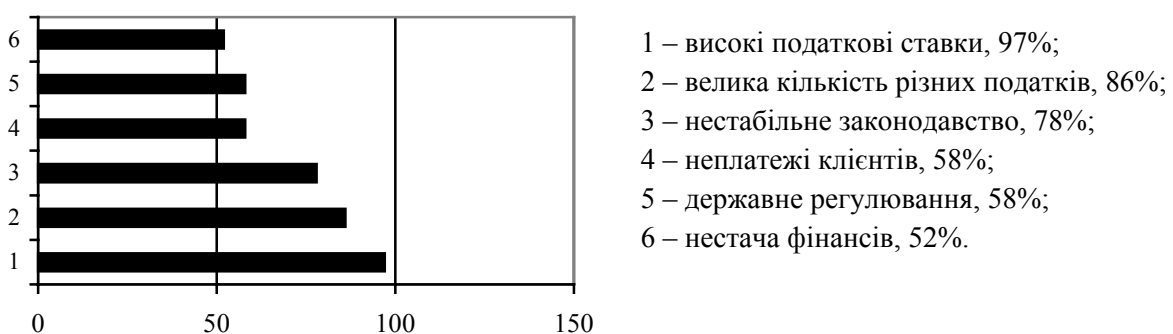


Рисунок 1. Проблеми, що ускладнюють розвиток підприємницької діяльності

Як видно з результатів опитування, пошук та отримання фінансових ресурсів далеко не основна перешкода для розвитку бізнесу, але одна з найгостріших проблем діяльності малих підприємств. Ця проблема має особливу складність ще й тому, що можливість отримання кредитів малими підприємствами традиційним способом, тобто у комерційних банках та інших фінансово-кредитних закладах приватного сектора, малоімовірна. Це пов'язано з прагненням приватних фінансових структур вкладати кошти головним чином у стабільні проекти, а як відомо, сфері малого підприємництва притаманний підвищений рівень ризику.

В Україні формування державної політики підтримки малого бізнесу ініційовано ще в 1991 році, коли був створений Державний комітет України щодо сприяння розвитку малих підприємств і підприємництва, який було скасовано в 1995 році з передачею функцій спеціальним відділам у Міністерстві економіки України. В 1993 році була розроблена і схвалена Кабінетом Міністрів України Програма державної підтримки підприємництва в Україні. Пізніше розроблено і прийнято інші важливі державні документи, спрямовані на сприяння розвитку малого бізнесу, зокрема, Концепція державної політики розвитку малого підприємництва. Цей далеко не повний перелік здійсненого державою свідчить, що центральна влада приділяє певну увагу проблемам формування та і розвитку приватного підприємства в Україні.

Для створення сучасної, ефективної системи державного регулювання розвитку малого бізнесу в Україні вирішальне значення мав Указ Президента України від 12 травня 1998 року № 456/98 “Про державну підтримку малого підприємництва”. У цьому документі підтримка малого бізнесу окреслена одним з найважливіших завдань державної політики, яку слід здійснювати за такими напрямками:

- формування інфраструктури підтримки і розвитку малого підприємництва, створення сприятливих умов для використання суб'єктами малого підприємництва державних фінансових, матеріально-технічних та інформаційних ресурсів, а також науково-технічних розробок і технологій;
- запровадження спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності;
- удосконалення підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів малого бізнесу, фінансова підтримка інноваційних проектів.

Залишаються гостро актуальними проблеми формування цілісної системи державної підтримки розвитку підприємництва, зокрема формування високоякісного правового поля. Сьогодні ж підприємницьку діяльність в Україні регламентують 32 закони, 22 постанови Кабінету Міністрів та 14 указів Президента. Лише в продовж 1997–2001 рр. до цих нормативних актів було внесено близько 1000 змін і доповнень, які часто або суперечили вже чинним нормам, або зовсім їх перекреслювали. Така кількість законів, підзаконних актів та змін до них ніяк не сприяє нормальному розвитку підприємництва, вносить плутанину та дезорганізує цей процес [4].

Для подолання цієї вади правового поля державного управління розвитком підприємництва велике значення має Указ Президента України від 22 січня 2000 року №89/2000 “Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва”. Ним встановлено, що забезпечення проведення єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва є одним з головних пріоритетів у діяльності органів виконавчої влади щодо здійснення економічних реформ.

Для координації дії органів державного управління та місцевого самоврядування і громадськості у сфері підтримки розвитку малого бізнесу було створено регіональні Програми розвитку малого підприємництва на 2001-2002 рр. Програма полягала в тому, що мале підприємництво – це не додатковий, а самостійний чинник економічного зростання, який потужно впливає на скорочення безробіття, активізацію інноваційних процесів, розвиток конкуренції, насичення окремих сегментів ринку товарами і послугами.

Завдають значних збитків малому бізнесові в Україні зарегульовані процеси реєстрації, отримання ліцензій, перереєстрації; непорядковані перевірки, які проводять державні контрольні органи. Функції контрольних органів в Україні (їх налічується 25) неодноразово дублюються, вже застаріла система хабарництва не сприяє усуненню наявних на підприємствах порушень. Система регулювання, що діє сьогодні в Україні, у багатьох своїх проявах гальмує загальний розвиток суспільства, значно зменшує можливості держави захищати інтереси законослухняних громадян, зменшує ефективність економіки, і через перехід підприємців у “тінь” звужує податкове поле. При цьому малим підприємствам значно важче, ніж великим, ефективно вести господарювання в офіційному секторі економіки. Тому є нагальна потреба застосувати систему засобів щодо створення правового та економічного середовища для діяльності підприємництва.

До проблем регулювання підприємницької діяльності в Україні необхідно привернути увагу не лише урядових виконавців, що формують практико-економічну політику держави, та науковців, а й широких кіл громадськості країн і бізнесових структур та інвесторів зарубіжжя.

В Україні останніми роками здійснюється різнопланова фінансова підтримка малого підприємництва як на місцевому, так і на державному рівні за рахунок бюджетних і залучених коштів. У заходах, що проводяться в Україні, використовуються такі види фінансово-кредитної підтримки суб'єктів малого підприємництва:

- державне фінансування;
- державне кредитування;
- недержавне кредитування.

Основним державним органом, який надає фінансову підтримку малим підприємствам, є Український фонд підтримки підприємництва (УФПП). Він фінансує за пільговими відсотками цільові програми та проекти, проводить консультації. Проте кошти, які держава спрямовує у фонд, вельми обмежені. З 1999 року передбачено асигнування у розмірі 0,1% видаткової частини бюджету (у 1999 році – 12 млн. грн., у 2000 році – 14 млн. грн.). Для порівняння: у розвинутих країнах – 1-2%. Крім цього, УФПП отримує з Фонду держмайна 5% коштів, одержаних від приватизації. Цих сум далеко не досить для фінансування всіх заявок [5].

Друге державне джерело фінансів для малих підприємств – Український державний фонд підтримки сільських (фермерських) господарств, який обслуговує фермерів і кредитує проекти, пов'язані з експлуатацією земельних ділянок. Держава асигнує цьому фонду в три рази менше коштів, ніж УФПП, що фактично нівелює його можливості.

Останніми роками все більшу питому вагу в кредитуванні малого бізнесу займають зарубіжні джерела. В Україні працює низка міжнародних інвестиційно-кредитних організацій, які разом з українськими фондами та комерційними банками підтримують розвиток малого бізнесу. Наприклад, малі підприємства кредитують Фонд “Євразія”, Агенція США з міжнародного розвитку (USAID), проект Тасіс (TACIS) Комісії ЄС, Європейський банк реконструкції і розвитку та інші.

Було розроблено проект Програми державної підтримки небанківського фінансового сектора в Україні на 2000-2002 роки. В програмі зазначається, що головною метою держави повинно стати впровадження прогресивних фінансових технологій підтримки малих підприємств, фінансування пріоритетних напрямів розвитку малого бізнесу (за галузями, територіями), інтеграція фінансових механізмів у загальну фінансово-кредитну систему України. Провідною ідеєю програми є нова фінансова ідеологія, в якій акценти перенесені з бюджетних джерел на позабюджетні.

Відповідно до програми одним із найефективніших напрямів фінансової допомоги малому бізнесу повинно стати застосування механізму гарантування позик. За оцінками експертів розвинутих країн, надавання малим підприємствам державних гарантій в Україні значно збільшить кількість програм і проектів, на які малі підприємства беруть позики в банках. Обсяг кредитів, які надаються, зросте та набагато збільшить суми, що відволікаються держбюджетом для прямого фінансування. А якщо взяти до уваги, що, за правилами, гарантії надаються тільки на частину кредитної суми, то обсяг кредитування зросте ще більше.

Президент України 20.05.99 року підписав Указ “Про створення кредитно-гарантійної установи підтримки малого та середнього підприємництва” (КГУ). КГУ спеціалізується на видачі кредитів (у тому числі мікrokредитів – від 50 до 100 тис. дол.) малому та середньому бізнесу переважно виробничої сфери, на надаванні консультаційної допомоги, а також гарантій комерційним банкам про повернення суб'єктами підприємництва виданих кредитів [5].

КГУ розпочала свою роботу в лютому 2000 року шляхом надання гарантій виробничим малим підприємствам. За невеликий строк роботи з КГУ підприємці відзначають істотне прискорення процедур кредитування, а банки – можливість значного збільшення клієнтури за рахунок малого бізнесу. Але все ж таки вартість кредитних ресурсів, які надаються за допомогою КГУ, залишається досить високою для суб'єктів малого бізнесу. Негативний момент і в тому, що КГУ – це всього лише одна установа на всю країну, і ясно, що всіх проблем вона не розв'яже. Подібні установи, які фінансували б держава та спонсори, слід створити у всіх регіонах України або наділити гарантійними функціями вже наявні фонди на місцях. Український фонд підтримки підприємництва повинен відіграти в цьому провідну роль. Взагалі він має переорієнтувати свою діяльність з цільової допомоги малим підприємствам на фінансування заходів, які дали б змогу створити цілісну структуру фінансової підтримки малого бізнесу в країні.

Становить інтерес і таке джерело фінансових ресурсів, як кредитні спілки. Це така форма самоорганізації громадян, яка передбачає створення кас взаємодопомоги. Підприємства, що обирають таку форму фінансування, не звертаються до банків або інших зовнішніх джерел інвестування, а формують фінансовий резерв за рахунок паїв членів кредитної спілки. Проте кредитні спілки в змозі не тільки виконувати функції взаємодопомоги. На вищій сходинці свого розвитку вони можуть виступати і як своєрідні банки та кредитні інститути.

Кредитні спілки є одна з найперспективніших і реальних форм кредитування малого бізнесу. Однак на сучасному етапі до організації українських кредитних спілок втягнуто менш як 0,1% населення, а їхні активи дорівнюють всього 10 млн. грн. Головною причиною таких незначних показників є те, що в Україні нема законодавчої бази функціонування кредитних спілок, передусім закону про кредитні спілки [6].

Ще один напрям фінансової допомоги малому бізнесу – розв’язання проблеми доступу до устаткування за допомогою системи лізингу. Лізинг – це довгострокова оренда машин, устаткування, транспортних засобів і споруд виробничого призначення з правом викупу за залишковою вартістю.

Переваги, які отримують від лізингу окремі малі підприємства, сприятимуть створенню нових технологій, зростанню вітчизняного виробництва, що особливо необхідно на сучасному етапі ринкових перетворень в Україні. Крім того, лізинг забезпечить підвищення продуктивності устаткування, тому що малі підприємства намагатимуться використовувати залучені на короткий строк технічні засоби на повну потужність.

Таким чином, малі підприємства мають безліч можливостей для скорочення своїх постійних витрат за допомогою спеціальних механізмів фінансування. Але на сучасному етапі їх використання суттєво обмежується, і головна причина цього в тенденції держави, яка самоусувається від розв’язання проблем підприємців. Тільки-но механізм прямого та зворотного зв’язку держави й бізнесу буде налагоджений, підприємці одержать реальну фінансову підтримку.

Таким чином, можна відзначити, що в Україні склалася ситуація, коли задекларована державою всебічна підтримка малого підприємництва має надто слабе практичне втілення, яке не спроможне змінити ситуацію на краще. А для отримання суттєвих наслідків потрібно провести реальні, а не лише декларовані реформи. Це також функції держави, котра має змінити свій статус із кредитора та спонсора окремих одиниць суб’єктів малого бізнесу на роль загального стимулятора, регулятора та контролера. Тобто створена основа системи фінансово-кредитної підтримки малого підприємництва в Україні потребує значного доопрацювання і вдосконалення.

### **Консультації (зацікавлені сторони)**

Найзацікавленішими у розв’язанні проблеми розвитку підприємництва на місцевому рівні є такі основні групи:

- підприємці;
- населення;
- місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Зацікавленість населення пояснюється тим, що суспільні інтереси найкращим чином може забезпечити приватний сектор. Люди ідентифікують себе з місцем проживання, суспільством та регіоном. Вони хочуть мати реальні можливості використання своїх талантів, жити повнокровним життям та мати можливості для його покращення. Це можна досягти завдяки економічному розвитку регіону. А як відомо малий бізнес є ключовим моментом економічного росту. Малі підприємства можуть забезпечити державі та місцевій економіці великий обсяг робочих місць, інновацій та зростання добробуту населення.

Більша активність невеликих місцевих бізнесів дуже важлива для Уряду, особливо в час зменшення урядових прибутків, коли приватний сектор має більше бажання допомогти в розв’язанні державних проблем. Прибутки від малих підприємств зазвичай залишаються в державі. Місцева влада повинна шукати підтримку та партнерство з приватним сектором, для того, щоб розв’язувати проблеми міста та регіону.

В умовах економічної кризи, коли місцева влада залишилась “сам на сам” з проблемами соціального розвитку міста та невпинним зростанням дефіциту місцевого бюджету, одним з можливих напрямків пом’якшення руйнівних наслідків кризового стану в економіці є взаємодія

місцевої влади з інститутом малого бізнесу. Завдяки притаманній малому бізнесу динамічності, низькій інертності, взаємопов'язаності процесів розвитку та зростання цього сектора, з підвищенням його соціально-економічної віддачі – відбувається збільшення податкових надходжень, відповідно поповнюється бюджет, зменшується соціальна напруга у суспільстві і в першу чергу за рахунок створення нових робочих місць.

### **Моделювання проблеми**

Політика фінансової підтримки малого бізнесу має спрямовуватись на досягнення таких цілей:

- 1) розвиток небанківського фінансового сектора (мережі кредитних союзів) на місцевому рівні;
- 2) створення нових робочих місць в місті;
- 3) підвищення підприємницької ініціативи в місті.

Критерії досягнення цілей:

- 1) обсяг наданої фінансової підтримки підприємцям кредитними спілками на місцевому рівні;
- 2) рівень безробіття в місті;
- 3) кількість підприємців в місті.

### **Альтернативні варіанти**

- 1) не змінювати нинішню політику фінансової підтримки малого бізнесу на місцевому та регіональному рівнях;
- 2) підвищення використання фінансових ресурсів державних фондів (підвищення ролі державного фінансування);
- 3) політика місцевої влади в напрямку підвищення ролі діяльності кредитних спілок і підтримка розвитку мережі кредитних спілок.

**Альтернатива 1.** *Не змінювати нинішню політику фінансової підтримки малого бізнесу на місцевому та регіональному рівнях*

#### Переваги альтернативи:

- не потребує додаткових заходів;
- не потребує додаткових змін у законодавстві;
- не вимагає перерозподілу коштів із вже чинних програм на фінансування нових.

#### Недоліки альтернативи:

- невисока підприємницька активність;
- низький рівень співпраці між владою та підприємцями;
- низький рівень підприємницької освіти.

**Альтернатива 2.** *Підвищення використання фінансових ресурсів державних фондів (підвищення ролі державного фінансування)*

Надання фінансових ресурсів передбачає отримання малим підприємством коштів із бюджетної системи та державних цільових фондів.

#### До переваг цієї альтернати належить:

- адресність – можна визначити конкретне підприємство, якому надається допомога;
- оперативність – прискорена процедура надання фінансової підтримки порівняно з іншими методами;
- гнучкість – при наданні коштів варіюється розмір допомоги, її строк, вартість та інші характеристики відповідно до умов конкретного підприємства.

Серед недоліків основними є:

- підвищені державні витрати;
- малі розміри допомоги через дефіцит державних фінансових ресурсів.

Використання альтернативи може здійснюватися в таких формах:

- субсидування. Передбачає безповоротне надання коштів малому підприємству для покриття ним своїх витрат чи збільшення прибутків. Використання субсидування повинно бути максимально обмежене, оскільки воно частково стримує ринковий механізм регулювання суспільного виробництва і може застосовуватися лише до тих підприємств, існування яких дійсно виправдане;
- кредитування. Передбачає надання кредитів на пільгових умовах сфері малого бізнесу. Слід зазначити, що суб'єктами державного кредитування повинні бути ті малі підприємництва та підприємці, які не в змозі отримати кошти на фінансовому ринку чи використати власні нагромадження. Держава повинна кредитувати перш за все:
  - 1) суб'єктів малого бізнесу, які започатковують свою діяльність;
  - 2) підприємства, які реалізують інноваційні проекти;
  - 3) підприємства, вартість створюваних робочих місць на яких менша, ніж у середньому по Україні;
  - 4) експортоорієнтовані та імпортозамінні підприємства;
- пайове фінансування. Передбачає фінансування лише певної частини потреби в коштах малого підприємництва за рахунок ресурсів державних фондів, інша частина фінансується за рахунок коштів фізичних та юридичних осіб. Це сприяє зменшенню ризику для окремих кредиторів, отриманню фінансування на прийнятних умовах, підвищенню відповідальності за отримані кошти.

***Альтернатива 3. Політика місцевої влади в напрямку підвищення ролі діяльності кредитних спілок і підтримка розвитку мережі кредитних спілок***

В умовах фінансових труднощів ефективним джерелом фінансової підтримки малого підприємництва, як переконає вітчизняний і зарубіжний досвід, стають кредитні спілки.

Кредитні спілки є фінансовими кооперативами, які незалежно від того, хто їх створив – споживачі чи підприємці, – мають спільну рису: мета їхня не отримання прибутку, а економія коштів своїх членів, надання їм якісніших послуг за кращих умов.

Кредитні спілки як фінансові інституції утворюються в тому разі, якщо в суспільстві виникає попит на певні фінансові послуги, що не надають інші структури, або якщо такі послуги пропонуються на невигідних, часто неприйнятних умовах.

Функціонуючи в Україні фінансові установи – комерційні банки, страхові та інвестиційні компанії, пенсійні фонди, довірчі товариства та інші – не задовольняють потреби у фінансових послугах.

Переваги альтернативного варіанту:

- вони надають як фінансові, так і не фінансові послуги, а саме: відкриття пайових, ощадних, пенсійних, та інших рахунків; залучення коштів через прийняття депозитів; надання кредитів усіх видів; надання гарантій за членів спілки; платіжно-розрахункові операції; міжнародні операції тощо;
- можуть допомогти накопичити капітал з надійною гарантією, що вкладені гроші не будуть втрачені;
- це ефективний механізм самоорганізації громадян.

Серед недоліків головними є:

- брак необхідного державного регулювання кредитних спілок, що сприяє поширенню псевдокооперації;

- законодавчо кредитні спілки не мають статусу кооперативів і діють за статусом громадських організацій.

### Рекомендації

У табл. 3 наведено результати порівняння альтернативних варіантів за п'ятьма універсальними критеріями.

Таблиця 3

#### Критерії оцінювання альтернативних шляхів розв'язання проблем

Критерії	Альтернатива 1	Альтернатива 2	Альтернатива 3
Результативність	Низька	Висока	Висока
Ефективність	Середня	Низька	Висока
Справедливість	Низька	Середня	Висока
Політична здійсненність	Низька	Середня	Висока
Адміністративна здійсненність	Висока	Низька	Середня

Низька *результативність* альтернативи 1 пояснюється низькою ймовірністю досягнення всього комплексу цілей: нерозв'язаними залишаться проблеми із зайнятістю населення в місті та доступу до фінансових ресурсів; охочих займатися цим видом трудової діяльності поменшає. При реалізації альтернативи 2 і 3 результативність політики буде висока, тому що збільшення обсягів надання фінансових ресурсів малому бізнесу як державою, так і кредитними спілками призведе до збільшення охочих займатися приватним бізнесом і як наслідок – створення додаткових робочих місць.

Середня *ефективність* впровадження альтернативи 1 пояснюється тим, що це не потребує додаткових фінансових витрат, заходів та часу, змін у законодавстві, але і не дає позитивних результатів. Низька ефективність альтернативи 2 пояснюється тим, що хоч впровадження цієї альтернативи і сприяє досягненню позитивних результатів, але її реалізація значно підвищує державні витрати, що не можливо в умовах дефіциту державних фінансових ресурсів. Реалізація альтернативи 3 не потребує додаткових витрат і сприяє досягненню позитивних результатів, цим пояснюється її висока ефективність.

Аналізуючи такий критерій оцінювання варіантів політики, як *справедливість*, можна зробити висновок, що його низький рівень буде при реалізації альтернативи 1, бо в сучасних умовах розвитку підприємницької діяльності займатися підприємництвом мають можливість групи населення з високими рівнями доходів, тобто які мають початковий капітал. Середній рівень справедливості альтернативи 2 пояснюється обмеженням кола підприємців, котрі мають можливість отримати фінансову допомогу в умовах дефіциту державних фінансів.

Високий рівень *політичної здійсненності* альтернативи 3 пояснюється тим, що розвиток малого підприємництва є пріоритетним завданням Уряду; в розв'язанні цього питання зацікавленні й Уряд і населення.

При реалізації альтернативи 1 *адміністративна здійсненність* буде високою, тому що “незміни” не потребують ніяких змін та додаткових ресурсів. Низький рівень адміністративної здійсненності альтернативи 2 пояснюється обмеженістю фінансових ресурсів. Середній рівень адміністративної здійсненності альтернативи 3 пояснюється тим, що хоч її реалізація не потребує додаткових фінансових ресурсів, але має законодавчі обмеження, тобто є необхідність створення законодавчої основи для діяльності кредитних спілок.

До впровадження *рекомендується альтернатива 3*. Політика місцевої влади в напрямку підвищення ролі діяльності кредитних спілок і підтримка розвитку мережі кредитних спілок. Впровадження цієї альтернативи допоможе кращим чином досягти встановленні цілі політики, ніж інші.

Загальним недоліком державних фондів є те, що вони використовують традиційний арсенал фінансування МП. Найчастіше вони обмежуються кредитуванням за заниженими відсотковими ставками. Пільгові кредити, як правило, доходять до вельми невеликої кількості підприємців і

протягом тривалого строку. Багато часу забирає експертна оцінка проектів, конкурсний відбір претендентів, адміністративні процедури.

Отже, з огляду на те, що малий бізнес непривабливий для традиційного банківського кредитування, а масштаби державної та закордонної фінансової підтримки невеликі й ніяк не порівняні з реальними потребами, актуальним стає питання про формування в Україні небанківського фінансового сектора, тобто мережі кредитних спілок.

### **Впровадження**

Для впровадження цієї альтернативи необхідно створити законодавчу базу щодо розвитку мережі кредитних спілок як ефективної форми фінансово-кредитної підтримки малого бізнесу; регіональним органам влади (зокрема Краснодонській районній адміністрації) необхідно розробити програму, спрямовану на підтримку кредитних спілок. У рамках програми:

- організувати семінари, конференції, за допомогою яких пропагувати успішний досвід роботи кредитних спілок серед підприємців області;
- активно співпрацювати з усіма кредитними спілками регіону в напрямку підвищення кваліфікації кадрів кредитних спілок, консультування з фінансових, правових і бухгалтерських питань, фінансування спільних проектів розвитку регіону;
- сприяти створенню інфраструктури для стабільної й ефективної діяльності кредитних спілок в місті.

У пошуку додаткових можливостей необхідно звернути увагу на міжнародні організації підтримки малого підприємництва.

### **Використанні джерела**

1. Зайцева Л.М., Зайцева Н.В. Державне регулювання малого бізнесу в трансформаційній економіці. Фінанси України, 2001 № 5.- С. 58.
2. Донець Л.І. Державне регулювання підприємницької діяльності. Фінанси України, 2000 № 8.- С. 75.
3. Бак Р.О. Розвиток малого підприємництва та його фінансова підтримка. Фінанси України, 2000 № 11.- С. 132.
4. Бодров В. Г. Державна підтримка малого і середнього підприємництва в процесі формування приватного сектора перехідної економіки України // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр.- К.: Вид-во УАДУ, 2000. - С. 2-3.
5. Мазур О.Є. Напрями фінансової підтримки малого бізнесу. Фінанси України, 2001 № 7.
6. Бедринець М.Д. Кредитні спілки в системі фінансового забезпечення діяльності малого бізнесу. Фінанси України, 2001 № 7.- С. 149.
7. Варналій З. С. Мале підприємство: основи теорії та практики. - Л., 2001.

**Олексій Дашковський**

(УАДУ, м. Київ)

## **Проблема нелегальної міграції та посилення контролю іммігрантів в Україні**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** негативні наслідки перебування на території України значної кількості нелегальних мігрантів, брак ефективної системи контролю іммігрантів в Україні.

**Клієнт:** Комітет Верховної Ради України у закордонних справах.

#### **Зацікавлені групи:**

- місцеві органи державної влади та самоврядування,
- держкомкордон,
- МВС,
- СБУ,
- Держкомнацміграції,
- МЗС.

#### **Цілі розв'язання проблеми:**

- 1) зменшення кількості “нелегалів” в Україні”;
- 2) створення ефективної системи контролю іммігрантів в Україні.

#### **Альтернативні варіанти:**

- 1) продовжувати нинішню політику;
- 2) створити нову службу, яка вела б боротьбу з нелегальною міграцією та здійснювала б контроль за міграційними процесами;
- 3) покращення правового фінансово-економічного та кадрового забезпечення зацікавлених відомств. Це спроба поліпшити ситуацію та налагодити взаємодію наявних структур без створення нової;
- 4) укріплення та облаштування східних кордонів, насамперед із Росією.

**Рекомендації:** оптимальним є варіант № 4, реалізація якої приведе до досягнення основної цілі розв'язання проблеми й значного скорочення її негативних наслідків.

#### **Заходи впровадження:**

- 1) покращення матеріально-технічного забезпечення українських прикордонних служб насамперед на російському кордоні;
- 2) демаркація кордону з Росією;
- 3) локалізація основних шляхів переправлення “нелегалів”.

## **Аналітична записка**

### **Визначення проблеми**

Проблема полягає в негативних наслідках перебування на території України великої кількості нелегалів та неефективності системи контролю іммігрантів.

#### Ознаки проблемної ситуації

1. Велика кількість нелегальних мігрантів в Україні (статистика: згідно з даними МВС України – 25-30 тисяч, за даними прикордонних служб – до 500 тисяч).

2. Втрати державного та місцевих бюджетів (особливо великих міст) на фактичне “утримання” нелегалів (показники по м. Києву: кожен “нелегал” щорічно “коштує” столиці 4400 грн.; щорічні втрати столичного бюджету – близько 44 млн. грн.).
3. Погіршення криміногенної ситуації завдяки постійному зростанню кількості нелегалів. За останні 5 років кількість злочинів, які скоїли іноземні громадяни, зростає у десятки разів. Протягом 1995-2000 рр. тільки в м. Києві порушено 1200 кримінальних справ проти іноземців.
4. Зростання кількості українських фізичних та юридичних осіб, які сприяють іноземцям у порушенні чинного законодавства (дані по м. Києву: протягом 1995-2000 рр. притягнуто до адміністративної відповідальності понад 2 тис. посадових осіб).
5. Погіршення санітарно-епідеміологічної ситуації в Україні, зокрема у великих містах, оскільки “нелегали”, проживаючи в антисанітарних умовах, часто є носіями збудників небезпечних інфекційних хвороб (СНІД, туберкульоз, малярія, лептоспіроз, дизентерія тощо). За останні роки через “нелегалів” розповсюджено 30 нових інфекційних хвороб.

*Замовник аналізу: Комітет Верховної Ради України у закордонних справах.*

### Опис проблеми

Проблема зачіпає значні території, насамперед прикордонні області (Закарпатська, Луганська), АРК, великі міста (Київ, Харків, Львів, Одеса, Полтава, Хмельницький тощо), де “нелегали”, на відміну від прикордоння, осідають надовго).

*Групи населення.* Серед “нелегалів” є громадяни з понад 100 країн світу. Найчисельніші групи, що затримуються на кордонах України, складають громадяни Китаю, Індії, Шрі-Ланки, Афганістану, деяких африканських країн.

### Кількість біженців в Україні (станом на 1 січня 2001 р.)

Регіон (країна)	Кількість біженців
<b>Європа</b>	<b>238</b>
<b>Азія</b>	<b>2405</b>
Азербайджан	233
Афганістан	1587
Вірменія	245
<b>Грузія</b>	119
<b>Африка</b>	<b>340</b>
Конго	120

Найбільша кількість громадян, які знайшли притулок в Україні, – вихідці з країн Азії (1587 чол.), насамперед з Афганістану. У 2001 році 82 % афганців отримали статус біженців. Це зумовлює певне занепокоєння з огляду на активізацію транснаціональних терористичних угруповань та події в Афганістані через потенційну загрозу створення підпільних мереж терористів, переправлення бойовиків, зброї, наркотиків тощо. Відслідковувати ж зв'язки і переміщення кожного біженця, а тим більше “нелегала”, українські силові структури не мають змоги. Це стосується й іммігрантів з країн Закавказького регіону. У 2001 році статус військового біженця отримали 2800 вихідців з Грузії та Абхазії. Це насторожує, особливо з огляду на постійну напругу в регіоні та активізацію бойовиків на території Грузії.

Проблема нелегальної міграції зачіпає значну частину населення великих міст, що займається торгівлею на базарах та ринках, а також жителів прикордонних територій.

### Причини виникнення та історія питання

Проблема боротьби з нелегальною міграцією та контролю мігрантів не нова. Після розпаду СРСР у 1991 році лібералізація режиму кордонів в Україні, незабезпечена адекватним візовим та імміграційним контролем, фактична невизначеність державного кордону на сході і північному заході створили неабиякі можливості для в'їзду в Україну громадян інших держав. Виникненню проблеми сприяла також ситуація в деяких мусульманських країнах Азії, насамперед в

Афганістані, а також деяких африканських країнах та в Чечні. Чимало “нелегалів” та нинішніх біженців покинули країну через громадянські війни, переслідування, голод тощо.

Нелегальна міграція є на сьогодні організованим злочинним бізнесом, і Україна через брак ефективної системи контролю мігрантів, проблеми недотримання імміграційного та часом прикордонного контролю, спрощений порядок в'їзду громадян із країн “ризикової міграції” стала транзитною територією, ланкою у цьому злочинному ланцюгу, який починається в країні походження мігранта і закінчується в Західній Європі. Значна частина нелегальних мігрантів прибуває з країн, де активно діють міжнародна наркомафія та терористичні організації. Це дає можливість використовувати канали переправлення людей для транзиту наркотиків, зброї, виведення бойовиків, створення баз бойовиків тощо.

У 1993 р. створено Міністерство України у справах національностей та міграції, яке тричі протягом 1994-1996 рр. змінювало назву та функції і не займалося тільки проблемами міграції. 26 липня 1996 р. Указом Президента України утворено Державний комітет України у справах національностей та міграції, який опікується проблемою. Ухвалено закони України “Про правовий статус іноземців” (1994 р.), “Про біженців”(1994 р.), “Про громадянство” (1991 р., з поправками 1994, 1997, 2000 рр.), Постанову Кабінету Міністрів “Про правила в'їзду іноземців в Україну, їх виїзду з України та транзитного проїзду через її територію” (1995 р.). Президент України видав Указ “Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією” та Указ “Про затвердження Програми боротьби з незаконною міграцією”, також видано аналогічне розпорядження Кабміну. З іншого боку, Президент підписав Указ “Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування і вільний вибір місця проживання”.

Але досі міграційна служба не є самостійним органом, а структурною одиницею відповідного центрального органу виконавчої влади та відділів міграції в областях. Мережа відомств та адміністративних структур, що займаються міграцією, досить розмаїта, і це питання не є основним у їх діяльності. За таких умов проблему не розв'язати.

#### *Підстави для державного втручання. Аналіз неспроможностей ринку*

Мова йде про неспроможність відповідних відомств (Держкомнаціміграції, Держкомкордону, МВС, СБУ, МЗС), регіональних управлінь міграції та міграційних служб впоратися з “нелегалами” та забезпечити належний контроль мігрантів. Необхідне державне втручання в цю сферу для покращення ефективності роботи відповідних відомств і служб та їх взаємодії, координації для розв'язання проблеми. По суті йдеться про неспроможність влади, основною причиною чого є недостатній рівень розвитку вищезгаданих державних інститутів взагалі і відповідних органів державної влади зокрема.

В цьому контексті наявні такі ситуації неспроможності ринку:

- а) брак інформації. Важко навіть виявити і відстежити всіх “нелегалів”, тому так різняться статистичні дані МВС та Держкомкордону щодо їх кількості. Питання можна розв'язати, створивши єдину інформаційну систему про іноземців з моменту звернення за в'їзною візою до виїзду з України, зокрема створивши єдину автоматизовану систему інформаційного забезпечення правоохоронних органів у боротьбі з нелегальною міграцією;
- б) соціальні чинники. В контексті згаданої проблеми розподіл благ є переважно несправедливим з різних позицій. З одного боку, “нелегали” через брак будь-якого правового статусу позбавлені де-юре основних прав. З іншого – де-факто нелегали користуються (переважно у великих містах) комунальними та іншими послугами, не сплачуючи за них (пригадаймо показники витрат на “нелегалів” по м. Києву). Це є соціальною несправедливістю стосовно тих громадян, що сплачують за ці послуги. Таким чином, “нелегалів” “утримують” платники податків. Виникає певне суспільне незадоволення, особливо через те, що частина “нелегалів” часто осідає на стихійних ринках, базарах, відбираючи потенційні робочі місця у наших громадян. Також “нелегали” займаються кримінальним бізнесом, розповсюджують наркотики тощо. Отже, більшість їх паразитує на бюджеті, при цьому ще й завдаючи шкоди суспільству;
- в) моральні чинники. Приклад з наркотиками – наочний, адже це – явне антиблаго, недостойне благо, яке розповсюджується серед населення. Також “нелегали” промишляють торгівлею ін. “недостойними благами” – тютюн, алкоголь.

- г) суспільні блага. “Нелегал” користується благами не тільки у сфері комунальних послуг, але й іншими, зокрема суспільними благами (дороги, мости тощо). При цьому він нічого не відшкодовує до бюджету, за рахунок якого переважно створюються ці блага. Все це загострює проблему забезпечення фінансування виробництва суспільних благ. Ситуація з “нелегалами” – наочний приклад проблеми “зайців” (споживачі зацікавлені не сплачувати самі, а примусити інших платити за себе через невиключеність у споживанні).

#### Сучасний стан справ у законодавчій та інституційній базі

*Законодавче забезпечення.* Комплексне вдале розв’язання проблем імміграційної політики, згідно з “Основними напрямками соціальної політики України до 2004 року”, затвердженими Указом Президента, вимагає сформованої законодавчої бази у цій сфері. В цьому контексті Верховна Рада України ухвалила у 2001 році Закон України “Про імміграцію”, нову редакцію законів “Про біженців” та “Про громадянство України” (в останньому з яких термін натуралізації для біженців скорочено до трьох років), Закон “Про порядок надання притулку іноземцям без громадянства”. У січні 2002 р. Верховна Рада ратифікувала Конвенцію ООН про статус біженців.

*Інституційні зміни.* У 2000 році уряд ліквідував Державний комітет у справах національностей та міграції (далі – Держкомнацміграції) – структуру, відповідальну за реалізацію положень Закону України “Про біженців” і на початку 2001 року створив Державний департамент національностей та міграції. В червні 2001 р. набрала чинності нова редакція Закону України “Про біженців”, невдовзі ліквідовано Держдепартамент і відновлено Держкомнацміграції, але без права реалізовувати положення закону.

#### Нагальність розв’язання проблеми

1. Зростання кількості нелегальних мігрантів та накопичення пов’язаних з цим соціально-правових проблем.
2. Низький рівень координації та взаємодії відомств, адміністративних структур, що стикаються з проблемою.
3. Проблеми тероризму і взяті Україною у зв’язку з цим зобов’язання про участь в антитерористичній коаліції.
4. Наміри України щодо майбутньої інтеграції в ЄС та НАТО.
5. Вступ Польщі до ЄС у 2004 р., коли український кордон з Польщею стане кордоном з ЄС.

#### **Консультації (зацікавлені сторони)**

1. Комітет Верховної Ради України у закордонних справах та Комітет ВРУ з питань прав людини, національних меншин та міжнародних відносин.
2. Представники відомств, що опікуються проблемою (Держкомкордон, МВС, СБУ, Держкомнацміграції, МЗС).

Занепокоєння можливе в Держкомнацміграції у разі створення альтернативної нової незалежної імміграційної структури, що може призвести до структурних та функціональних змін в комітеті, його чергової реорганізації.

#### **Моделювання проблеми**

##### Цілі розв’язання проблеми:

1. Значне скорочення кількості нелегальних іммігрантів в Україні.
2. Створення ефективної системи контролю іммігрантів.

##### Критерії.

Для цілі №1: створення перешкод для проникнення “нелегалів” на територію України.

Для цілі № 2:

- а) створення соціально-правового поля, максимально несприятливого для “нелегалів” та легальних мігрантів, котрі проникають в Україну з протиправними намірами;
- б) адміністративна здійсненність.

**Альтернативні варіанти**

- 1) Продовжувати нинішню політику.
- 2) Створити нову службу, яка вела б боротьбу з нелегальною міграцією та здійснювала б контроль за міграційними процесами.
- 3) Покращення правового, фінансово-економічного та кадрового забезпечення зацікавлених відомств.
- 4) Укріплення та облаштування східних кордонів, насамперед з Росією.

**Альтернатива № 1. Продовжувати нинішню політику**

Це не означає “нічого не змінювати”. Є певні зрушення в імміграційній політиці, насамперед на рівні рішень керівників держави та уряду, про що свідчать вищезгадані нормативно-правові акти, укази Президента, а також на законодавчому рівні. Крім того, у 2001 році українські прикордонники затримали 4620 “нелегалів”, що на 15 % менше, ніж у 2000 р. Але й ця кількість “нелегалів” є значною проблемою, а зменшення кількості затриманих ще не свідчить про ефективність політики. Це підтверджують такі статистичні дані.

**Кількість “нелегалів”, що отримали статус біженців  
(станом на початок 2002 р., дані Держкомстату)**

Рік	Кількість біженців
1997	1162
1998	2442
1998	1999
2000	2697
2001	2961
2002	2983

Очевидна динаміка зростання, причому не враховано кількість “нелегалів”, яким відмовлено в отриманні статусу, а також невиявлених “нелегалів”, більшість з яких осідає й перебуває на території України з 1997 року. Загальна кількість значно більша.

Неефективність розв’язання цієї проблеми підтверджує і сам уряд, адже головною метою імміграційної політики, відповідно до “Основних напрямків соціально-економічної політики у 2002 році”, є захист населення від негативних наслідків нелегальної міграції, що збігається з основним змістом Програми протидії нелегальній міграції в Україні. Ці наслідки (деякі з них перераховані вище) свідчать про неефективність нинішньої політики в першу чергу через:

- недостатню реалізацію державних рішень та положень законодавства;
- брак ефективних адміністративних та інституційних механізмів реалізації рішень (насамперед через недостатнє фінансово-економічне забезпечення відповідних відомств на потреби протидії нелегальній міграції, централізації, координації та взаємодії у їх діяльності);
- необлаштованість та прозорість кордону на багатьох ділянках, особливо на сході – з Росією (детальніше – в описі альтернативи № 4).

Отже, негативні наслідки нелегальної міграції, що завдають шкоди економіці й загрожують національній безпеці України, від чого потерпають мільйони наших співвітчизників, свідчать про необхідність змін в імміграційній політиці.

Переваги: менші фінансово-економічні витрати та затрати людських ресурсів, ніж в інших варіантах.

Недоліки:

- 1) брак інструментів реалізації політики;
- 2) недостатня фінансово-економічна підтримка відомств на потреби боротьби з нелегальною міграцією;

- 3) проблема облаштування кордонів, особливо з Росією;
- 4) недосконалість системи контролю іммігрантів, зокрема системи виявлення “нелегалів”, що призводить до їх постійного зростання.

*Альтернатива № 2*      *Створити нову службу, яка вела б боротьбу з нелегальною міграцією та здійснювала б контроль за міграційними процесами*

Це означає створення нової незалежної державної структури – імміграційної служби, – яка б регулювала імміграційні процеси, стала центральним керівним і координаційним органом для зацікавлених відомств, що опікуються проблемою. На сьогодні міграційні служби залежні й існують як структурні одиниці центрального органу виконавчої влади. Крім того, мережа відповідальних відомств розмаїта, й імміграційні проблеми, зокрема нелегальної міграції, не є основними в їх діяльності. Недостатнє фінансування відомств на потреби боротьби з нелегальною міграцією (у 2000 році лише на 15 % від потреби). За таких умов проблему не розв’язати.

Щодо Держкомнацміграції, то на сьогодні комітет є по суті дорадчо-консультативним органом, що мало займається проблемою. Він бере участь у розробленні законотворчих ініціатив, програм, пропозицій, але позбавлений компетенції та важелів впливу на урядові рішення щодо реалізації положень нового Закону “Про біженців” 2001 року, які мав раніше. Інші відомства реалізують політику. Але є потреба у створенні структури, яка б розробляла нові підходи, політичну стратегію боротьби з нелегальною міграцією, безпосередньо займалася проблемою, впливала на прийняття урядових рішень, їх реалізацію та контроль за впровадженням.

Вона може бути створена як незалежний державний орган на зразок Центрального управління репатріантів та біженців у Польщі. Також корисним був би канадський досвід, де є Міністерство громадянства та імміграції. Так, було б доцільно і в Україні передати новій структурі частину повноважень щодо питань громадянства біженців. Адже на сьогодні, відповідно до положень Закону “Про біженців”, біженець повинен реєструватися в спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та реєстрації фізичних осіб за місцем проживання, що значно ускладнює процедуру, створює додаткові бюрократичні перешкоди.

Радикальним рішенням могло б стати повне делегування всіх повноважень відповідного органу виконавчої влади новій структурі, яка б займалась одночасно імміграційними питаннями та питаннями громадянства. Однак це є певним ризиком, і для цього потрібне політичне волевиявлення вищого керівництва держави, відповідні рішення уряду, фінансування, значна реорганізація, адміністративні новації. Саме така структура створена в Канаді, вона досягла вагомих успіхів в імміграційній політиці, зокрема щодо біженців і є позитивним прикладом реалізації такої політики для всього світу.

*Переваги: створення такої структури дозволить:*

- 1) централізовано розв’язувати проблеми політики, зокрема “нелегальної міграції”, координувати діяльність відомств, їх взаємодію;
- 2) передбачати в бюджеті цільові кошти на потреби боротьби з нелегальною міграцією, розподіляючи їх між відповідними відомствами.

*Недоліки:*

- 1) проблеми розподілу фінансових ресурсів та контролю за їх використанням, потенційна загроза корупції;
- 2) проблеми адміністративної здійсненності, перерозподілу повноважень, реорганізації відомств та служб (Держкомнацміграції, регіональних міграційних служб тощо);
- 3) необхідність використання значних фінансово-економічних та людських ресурсів.

### *Альтернатива № 3*      *Покращення правового, фінансово-економічного та кадрового забезпечення зацікавлених відомств*

Вже наводилися дані про недостатню фінансово-економічну підтримку відомств, брак взаємодії та координації їх діяльності. Йдеться про покращення такої ситуації. Реалізація альтернативи передбачає:

- завершення формування законодавчої бази у сфері імміграційної політики згідно з урядовими рішеннями (“Основні напрямки соціально-економічної політики України у 2002 році”). Це означає, зокрема, прийняття нормативно-правових актів місцевого рівня;
- створення єдиної інформаційної системи про іноземців з моменту звернення за в’їзною візою до виїзду з України;
- створення єдиної автоматизованої системи інформаційного забезпечення правоохоронних органів у боротьбі з нелегальною міграцією;
- виявлення та перекриття найнебезпечніших каналів міграції;
- законодавчого встановлення адміністративної та кримінальної відповідальності державних установ, юридичних та фізичних осіб в Україні, які сприяють нелегальній міграції.

#### Переваги:

- 1) наявність достатньої законодавчо-правової бази;
- 2) можливість економії фінансово-економічних та кадрових ресурсів за рахунок перерозподілу коштів, підвищення кваліфікації вже наявних кадрів; 3) не потрібні структурні зміни (економія ресурсів).

#### Недоліки:

- 1) бракує координаційного центру;
- 2) брак прозорості в діяльності силових відомств щодо протидії нелегальній міграції;
- 3) необхідність шукати додаткові бюджетні кошти для відомств через брак цільового фінансування на розв’язання проблеми;
- 4) можлива протидія збільшенню фінансування силових відомств з боку певних суспільних груп, зокрема в парламенті, через недовіру силовикам та необхідність збільшення витрат на соціальну сферу.

### *Альтернатива № 4. Укріплення та облаштування східних кордонів, насамперед з Росією*

Ця альтернатива передбачає насамперед укріплення та облаштування східного кордону, особливо з Росією, якого на багатьох ділянках фактично немає. Однак переважно саме з Росії “нелегали” потрапляють в Україну. 10 років зволікань коштували Україні значних втрат, адже чимало транзитних “нелегалів” осідали на нашій території. Уряд визнає проблему прозорості на українсько-російській ділянці, безладдя та брак контролю, що дає змогу “нелегалам” без особливих проблем проникати на українську територію. В “Основних напрямках соціально-економічної політики України у 2002 році” вказано, що однією з головних проблем імміграційної політики є “прозорість українсько-російського кордону, через який проходять неконтрольовані імміграційні потоки, перекидається зброя та наркотики”. Тут Україна, як і Росія, виглядають вкрай непривабливо, особливо на тлі активізації тероризму у світі, подій 11 вересня і зобов’язань двох країн після приєднання до антитерористичної коаліції. Адже ця неконтрольована ситуація на кордоні є чудовою нагодою для діяльності терористичних угруповань та бойовиків, тим більше, що в ході та після військової операції США в Афганістані значно зросли потоки “нелегалів”, котрі прагнуть перетнути український кордон, особливо з російської території, і можливе зміщення вектора тероризму в бік України. Також слід приділяти увагу кордонам з Білоруссю та Молдовою.

З іншого боку, багато років українські прикордонники самотужки стримують навалу нелегалів, які десятками тисяч прагнуть перетнути кордон транзитом до Західної Європи. Так, у 2001 році, за даними Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців в Україні (УВКБ), з багатьох десятків тисяч “нелегалів” тільки 916 звернулися з проханням надати притулок в Україні. Фактично ми захищаємо східний кордон Європи, при цьому нічого не одержуючи ні від

прикордонних держав-сусідів, ні від ЄС, тоді як, скажімо, ЄС надає значну допомогу для укріплення й облаштування кордону Польщі, яка стане її членом 2004 року. Отже, така допомога Україні необхідна через вкрай незадовільне фінансово-економічне забезпечення прикордонних служб, особливо з огляду на 2004 рік, коли наслідки наших проблем зачіпатимуть вже безпосередньо ЄС.

Велику увагу також слід приділяти кордону зі Словаччиною, де постійно трапляються надзвичайні ситуації і переміщуються значні потоки “нелегалів”.

Реалізація альтернативи передбачає:

- значне підвищення фінансування прикордонних служб, їх матеріально-технічне забезпечення, що набагато гірше, ніж у польських, угорських та словацьких служб;
- встановлення жорсткішого прикордонного та візового режимів, особливо на сході, зокрема введення візового режиму для осіб, що перетинають кордон Росії;
- налагодження комплексної взаємодії прикордонних держав на основі міждержавних угод, що мають бути укладені з Україною (в першу чергу з Росією);
- надання фінансово-економічної підтримки західними сусідами та ЄС, а також іншими прикордонними державами;
- виявлення та перекриття основних нелегальних маршрутів;
- посилення контролю іммігрантів на кордоні, заходів щодо виявлення “нелегалів”, ідентифікації осіб, встановлення імміграційних блокпостів.

Щодо прикордонного співробітництва, то прикладом для України та Росії може стати канадсько-американський досвід. 3 грудня 2001 року Канада і США підписали міждержавну угоду про прикордонне співробітництво та регіональну міграцію (Border Security & Regional Migration Agreement). Цікавою є також ідея “периметру безпеки”, що обговорювали країни після терактів 11 вересня. В січні 2002 року Канада і США підписали Прикордонну декларацію (“Smart Border Declaration”), що передбачає план дій, спрямованих на покращення безпеки кордону, уточнює положення щодо узгодження та гармонізації канадської й американської візової політики.

Природно, що Україна та Росія мали б досягти домовленостей про антитерористичні заходи на кордоні. В цьому контексті цікавим є досвід Великої Британії, де ухвалено закон “Про антитерористичні та антикримінальні заходи безпеки”, в якому передбачені заходи для виявлення терористів.

Переваги: реалізація альтернативи дозволить:

- 1) значною мірою зменшити кількість випадків проникнення “нелегалів”, особливо на сході, та збільшити їх виявлення і затримання.
- 2) мінімізувати негативні наслідки нелегальної міграції завдяки істотному скороченню кількості “нелегалів”;
- 3) підготуватися Україні до розв’язання проблем, пов’язаних із виникненням спільного кордону з ЄС у 2004 році;
- 4) посилити євроінтеграційний вектор України за рахунок підписання міждержавних угод з прикордонними державами, зокрема на заході, покращити імідж України як бар’єру для терористів, наркоділків, бойовиків та кримінальних угруповань;
- 5) зберегти фінансово-економічні та людські ресурси, адже витрати на облаштування кордону значно перевищать витрати на ліквідацію негативних наслідків проблеми.

Недоліки:

- 1) реалізація альтернативи передбачає фінансову підтримку інших держав та ЄС;
- 2) облаштування кордонів передбачає участь прикордонних служб держав-сусідів (проблеми з Росією);
- 3) обмеження в часі щодо західного кордону – до 2004 р.

Додатковий коментар

Важливим є те, що зволікання з укріпленням та облаштуванням кордону з Росією може коштувати Україні дуже дорого, адже на сьогодні Польща за активної підтримки ЄС укріплює свій східний, спільний з нами, кордон. За різними джерелами, для цього протягом наступних років планують витратити до 100 млн. євро, з яких 80 % виділить ЄС. Крім того, уряд Польщі планує витрати 34 мільйони доларів США для покращення професіоналізму прикордонного складу та укріплення кордону.

Таким чином, у 2004 році “нелегалам” буде набагато важче перетинати його транзитом у Західну Європу, що може призвести до передислокації центрів нелегальної міграції, а також наркобізнесу, тероризму та переправлення зброї і бойовиків до України, яка не зможе протидіяти всьому цьому. Західні спеціалісти подекуди вважають, що “передова” боротьби з тероризмом пройде саме через Україну. Так, тільки з початку 2002 року на наших кордонах перешкодили провезенню 86,5 тисячі боєприпасів, 90 одиниць зброї, понад 236 кг вибухових речовин, 56 кг наркотиків. Є прогнози, що Україна недовго втримає роль буферної зони.

Загрозою може стати також масове осідання “нелегалів”, зокрема транзитників, на нашій території через укріплення польської ділянки кордону, а також через бажання урядів та громадськості розвинутих західних держав зберегти робочі місця для своїх громадян. Крім того, існує негативна тенденція повертати в Україну “нелегалів” незалежно від того, звідки вони потрапили до Польщі, всупереч Угоді “Про передачу та прийом осіб через спільний кордон”, підписаній урядами України та Польщі ще 24 травня 1993 року. Не впевнений, що вітчизняні силові структури, які значно поступаються у розв’язанні цих проблем не тільки польським, але й російським, а тим більше американським колегам, готові будуть прийняти такий удар. Все це буде великою загрозою національній безпеці держави.

Крім того, зволікання з укріпленням кордонів, в першу чергу з Росією, може серйозно загальмувати й без того слабкі євроінтеграційні процеси в Україні й спричинити рух до євразійського простору. Адже прикордонні проблеми нашої держави можуть негативно впливати на кордони ЄС, особливо після виникнення спільного кордону з Україною, коли Польща ввійде до ЄС у 2004 році.

Таким чином, укріпивши кордон, ЄС прагнучим відмежування в цьому аспекті від України і матиме для цього значні аргументи. Адже невдовзі буде розроблена єдина для всіх країн – членів ЄС та кандидатів на вступ імміграційна політика, що зобов’язуватиме східноєвропейські держави найрішучішими засобами перешкоджати хвилі “нелегалів” зі сходу, аби не залишитися за лаштунками цивілізованої Європи. Проблема полягає в тому, що Росії, можливо, дуже вигідний такий сценарій, і вона може свідомо зволікати з укріпленням української ділянки. Така перспектива загрозна для національної безпеки нашої країни. Очевидно одне: укріплення кордонів і максимальне “перекриття кисню” для незаконного проникнення “нелегалів” зміцнить наш імідж в Європі та сприятиме процесам інтеграції до ЄС.

**Рекомендації**

Критерії	Альтернативи			
	A1	A2	A3	A4
Результативність	1	2	3	4
Ефективність	1	2	3	4
Справедливість	1	2	3	4
Адміністративна здійсненність	1	2	3	4
Політична здійсненність	1	2	4	3
Загальна сума балів	5	10	16	19

Ефективність оцінювалася з урахуванням співвідношення (орієнтовного) результатів та витрат (матеріально-технічних, людських (кадрове забезпечення), результативність – з того, якою мірою впровадження альтернативи вплине на розв'язання проблеми. Значення критеріїв оцінювалося з урахуванням переваг і недоліків альтернатив.

Головний критерій для визначення кращої альтернативи – результативність. Адже не скоротивши суттєво кількість “нелегалів”, що незаконно проникають на територію України, проблему не розв'язати. Також важливим є ефективний контроль іммігрантів. Значення цього критерію визначалося мірою досягнення вищезгаданих цілей політики.

Оцінка альтернатив щодо результативності показує, що найбільшою мірою скорочення кількості “нелегалів” досягається за реалізації альтернативи № 4. Вона є оптимальною і щодо ефективності. Адже очевидно, що дешевше заощадити кошти для протидії нелегальній міграції на початку, тобто на кордоні, ніж ліквідувати негативні наслідки проникнення “нелегалів” на територію України. Тільки щорічні витрати на утримання “нелегала” в м. Києві (4400 грн.) та щорічні втрати Київського міського бюджету (44 мільйони гривень) наочно підтверджують, що дешевше ліквідувати причини, ніж наслідки. Всі інші альтернативи це, власне, боротьба з наслідками.

Альтернатива № 4 є також оптимальною щодо політичної здійсненності. Очевидно, що протидія нелегальній міграції повністю відповідає пріоритетним завданням уряду, про що свідчать і вищепераховані рішення уряду, й укази Президента, і положення “Основних напрямків соціально-економічної політики в 2002 році” щодо імміграційної політики.

Крім того, значна кількість громадян, яка потерпає від наслідків нелегальної міграції, звичайно, підтримує альтернативу, адже будь-який поміркований громадянин схвалить заходи щодо посилення безпеки на кордоні, тим більше з огляду на активізацію тероризму в світі.

Альтернатива є також оптимальною щодо адміністративної здійсненності. Існує достатньо людських ресурсів (склад прикордонних військ, можливість передислокацій частини прикордонників з інших ділянок на кордон з Росією тощо). Є також фінансові можливості та матеріальні ресурси, зокрема, за рахунок планованого скорочення в Збройних Силах. Потенційно можливо отримати допомогу від прикордонних держав-сусідів та ЄС, перерозподілу частини бюджетних коштів на силові структури для конкретних цілей – безпека кордону та боротьба з нелегальною міграцією. Проблемою тут може бути лише політична воля прикордонних держав, зокрема Росії.

Отже, оцінювання альтернатив за 5 універсальними критеріями показує, що альтернативу № 4 “Укріплення та облаштування східного кордону, насамперед із Росією”, можна рекомендувати замовнику як найкращу.

Впровадження показане в заходах щодо реалізації альтернативи.

Перевага цієї альтернативи не вказує на недоцільність альтернатив № 2 та №3. Так реалізацією альтернативи № 4 у поєднанні з альтернативою № 3 вдалося б досягти значних результатів. За певних сприятливих умов можлива і реалізація альтернативи № 2. Але вони виявляться неефективними і недовірними, якщо не буде забезпечено надійного захисту кордонів від незаконного проникнення “нелегалів” та осіб, що можуть бути загрозою для національної безпеки держави.

### Використані джерела

1. Кузьменко О. Боротьба з нелегальною міграцією в Україні//Вісник УАДУ. – 2000 – № 4. – С. 283-287.
2. Кучеров А. Нелегальна міграція в Україні. Стан та шляхи боротьби з цим явищем на кордоні. // Проблеми міграції. – 2000. – С. 2-7.
3. Казакевич Г. Черный транзит. Украина в контексте мировых процессов нелегальной миграции. // Персонал. – 2001. – № 11. – С.16-20.
4. Павлюх В. Не кожен нелегал дійде до Європи// Дзеркало тижня, № 12 за 29.03.2002.
5. В. Горьовий, Л.Лепеха. Проблеми нелегальної міграції у м. Києві та шляхи її вирішення // Аналіт. записки. – Київ: Вид-во УАДУ. – 2002.
6. Дані Держкомнаціміграції.
7. Сайт Міністерства громадянства й імміграції Канади (CIC): [www.cic.gc.ca](http://www.cic.gc.ca).

**Досвід інших країн у боротьбі з нелегальною міграцією**

**Велика Британія – Франція.** У вересні 2001 року урядовці Великої Британії та Франції досягли домовленостей щодо посилення заходів безпеки у запобіганні нелегальній міграції через тунель Ла-Маншу, через який тисячі “нелегалів” щороку проникають до Об’єднаного Королівства.

**Росія.** В жовтні 2001 року міністр внутрішніх справ Росії заявив, що в країні перебуває майже 1 мільйон “нелегалів”. “Нелегали” в Росії є дуже вразливою категорією населення з боку державних структур. Більшості іноземців, які шукають притулку як біженці, відмовляють. Крім того, вони автоматично підпадають під дію Кримінального кодексу як “нелегали” без будь-якого статусу. Ці люди, позбавлені будь-яких прав і свобод, стають жертвами боротьби з нелегальною міграцією. Подібні порушення прав людини відбуваються всупереч тому, що Росія ще в 1992 році ратифікувала Конвенцію ООН про статус біженців.

Вищевказане свідчить, з одного боку, про світову тенденцію (особливо після терактів 11 вересня) посилення боротьби з нелегальною міграцією, з іншого – про утиски прав і свобод “нелегалів”, котрі шукають притулку як біженці.

**Канада.** В цьому аспекті позитивним є канадський досвід. В Канаді для осіб, що претендують на статус біженця, створено найсприятливіші умови. Наприкінці 2001 року Канада прийняла для розгляду 70 тисяч заяв осіб на отримання притулку та статусу біженця, з яких було задоволено 13300. Причому ці особи вже мали певні права на період розгляду їхніх справ. Новий імміграційний закон, що набрав чинності з червня 2002 року, передбачає жорсткіші заходи щодо осіб, причетних до тероризму та кримінальної діяльності, хто становить загрозу безпеці країни, але жодною мірою не утискає прав осіб, непричетних до таких дій. Також нове імміграційне законодавство надає Управлінню Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ) в Канаді широкі повноваження у справах про надання особам статусу біженця, зокрема, перед тим, як справи направляються до Управління імміграції та біженців Канади (Immigration and Refugees Board), яке ухвалює рішення.

З іншого боку, правозахисні організації, в першу чергу УВКБ (UNHCR), виступають проти підписання Канадою Договору про третю країну (Safe-Third Country Agreement) з США, в якому, на думку правозахисників, є положення, що порушують права біженців.

Отже, завданням світової спільноти у сфері імміграційної політики на сучасному етапі є пошук розумного балансу між захистом інтересів національної безпеки країн та боротьби проти тероризму, нелегальної міграції та інших небезпечних явищ, з одного боку, і захистом прав і свобод “нелегалів” та біженців згідно з Конвенцією ООН про права біженців, з іншого.

*Леся Ільченко-Сюйва*

*(УАДУ, м.Київ)*

## **Підвищення результативності використання грошово-кредитних механізмів за рахунок вдосконалення роботи банківської системи України**

### **Анотація**

**Проблема:** яким чином НБУ може підвищити результативність використання грошово-кредитних механізмів за рахунок вдосконалення роботи банківської системи України?

**Клієнт:** Національний банк України.

**Зацікавлені сторони:**

- виконавчі органи влади (Кабінет Міністрів України, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерство фінансів України; галузеві міністерства);
- Верховна Рада України;
- кредитні установи (комерційні банки).

**Мета розв'язання проблеми:** Підвищення результативності використання грошово-кредитних механізмів як однієї зі складових забезпечення макроекономічної стабільності.

**Альтернативні варіанти:**

- 1) Нічого не змінювати.
- 2) Запровадження більшого контролю з боку держави за діяльністю банківської системи.
- 3) Поступове впровадження директив ЄС.

**Рекомендації:** рекомендований варіант №3 – “Поступове впровадження директив ЄС”. Поступове впровадження директив ЄС щодо функціонування банківської системи (однозначність визначення політичного курсу та економічних орієнтирів) перш за все буде орієнтоване на становлення ефективного та результативного банківського сектора, що, у свою чергу, створить підґрунтя для прогнозованої, прозорої та структурно адаптованої до європейських норм та стандартів діяльності НБУ як агента держави у здійсненні регулювання грошового обігу та кредиту.

### **Аналітична записка**

#### **Визначення проблеми**

Загальний стан економіки країни значною мірою залежить від стану її грошово-кредитної сфери (див. додаток 1), яка розвивається відповідно до потреб реального сектора економіки. Сьогодні перед економікою України постало питання формування каналів, які б пов'язали грошовий обіг та виробничу сферу. Особливу роль тут відіграє грошово-кредитна політика, основні завдання якої переважно зводять до лише стабільності купівельної спроможності національної одиниці та валютного курсу [18]. Безумовно, в загальному плані це правильно, але такий підхід є прийнятний лише для тих країн, економіка яких більш-менш збалансована та успішно розвивається. Для України ж, економічна система якої трансформується, кінцевою метою є економічна стабілізація та створення умов, що забезпечать зростання.

З огляду на це, забезпечення оптимального вибору механізмів для підтримки стабільності грошово-кредитної сфери є надзвичайно важливим завданням, яке повинна розв'язувати держава. Національний банк як державний орган, що безпосередньо відповідає за стабільний розвиток грошово-кредитної системи (див. додаток 2), проводить вибір та впровадження (через кредитні інституції) відповідних механізмів, які можуть забезпечити найбільше наближення до поставлених

стратегічних (стабільне економічне зростання, низький рівень безробіття та інфляції, вирівнювання платіжного балансу) [1; 2] цілей, а також повне досягнення тактичних (процентна ставка, обсяг грошової маси, валютний курс) (див. додаток 3) [6].

На жаль, незважаючи на певні позитивні зрушення (зростання ВВП (у 2001 р. – 9,1%), позитивне сальдо рахунку нинішніх операцій, скорочення дефіциту державного бюджету, відносна стабільність обмінного курсу [4]) (див. додаток 4) грошово-кредитна сфера в цілому не спроможна задовільно виконати свою головну функцію [5].

### Опис проблеми та історія виникнення питання

Однією з важливих складових загальної фінансової та економічної стабілізації є зважена грошово-кредитна (монетарна) політика. Саме шляхом використання відповідних механізмів НБУ впливає на обсяг грошової маси, підвищуючи чи стримуючи розвиток економіки в цілому (див. додаток 1). Для впливу на грошово-кредитну сферу будь-який центральний банк, і НБУ не є винятком, перш за все використовує *здатність комерційних банків збільшувати чи зменшувати депозити* (див. додатки 5, 6) (в більшості країн світу від 75 до 90% всієї грошової маси складають банківські депозити та лише 25-10% – банкноти центрального банку [7]), а отже, і грошову масу (див. додаток 4) [3]. Однак це не означає, що він може безпосередньо встановлювати обсяг депозитної емісії чи кредитних банківських операцій. Є низка механізмів, які може використовувати центральний банк [2; 7].

#### Прямі:

- обмеження банківських кредитів (встановлення “стелі” кредиту (*credit ceiling*));
- регламентування умов кредитування (встановлення різниці між сумою забезпечення та розміром виданого кредиту, різниці між ставками кредиту та депозиту).

#### Непрямі:

- зміна процентних ставок, за якими національний банк надає кредити комерційним (облікова ставка, ставка рефінансування, ломбардна або ставка “овернайт” (*overnight rate*));
- зміна норм обов’язкового резервування;
- операції на відкритому ринку (купівля-продаж цінних паперів) (*open market operations*);
- політика обмінного курсу (*exchange rate policy*).

Отже, як видно, прийняття рішення щодо використання того чи іншого грошово-кредитного механізму залежить від стану фінансової системи в цілому, та банківської зокрема. Щодо України, то стан саме банківської системи є основою як вибору відповідних механізмів, їх поєднання, безпосереднього впровадження, так і можливої результативності їх використання.

Досліджуючи українські реалії, розглянемо історію використання грошово-кредитних механізмів в Україні протягом останніх 10 років.

**1991-1992 рр.** – становлення грошово-кредитної системи. НБУ тільки розпочинає свою роботу як центральний банк і, цілком природно, стикається з проблемою вибору відповідних механізмів.

В цілому цей період можна охарактеризувати як такий, коли з одного боку було вже проголошено ринкову орієнтацію економіки (в більшості секторів проголошено лібералізацію цін, послаблено контроль за оплатою праці тощо), з іншого – держава продовжує стримувати трансформаційні процеси реального сектора. НБУ з відомих причин *нерозвиненість банківського сектора* (див. додаток 6), брак ринку цінних паперів тощо) вдається до прямих засобів грошово-кредитного регулювання, внаслідок чого було збережено монопольний державний сектор з пільговим кредитуванням галузей та виробництв [10].

**1992-1993 рр.** НБУ продовжує використовувати прямі методи впливу на сферу грошей та кредиту, а саме: централізований розподіл кредитних ресурсів, пільгове кредитування, встановлення кредитних обмежень тощо. Політика рефінансування банків проводилась в спотвореній формі – прямі кредити, що надавалися переважно державному сектору економіки без оформлення необхідних гарантій щодо повернення коштів. Формування та виконання державного бюджету ще більше ускладнювало проблеми. Державний бюджет на 1993 р. було прийнято з

дефіцитом у 7,7% ВВП. Єдиним джерелом покриття був НБУ. Пряме кредитування бюджетного дефіциту призвело до того, що на кінець 1993 року пряме фінансування державного бюджету сягнуло майже 99% всієї кредитної емісії.

Звичайно, така не виважена і, можна сказати, необдумана державна політика призвела, що є цілком природним, не до відродження економіки, а до безконтрольного зростання грошової маси, гіперінфляції, девальвації національної грошової одиниці, *перекачування міжбанківських кредитних ресурсів до колишніх державних банків* для підтримки нерентабельних виробництв.

**1994 р.** можна назвати переломним роком. НБУ починає впроваджувати нову антиінфляційну монетарну політику, що, в свою чергу, стало передумовою зацікавленості економічних суб'єктів у нагромадженні коштів, а отже, для *створення банківських депозитів* (за рік банківські депозити зросли майже в 7 разів) [19].

У **1995 р.** НБУ *відмовляється від використання такого прямого інструмента як централізований розподіл кредитних ресурсів на пільгових умовах*. На противагу ж запроваджено кредитні аукціони, де кредитні ресурси розподіляються на ринкових засадах [19]. Жорстка грошово-кредитна політика НБУ протягом 1994-1995 рр., орієнтована на стримування інфляції, досягла своєї мети. Саме в 1995 р. починається поступове зміщення пріоритетів щодо вибору монетарних механізмів. Якщо до цього часу пріоритетними були прямі механізми, а зміна, наприклад, облікової ставки НБУ носила дещо другорядний характер, то в цьому ж році управління обліковою ставкою займає чи не найголовніше місце серед монетарних механізмів (див. додаток 7). Наприкінці 1995 р. НБУ починає також використовувати ломбардну ставку (ставку "овернайт") як один із своїх монетарних механізмів (див. додаток 8). Цього ж року уряд прийняв рішення про випуск ОВДП. Саме початок випуску та розміщення ОВДП дав можливість НБУ перейти до використання непрямого механізму покриття дефіциту державного бюджету (див. додаток 9).

Незважаючи на позитивні заходи, вжиті протягом **1994-1996 рр.**, здійснювана грошово-кредитна політика мала істотний недолік – *наявні внутрішні резерви були спрямовані не на розвиток реального сектора, а покриття дефіциту*. За даними НБУ українські банки вклали в ОВДП в 3 рази більше коштів, ніж у кредитування реального сектора. Недоцільність такого вкладення коштів стала очевидною вже через два роки. На початку **1998 р.** ринок ОВДП характеризувався значними боргами з виплат і практично повним браком попиту (на первинних аукціонах з розміщення ОВДП частка НБУ склала 63%). В тому ж 1998 р. відбувається значний вихід нерезидентів з українського ринку, які, не дочекавшись виплат, конвертували гривню в іноземну валюту, що ще більше ускладнило ситуацію. На кінець 1998 р. єдиним покупцем українських ОВДП залишився НБУ. Єдиним виходом із складної ситуації стала конверсія ОВДП.

Отже, політичні заходи, яких вживав НБУ протягом 1996-1998 рр. [8] показали, що попри стримання інфляційних процесів та стабілізації національної грошової одиниці, жорстка грошово-кредитна політика не розв'язала (та й не могла розв'язати) головних економічних проблем – падіння виробництва та подолання фінансової кризи. *Стабільність грошей сприяє економічному зростанню лише в довгостроковій перспективі за рахунок розширення платоспроможного попиту, збільшення заощаджень та підвищення рівня внутрішніх інвестицій*. В короткотерміновому періоді відбувається ж навпаки скорочення обсягів виробництва та підвищення рівня безробіття.

**2000 р.** можна вважати початком третього етапу. На сьогодні НБУ проводить зважену грошово-кредитну політику, підтримуючи досягнення 1996-1998 рр., яка проте переважно *не враховує зовнішнього чинника* (наприклад, інтеграційні процеси в Європі) і *продовжує бути орієнтованою на стримування зростання грошової маси*.

### Консультації (зацікавлені сторони)

Природно, що за забезпечення макроекономічної стабільності, в усіх її проявах, в країні виступають представники органів виконавчої й законодавчої влади (Кабінет Міністрів, Міністерство економіки, Міністерство фінансів, галузеві міністерства та Верховна Рада України), самі кредитні установи, економічні агенти. Хоча певні групи, здебільшого з приватного сектора (наприклад, експортери та імпортери), можуть бути зацікавлені в цілком протилежних проявах стабільності (наприклад, постійна (стабільна та прогнозована) девальвація гривні є прийнятнішою для експортерів, в той час як імпортери виступатимуть категорично проти).

Реалізація ж запропонованого варіанту, хоча і розставляє крапки над “і” у відносинах між НБУ, комерційними банками та реальним сектором, може бути ускладненою побоюваннями та небажанням кардинальних змін як з боку Верховної Ради (оскільки саме від неї залежить прийняття основних законодавчих актів), так і самих кредитних установ (комерційних банків).

### Моделювання проблеми

Банківська система України, як однієї з республік колишнього Радянського Союзу, знаходиться на дуже низькому рівні розвитку. Раніше банки цих країн виконували лише функції бухгалтера для підприємств і приватних осіб. Однак в умовах ринкової економіки, до побудови якої так прагне Україна, банківській системі відводиться набагато більша і важливіша роль, ніж роль бухгалтера, а саме: стимулювання заощаджень, інвестування, розміщення та залучення капіталу тощо. Цілком очевидно, що сформувати результативну банківську систему, за умов браку якого-небудь досвіду, неможливо, а тим більше за короткий проміжок часу.

На сьогодні основними чинниками не результативної діяльності українських банків є:

- *чинне законодавство* (неврегульованість питання банківського нагляду та банківської таємниці, можливість так званого пільгового кредитування та кредитування “обраних” підприємств, низький рівень використання контрактних зобов’язань (*obligation of contract*));
- *незадовільний фінансовий стан домогосподарств та нефінансового сектора* (падіння виробництва, зниження рівня банківських депозитів, значні показники інфляції, криза платежів, значний обсяг тіньового сектора економіки, що за оцінками міжнародних експертів складає 50-70% ВВП);
- *втручання держави*. Виникає питання: навіщо державі брати на себе відповідальність за функціонування такої специфічної сфери? Очевидним поясненням тут є існування “неспроможностей ринку” (*market failures*). Але щодо України, то “необхідність” державного регулювання була змішана з “бажанням.” Так, “домовленості” та безпосередній вплив держави на банківський сектор, “цільове” спрямування кредитів тощо аж ніяк не допомагають подолати неспроможність ринку, а, навпаки, ще більше її поглиблюють.

Іншими проявами слабкості українських банків є їх висока волатильність (змінність курсу на біржі – *volatility*) до фінансових криз<sup>1</sup>, значна демонетизація економіки, бартерні розрахунки, збільшення кількості небанківських способів платежів<sup>2</sup>. Неефективна банківська система негативно впливає на темпи зростання та конкурентоспроможність української економіки в цілому.

Світовий досвід показує, що чим менший банківський сектор, тим менший фондовий ринок (*stock market*) та прямі інвестиції (*direct investment*), а рівень реальної відсоткової (за встановлення рівня номінальної відповідає центральній банк) ставки залежить від якості, ефективності та **результативності** фінансового сектора<sup>3</sup>. *Останній показник, хоча і є якісним і не може бути виражений чисельно, залишається чи не найважливішим.*

В цьому контексті виникає питання: “Яким же чином можна підвищити результативність використання грошово-кредитних механізмів за рахунок вдосконалення роботи банківської системи України?”

*Метою розв’язання поставленої проблеми є розроблення альтернативи, пропозицій та плану дій*

<sup>1</sup> Залежність української фінансової системи в цілому, і банківського сектора зокрема, від впливів зовнішніх чинників є надзвичайно високою. Фінансова система залежить від тривалості та глибини регіональних і світових криз, лібералізації руху капіталів тощо.

<sup>2</sup> Якщо значна частина грошової маси обертається поза банківськими установами, то це є свідченням того, що економічні агенти уникають проводити „відкриті” трансакції. Зважаючи на проблеми української економіки, пояснити це факт можна, по-перше, браком законодавчо закріплених „правил гри,” по-друге, високими ризиками як фінансовими, так і системними, та високими трансакційними видатками.

<sup>3</sup> Наприклад, 2001 р. реальна відсоткова ставка за кредитами в національній валюті складала 26.1%, в іноземній валюті – 9,9%, в листопаді 2002 р. – 19.5% в національній валюті, 5.8% – в іноземній [17]. Незважаючи на той факт, що очевидною є тенденція до зниження як номінальної, так і реальної відсоткової ставки, її рівень залишається високим.

щодо підвищення результативності використання грошово-кредитних механізмів за рахунок вдосконалення роботи банківської системи України. Звичайно, для досягнення успіху необхідне розв'язання проблем на всіх зазначених вище напрямках. А проте найвагомішою компонентою все ж таки залишається законодавче забезпечення діяльності банків. Отже, в контексті цієї аналітичної записки, зосередимось на альтернативних шляхах розв'язання саме цього істотного компоненту зазначеної вище проблеми, а саме: вдосконалення нормативно-правової бази.

### **Альтернативні варіанти**

- 1) нічого не змінювати;
- 2) запровадження більшого контролю з боку держави за діяльністю банківської системи;
- 3) поступове впровадження директив ЄС.

#### *Альтернатива 1. Нічого не змінювати*

Сьогоднішня політика НБУ є прийнятною, хоча і не такою результативною, як того хотілося б. Будь-який центральний банк, і НБУ не є винятком, обирає методи грошово-кредитного регулювання залежно від особливостей національної фінансової системи, її сильних та слабких сторін. Беручи до уваги, що фінансова система України в цілому, і банківська зокрема, перебуває у майже ембріональному стані, а на ринок державних цінних паперів взагалі не можна розраховувати, НБУ продовжує використовувати механізми, що впливають на зміну обсягу грошової маси. НБУ продовжує стримувати зростання грошової маси, що цілком природно призводить до нестачі грошей для підтримки платіжної системи. Сьогодні Україна ще не досягла жодного з граничних значень безпечного рівня грошової маси [9]. Отже, використовувані механізми (операції на відкритому ринку й використання ломбардної ставки) потребують вдосконалення та подальшого доопрацювання.

Очевидно, що при впровадженні нинішньої грошово-кредитної політики НБУ покладається на функціонування комерційних банків. Як зазначалось раніше, сьогодні банківська система *не спроможна виконувати покладені на неї функції в повному обсязі*. Хоча у 2002 році була стійка тенденція зростання активів, капіталу, зобов'язань українських банків, що позитивно вплинуло на розвиток банківської системи та сприяло економічному зростанню в Україні.

Обирання цієї альтернативи, як плану подальших дій, має свої переваги:

- *по-перше*, не потребує ні довгих переговорів між всіма зацікавленими сторонами, ані довгого та відносно важкого процесу розробки та прийняття нових чи внесення змін до вже чинних нормативно-правових актів, що регулюють банківську діяльність і,
- *по-друге*, НБУ продовжує використовувати “стандартний” для перехідної економіки монетарні механізми: довготермінові (облікова ставка, регулювання норми банківських резервів) та короткотермінові (ставка “овернайт” та операції на відкритому ринку), маючи, хоча і невеликий, але позитивний досвід.

#### Недоліки:

- *по-перше*, недостатня швидкість та результативність реформ у грошово-кредитній сфері – реальний сектор не може використовувати свої потенційні можливості (нестача грошових коштів), НБУ у впровадженні грошово-кредитної політики покладається (за браком інших) на нерозвинені фінансовий, кредитний, страховий і фондовий ринки.
- *по-друге*, недовіра до українського банківського сектора як з боку населення України, так і несприйняття України на міжнародних фінансових ринках (кредитний рейтинг України є надзвичайно низьким)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Наприклад, рейтинги складені *Standard & Poor's* ([www.standardandpoors.com](http://www.standardandpoors.com))

## **Альтернатива 2.** *Запровадження більшого контролю з боку держави за діяльністю банківської системи*

Іншими словами, жорсткіший банківський нагляд з боку НБУ, що, в свою чергу, означає перехід до ширшого використання так званих *прямих грошово-кредитних механізмів* (наприклад, встановлення “стелі” та умов кредитування, регламентування розміру та відсоткової ставки депозитів тощо).

Звичайно, в цьому випадку також є певні переваги і недоліки.

### Переваги:

- *по-перше*, знову ж таки, не потребує ні довгих переговорів між всіма зацікавленими сторонами, ані довгого та відносно важкого процесу розробки та прийняття нових нормативно-правових актів, що регулюють банківську діяльність і,
- *по-друге*, НБУ отримує більшу можливість адміністративного втручання в роботу комерційних банків (не покладаючись на ринкові потреби та здатність ринку регулювати попит та пропозицію<sup>5</sup>). Точне встановлення обсягу грошової маси, її структури, розподілу за секторами економіки тощо;
- *по-третє*, центральний банк точно знає галузі, де, в якій галузі комерційні банки розмістили більшу кількість грошових ресурсів.

### Недоліки:

- *по-перше*, запровадження більшого контролю в такій сфері, як гроші та кредит, може, і у більшості випадків<sup>6</sup> призводити до спотворення реальності;
- *по-друге*, викривлення ситуації в реальному секторі. Пільгове кредитування чи встановлення обсягів кредитування переважно націлене на підтримання тих галузей, що є збитковими, або надзвичайно проблемними<sup>7</sup> (галузей з високими ризиками, наприклад, агропромисловий сектор<sup>8</sup>);
- *по-третє*, такий підхід є негативним з огляду на формування та впровадження грошово-кредитної політики, а саме: відносна частка прямих і непрямих механізмів.

## **Альтернатива 3.** *Поступове впровадження директив ЄС*

Виходячи з необхідності підвищення фінансової надійності банків та забезпечення їх успішного розвитку, банки, і насамперед центральний, повинні вживати заходів щодо підвищення рівня капіталізації, формування в необхідному обсязі резервів за активними операціями, зниження рівня ризиковості здійснюваних операцій, підвищення рентабельності та покращення якості активів і пасивів, забезпечення їх збалансованого зростання. Реалізація цієї альтернативи дасть можливість використати багатий досвід західноєвропейських країн, що накопичувався протягом століть.

### Переваги:

- *по-перше*, такі дії України ще раз підтвердять незворотність її бажання стати однією з країн об'єднаної Європи, що є важливим у відносинах України з міжнародними партнерами;

<sup>5</sup> В цьому контексті попит та пропозиція грошей.

<sup>6</sup> Наприклад, Банк Канади (*Bank of Canada/ Banque du Canada*) як центральний банк за відносно недовгу історію свого існування (був створений у 1929 р., для порівняння Банк Англії (*Bank of England*) існує як центральний банк Об'єднаного Королівства Великої Британії та Північної Ірландії з 1694 р.) вже пройшов всі етапи формування та впровадження грошово-кредитної політики, а з тим і врегулювання взаємовідносин з банківським та небанківським сектором [18].

<sup>7</sup> Європейський центральний банк – [www.ecb.int](http://www.ecb.int).

<sup>8</sup> Європейська комісія, Генеральний директорат з питань аграрного сектора – [europa.eu.int/comm/agriculture/](http://europa.eu.int/comm/agriculture/).

- *по-друге*, врегулювання грошово-кредитних відносин відповідно до директив Європейської комісії<sup>9</sup> є вагомим складовим залучення позабанківських коштів – підвищення рівня довіри до українських банків.
- *по-третє*, скорочення рівня готівки матиме позитивний вплив на грошовий мультиплікатор (підвищення темпів примноження грошей) та зниження ставки кредитування, що, в свою чергу, стимулює попит та обсяги виробництва не адміністративними шляхами, а через ринкові (непрямі) механізми (див. додаток 1).

#### Недоліки:

- *по-перше*, прийняття політичного рішення щодо незворотності курсу на інтеграцію з об'єднаною Європою зараз не є таким вже легким та політично здійсненим;
- *по-друге*, велика кількість нормативно-правових актів, що повинні бути прийняті (мінімальний пакет директив Європейської комісії щодо функціонування банківського сектора налічує 20 документів<sup>10</sup>);
- *по-третє*, необхідно досить багато часу на осмислення, прийняття та впровадження відповідних нормативно-правових документів (наприклад, аналогічний процес в Угорщині тривав більше 10 років [17] і це за умови, що адаптація документів почалася і проходила водночас з іншими політичними та економічними реформами).

### Рекомендації

Порівняння альтернатив за універсальними критеріями дає результати, наведені нижче у табл.1.

Схематично критерії, використані для оцінки альтернатив, можна визначити так:

- *ефективність* – відношення результативності до витрат;
- *результативність* – показник отримання запланованих заходів. В контексті поставленої проблеми – підвищення результативності використання грошово-кредитних механізмів;
- *справедливість* – врахування інтересів зацікавлених сторін, а також вплив на імідж України на світовій арені;
- *адміністративна здійсненність* – критерій оцінювання наскільки підготовлені працівники як НБУ, так і комерційних банків до впровадження альтернативи;
- *політична здійсненність* відбиває ступінь можливості впровадження змін на законодавчому рівні.

Таблиця 1

Оцінювання альтернатив\*

Критерії	Альтернативи		
	Альтернатива 1	Альтернатива 2	Альтернатива 3
<i>1. Оцінкові критерії</i>			
Ефективність	1	1	3
Результативність	2	1	3
Справедливість	1	1	3
<i>2. Критерії щодо впровадження</i>			
Адміністративна дійсненність	2	3	2
Політична здійсненність	3	2	1
<b>Підсумкова оцінка</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>12</b>
Загальне рейтингове місце	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>I</b>

\* Шкала оцінки: 1 бал – низька, 2 бали – середня, 3 бали – висока.

<sup>9</sup> Європейська комісія, Генеральний директорат з економічних та фінансових питань – [europa.eu.int/comm/economy\\_finance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/index_en.htm).

<sup>10</sup> Там само.

Із запропонованих варіантів розв'язання проблеми рекомендовано обрати 3-тю альтернативу – поступова гармонізація українського законодавства з відповідними нормативно-правовими актами ЄС.

Послідовне втілення принципів ринкової економіки передбачає створення механізмів самоорганізації, формування якісно нових секторів виробничих відносин. Чи не найважливішу роль в цьому процесі відіграє становлення грошово-кредитної системи. Історичний огляд еволюції грошей та сфери кредитування протягом останніх 10 років свідчить, що НБУ обрав правильний шлях своїй діяльності. На сьогодні НБУ в своєму арсеналі має усі нормативно забезпечені інструменти управління грошово-кредитним ринком для проведення грошово-кредитної політики, яку використовують центральні банки інших країн [11]. Але не завжди є можливість використовувати повною мірою той чи інший інструмент регулювання. Серед основних проблем можна назвати низький рівень монетизації економіки (див. додаток 10), значну долю негрошових розрахунків, проблемність державного бюджету, а також нерозвиненість вітчизняного фінансового, кредитного та страхового ринків; низький рівень капіталізації фондового ринку; не координовані грошова, фінансова та фіскальна політики держави.

Комбінація та пріоритетність механізмів залежить від характеру політичних та економічних процесів в державі, проте слід враховувати, що реальний сектор суттєво не реформований, а фіскальна політика незбалансована. Поступове впровадження директив ЄС (однозначність політичного курсу та економічних орієнтирів) насамперед буде орієнтоване на становлення та результативне функціонування банківського сектора, що, в свою чергу, є підґрунтям прогнозованої, прозорої та структурно адаптованої до європейських норм та стандартів діяльності НБУ, як агента держави у здійсненні регулювання грошового обігу та кредиту.

Альтернатива 1 – (Підтримання політики, що проводиться). Прогрес, що його було досягнуто протягом 1996-2001 рр., підкреслює результативність обраного шляху. На жаль, цей прогрес не можна вважати остаточним розв'язанням проблеми, а радше тимчасовим (короткотерміновим) полегшенням. Адже, по суті, НБУ підтримує політику орієнтовану радше на “згладжування гострих кутів” (протягом останніх років НБУ адаптує в чинному законодавстві України рекомендації Базельського комітету (Basel Committee<sup>11</sup>) щодо регулювання банківської діяльності та банківського нагляду), а не на усунення джерела проблеми.

Альтернатива 2 (Запровадження більшого контролю з боку держави за діяльністю банківської системи), є найменш результативною. Досвід не тільки України (1992-1995 рр.), а й інших країн світу (країни Латинської Америки, Центральної<sup>12</sup> та Західної<sup>13</sup> Європи) підтверджує, що регулювання навіть такої важливої сфери, як гроші та кредит, за будь-яких обставин повинно здійснюватись на підставі ринкових механізмів. Адміністративне втручання у визначення обсягу грошової маси, її структури, темпів приросту, розміщення кредитних ресурсів, співвідношення валют не призводить до очікуваної стабілізації. Навіть розгляд питань на законодавчому та виконавчому рівнях про використання кредитних ресурсів для підтримки тієї чи іншої галузі, посилюючи інфляційні очікування, негативно впливає на еволюцію та становлення ринкових відносин у грошово-кредитній сфері.

## Впровадження

Як це вже зазначалось раніше, одним з недоліком запропонованої альтернативи є дуже великий обсяг робіт щодо її безпосереднього впровадження. Цей процес хоч і тривалий, але є конче необхідним зараз для оптимального використання грошово-кредитних механізмів, а також поступового переходу до встановлення цільових показників інфляції (*direct inflation targeting*) у формуванні та впровадженні грошово-кредитної політики НБУ.

Таким чином, впровадження запропонованої альтернативи можливе таким способом:

- створити робочу групу, до складу якої увійдуть представники НБУ, Міністерства фінансів України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції, Комітетів Верховної Ради України з питань фінансів та банківської діяльності та з питань європейської

<sup>11</sup> Банк міжнародних розрахунків (*Bank for International Settlements*) – [www.bis.org](http://www.bis.org).

<sup>12</sup> Національний банк Чехії (*Ceska Narodni Banka*) – [www.cnb.cz](http://www.cnb.cz), Національний банк Польщі (*Narodowy Bank Polski*) – [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl).

<sup>13</sup> Банк Франції (*Banque de France*) – [www.banque-france.fr](http://www.banque-france.fr).

інтеграції, бюджетного комітету, Асоціації українських банків, а також представництва Європейської комісії в Україні. Завданням групи буде на підставі аналізу нинішньої ситуації в Україні, інтеграційних процесів, необхідності та можливості прийняття нових та корегування вже чинних нормативно-правових актів відповідно до європейських вимог;

- прийняття Першої директиви Європейської комісії 77/780/ЕЕС “Про координування законів, нормативно-правових актів та адміністративних посад стосовно створення та діяльності кредитних установ” [13]. Її прийняття є першим важливим кроком в процесі гармонізації. Саме вона встановлює основні “правила гри” у депозитних та кредитних операціях кредитних установ<sup>14</sup>;
- в преамбулі документа, про який йшла мова вище, зазначено, що він є першою сходинкою і повинний бути доповнений іншими нормативно-правовими документами [14; 15; 16], що визначають принципи ЄС стосовно створення банків, їх діяльності та нагляду. Послідовність адаптації цих принципів повинні визначити учасники робочої групи. Саме у такий спосіб можна забезпечити “рівні фінансові вимоги” до всіх кредитних установ європейського простору та вивести українські банки на відповідний рівень.

Очевидно, що впорядкування відповідно до чинного європейського законодавства роботи українських комерційних банків є надзвичайно важливим елементом у роботі НБУ над формуванням (вибором механізмів) та впровадженням грошово-кредитної політики, роблячи основний акцент на використанні непрямих методів регулювання сфери грошей та кредиту.

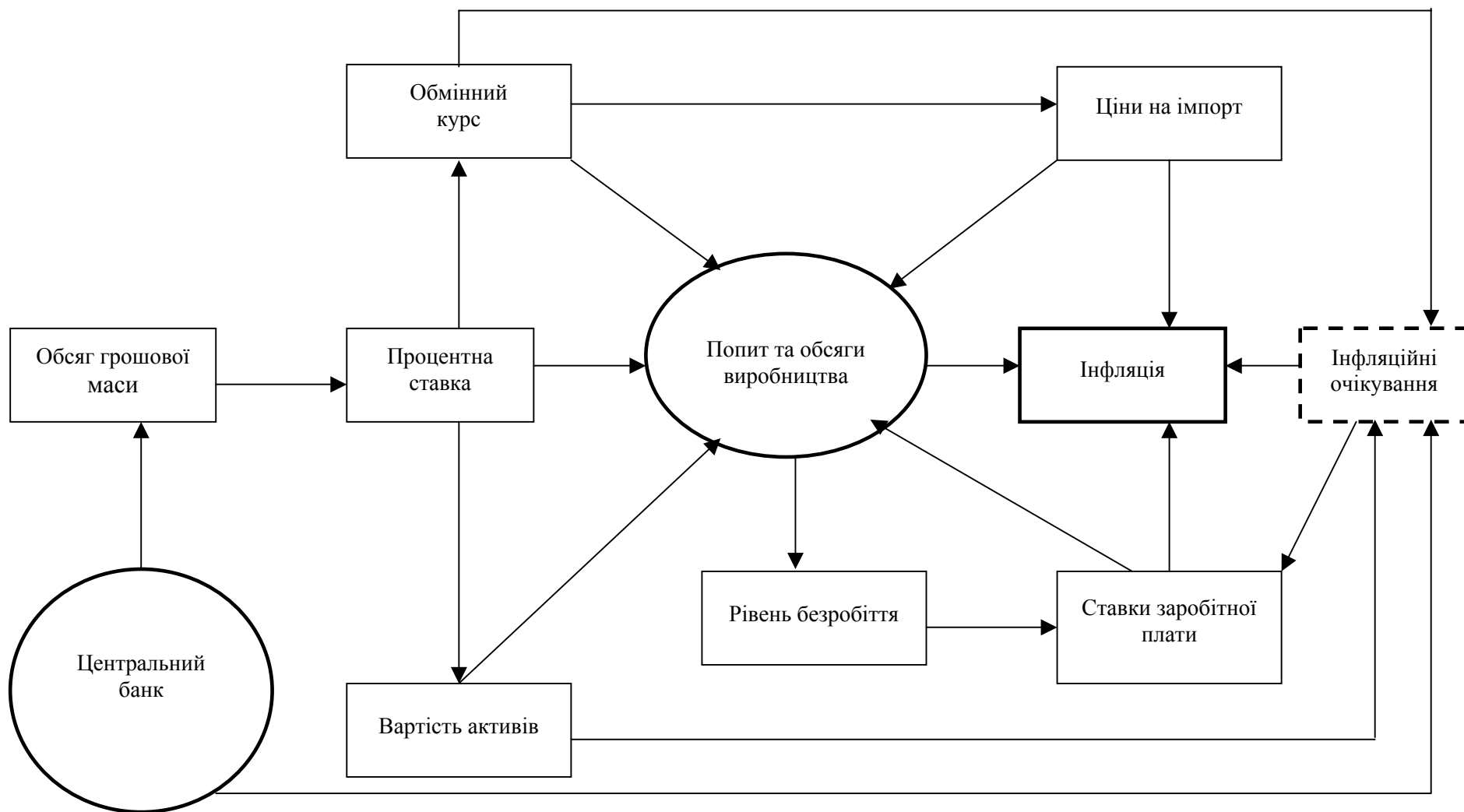
### Використані джерела

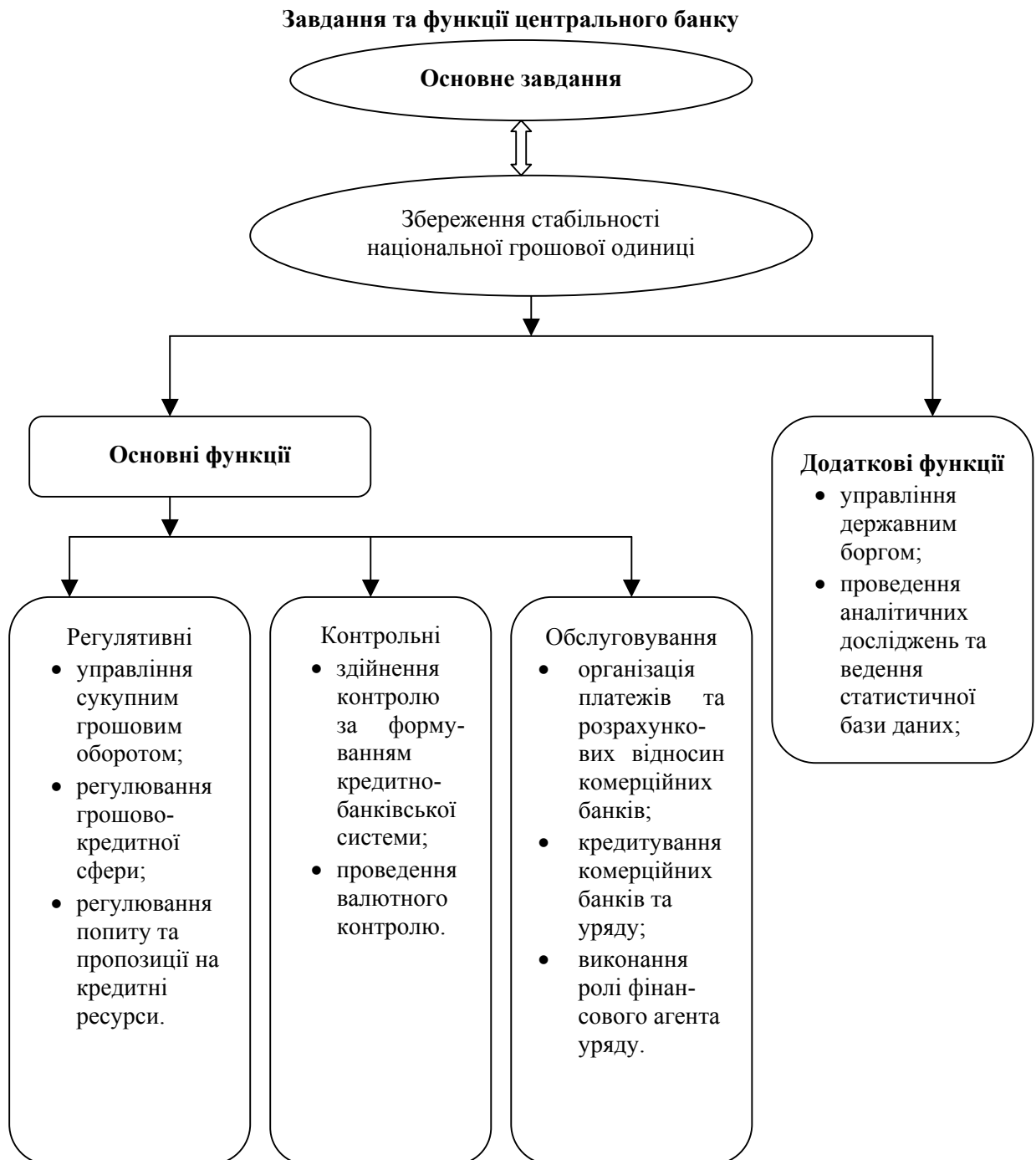
1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Про Національний банк України: Закон України № 679-XVI від 20.05.1999 р. //Законодавчі і нормативні акти з банківської діяльності. – 1999. – Вип. 7. – С. 3-23.
3. Про банки та банківську діяльність: Закон України № 2121-III від 07.12.2000 р. // Електронна система нормативно-правових актів України “Ліга.”
4. Величко О. “Становлення і розвиток грошово-кредитної системи України” // Економіка України, № 5, 2001. – С. 8-13.
5. Вісник НБУ № 2, лютий, 2002 р. – С. 46.
6. Деньги. Кредит. Банки: Учебник для вузов/ Е.Ф.Жуков, Л.М.Максимова, А.В. Печникова и др.; Под ред. проф. Е.Ф.Жукова. – М.:ЮНИТИ, 2002. – 623 с.
7. Костіна Н.І. Гроші та грошова політика: Навч. посібник. – К.: НІОС, 2001. – 224 с.
8. Лютий І.О. Грошово-кредитна політика в умовах перехідної економіки: Монографія. – К.: Атіка, 2000. – 240 с.
9. Новікова, Мар'яна “Особливості грошово-кредитної політики в Україні” Магістерська робота (2001 р.).
10. Нікіфоров П. “Монетарна політика в системі економічної політики держави: теоретичні та прикладні аспекти” //Економіка України, № 10, 2001. – С. 25-31.
11. Стельмах В.С., Єпіфанов А.О., Гребенник Н.І., Міщенко В.І. Грошово-кредитна політика в Україні / За ред. В.І. Міщенка. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 2000 – 305 с. – (Бібліотечка банкіра).
13. <http://www.bank.gov.ua>.
14. European Economic Commission. 77/780/EEC. First Council Directive on the coordination of laws, regulations, and administrative positions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions. OJ no. 322: 30-37.
15. European Economic Commission. 89/646/EEC. Second Council Directive on the coordination of laws, regulations, and administrative positions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions, and amending Council Directive 77/780/EEC. OJ no. L 386: 14-22.

<sup>14</sup> стосовно України, як вже зазначалось раніше, це є банківський сектор, оскільки частка інвестиційних, страхових компаній та пенсійних фондів на фінансовому ринку є мізерною.

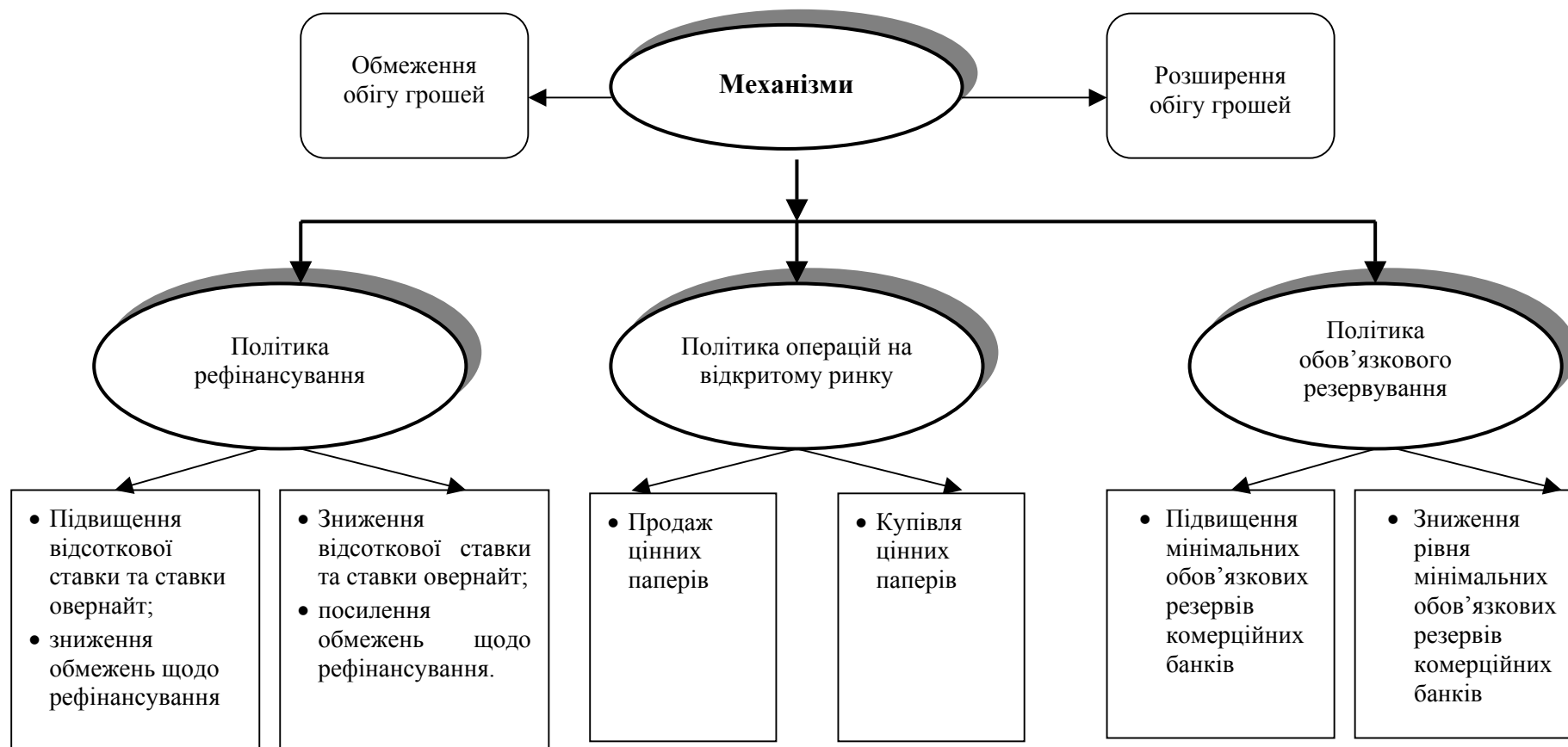
- 
16. European Economic Commission. 92/30/EEC. Council Directive on the supervision of credit institutions on a consolidated basis. OJ no. L 110: 52-58.
  17. European Economic Commission. 92/121/EEC. Council Directive on monitoring and control of large exposures of credit institutions. OJ no. L 29: 1-8.
  18. Horvath, Agnes and Balazs Zsaboki. "Implementation of European Banking Directives in Hungarian Banking Sector", in *Russian and Eastern European Finance and Trade*, vol.36, no.3, 2000: 31-63.
  19. Thiessen, Gordon G. 2001 *The Thiessen Lectures. Lectures delivered by Gordon G. Thiessen, Governor of the Bank of Canada (1994 to 2001)*. Ottawa: Bank of Canada.
  20. Yuschenko, Victor A. 2000. "Monetary Policy in Transition to a Market Economy." *Russian and East European Finance and Trade*, vol. 36, no.1 (Jan.-Feb.) 27-47.

Сучасна модель трансмісійного механізму грошово-кредитної політики





Механізми грошово-кредитної політики в Україні



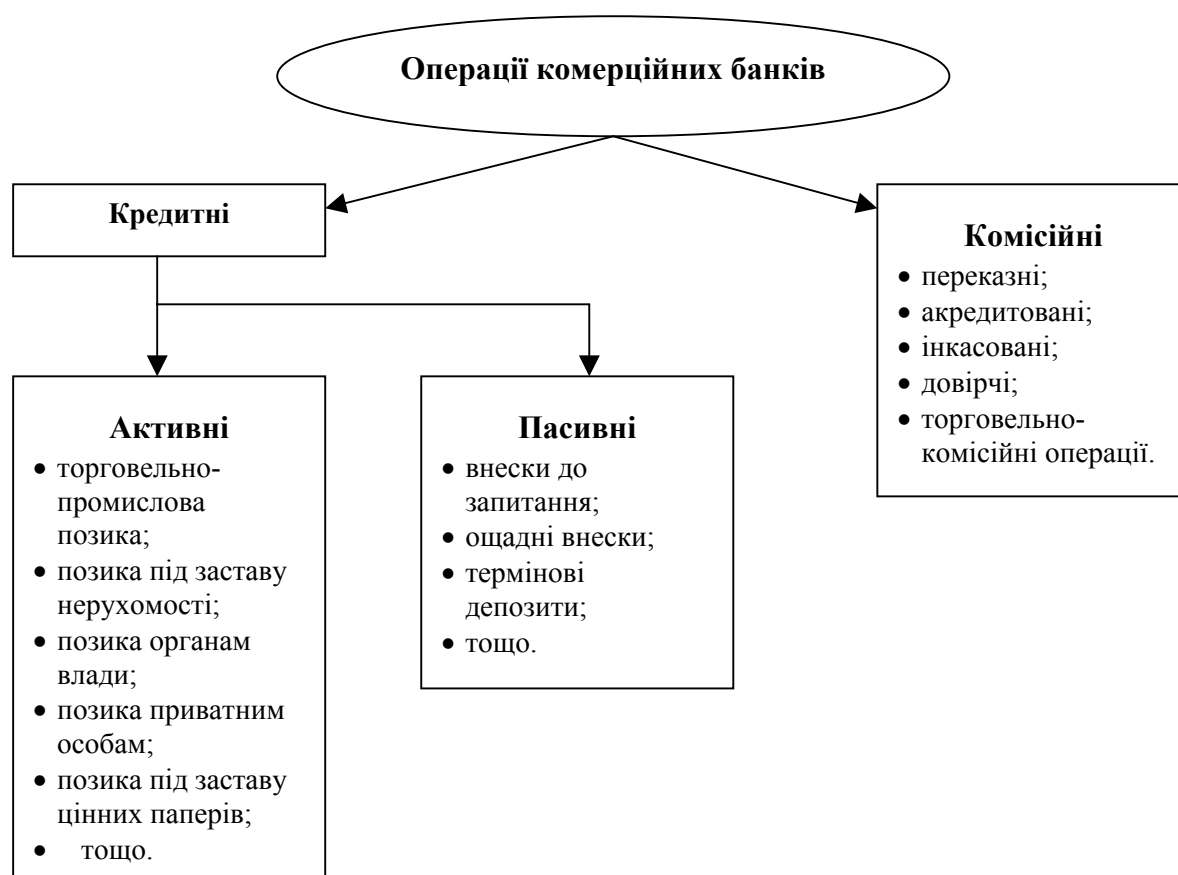
## Додаток 4

## Основні макроекономічні показники

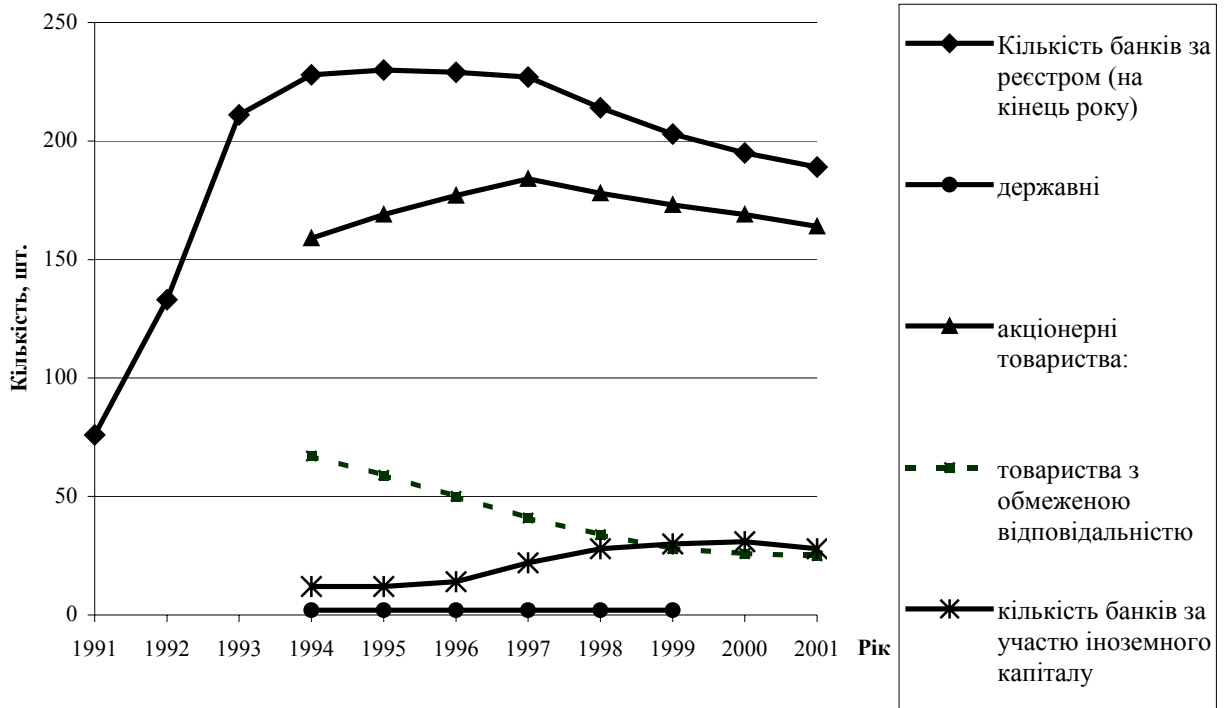
Рік	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Показник</b>						
ВВП, млн. грн.	81519	93365	102593	130442	170070	201927
ВВП, %*	-10.0	-3.0	-1.9	-0.2	5.9	9.1
Приватне споживання, % ВВП*	-9.5	-1.6	1.4	-2.2	5.2	...
Державне споживання, % ВВП*	-5.4	-2.3	-3.5	-7.9	-1.9	...
Валові інвестиції, % ВВП*	-20.1	2.1	2.6	0.1	12.1	...
Експорт, %*	...	-0.8	-11.1	-9.0	26.1	11.6
Імпорт, %	...	-1.1	-17.0	-20.5	15.4	13.0
Рахунок нинішніх операцій, млн. грн.	-1185	-1335	-1296	834	1481	1402
Індекс споживчих цін, %	39.7	10.1	20.0	19.2	25.8	6.1
Бюджет [дефіцит (-), профіцит (+)], % ВВП	-4.9	-6.8	-2.4	-2.0	-0.7	-0.5
Готівка, %	...	51.7	16.7	33.9	33.5	52.1
Монетарна база, %	...	44.6	22.2	38.9	40.1	37.4
МЗ, %	...	33.9	25.2	40.6	45.3	42.0
Валові міжнародні резерви, млн. грн.	1972	2359	793	1094	1476	3090
Обмінний курс сер. грн./ \$США	1.830	1.862	2.450	4.130	5.440	5.294
Процентна ставка, %	61.4	47.0	55.3	55.4	40.3	29.6
Кредити банків, млн. грн.	5,452	7,295	8,855	11,783	19,121	27,792
Кредити банків, %	...	33.8	21.4	33.1	38.1	45.3
Депозити, млн. грн.	5486	6450	8278	12156	18585	25485
Депозити, %	...	17.6	28.3	46.8	52.9	...

\* = реальна кумулятивна зміна

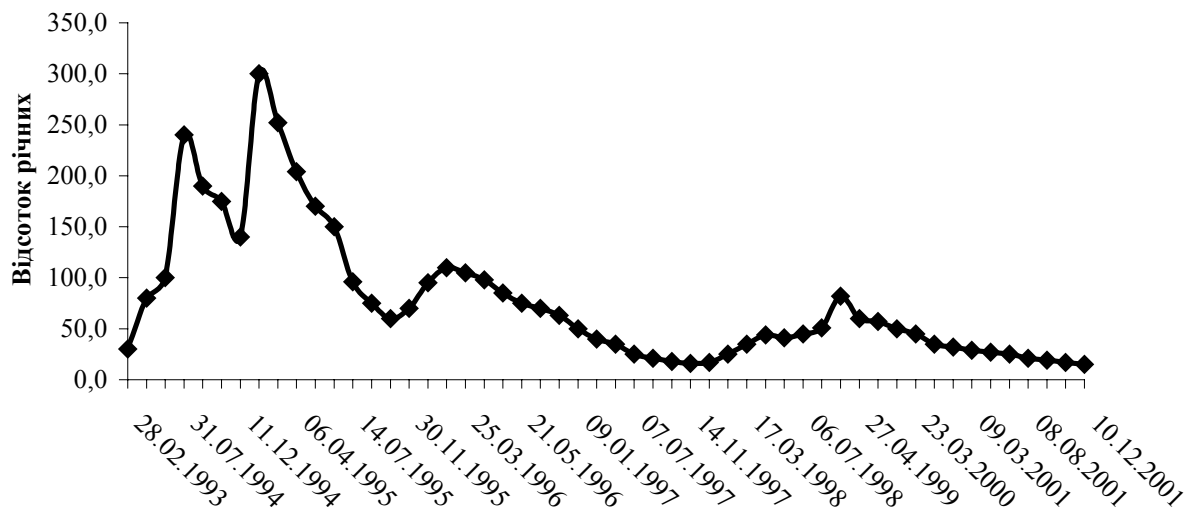
**Операції комерційних банків**



Банківська система України 1991–2001 рр.

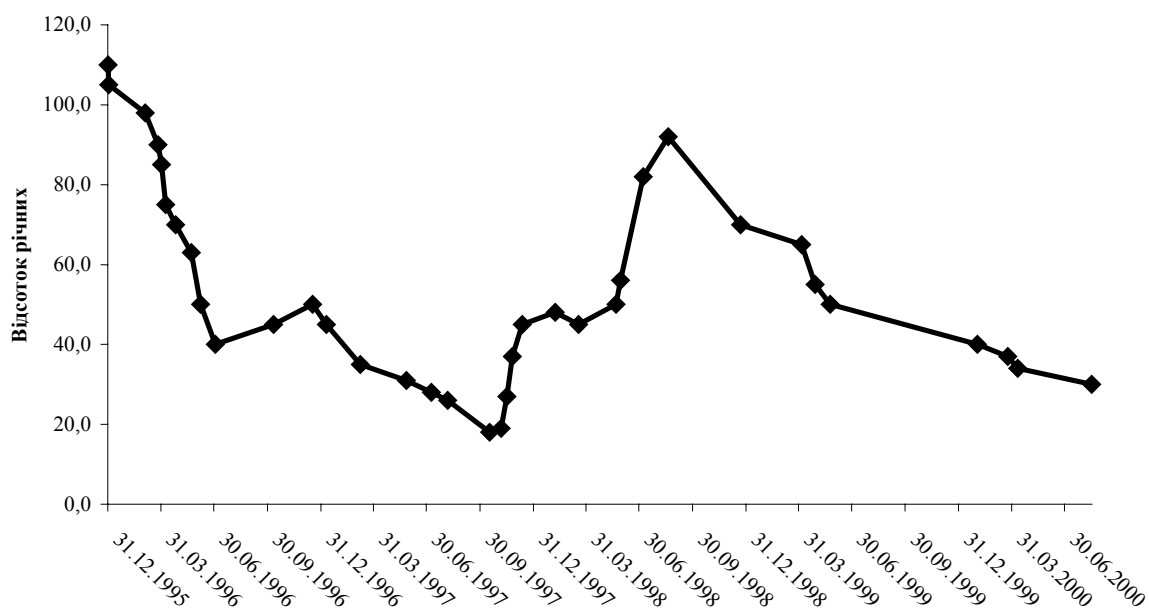


Динаміка облікової ставки НБУ в 1992–2001 рр.



## Додаток 8

Динаміка ломбардної (овейнайт) ставки НБУ в 1995-2001 рр.



З 07.04.2001 р. НБУ оголошує ставку “овернайт” щоденно.

## Додаток 9

Аукціони НБУ з розміщення ОВДП, 1995 – 1999 рр.

	1995	1996	1997	1998	1999
Кількість, шт.	28	285	591	539	139
Кількість розміщених облігацій, тис. шт.	294,0	31474,1	105087,6	114747,6	46845,8
Сума коштів, залучених до бюджету, млн. грн.	304,0	3062,9	8321,8	7923,7	3841,3
Темпи зростання обсягів	...	9311	272	95	48,48
Середньозважена дохідність за облігаціями, %	85,59	70,93	32,76	54,83	29

*Додаток 10***Рівень монетизації ВВП та динаміка окремих макроекономічних показників, 1992–2000 рр.**

	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
ВВП, млн. грн.	2,99	50,3	1483	12038	54516	81519	93365	102593	127126
М2, млн. грн.	2,4	25	482	3216	6846	9023	12448	15432	21714
Коефіцієнт монетизації за М2, %	80,2	49,7	32,5	26,7	12,6	11,1	13,3	15,0	17,1
Зміна реального ВВП, %	-8,7	-9,9	-14,2	-22,9	-12,2	-10,0	-3,2	-1,9	-0,4
ІСЦ, %	390	2100	1-256	501	282	140	110	120	119
Темпи зростання грошової маси, разів	...	11	19	7	2,1	1,3	1,4	1,2	1,4
Темпи зростання реального ВВП у фактичних цінах, разів	1,8	16,8	29,5	8,1	4,5	1,5	1,2	1,1	1,2
Темпи зростання цін, разів	3,9	21,0	102,5	5,0	2,8	1,4	1,1	1,2	1,2

**Наталія Калінюк**

(УАДУ, м. Київ)

## **Вдосконалення формування доходів місцевих бюджетів**

### **Анотація**

**Проблема для**

**аналізу:** механізми підвищення доходної частини місцевих бюджетів.

**Клієнт:** органи місцевого самоврядування.

**Зацікавлені сторони:** Державна податкова адміністрація України, місцеві органи державної влади та управління.

**Цілі розв'язання проблеми:** вдосконалення формування доходів місцевих бюджетів.

**Альтернативні варіанти:**

- 1) повернення до практики застосування розщеплення загальнодержавних податків;
- 2) перегляд і вдосконалення чинної системи місцевих податків та зборів;
- 3) запровадження в Україні податку на нерухоме майно.

**Рекомендації:** запровадження третього варіанту – податку на нерухоме майно.

### **Аналітична записка**

#### **Визначення проблеми**

Відповідно до адміністративної реформи в Україні мають бути значно розширенні повноваження регіональних органів влади та місцевого самоврядування щодо розв'язання соціальних, економічних та інших питань у межах підпорядкованих їм територій.

Зокрема у посланні Президента України до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України "Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік" сказано, що в потребує суттєвого удосконалення розподіл податкових надходжень між центром та регіонами, переведення на власну дохідну базу бюджетів місцевого самоврядування, удосконалення порядку закріплення за ними дохідних джерел на постійній основі.

В той же час, на практиці спостерігається недостатність ресурсів місцевих бюджетів для фінансування суспільних послуг, що надає регіональне (місцеве) самоврядування.

#### **Опис проблеми**

Одним із найвагоміших загальнодемократичних принципів оптимальної організації державної влади є принцип децентралізації влади на рівні регіонів і територіальних громад. Будучи за своєю суттю не державною, а громадською формою організації влади, самоврядування є потужним чинником підвищення ефективності управління економічними і соціальними процесами розвитку територій. Саме регіональне та місцеве керівництво знаходиться найближче до пересічних людей і має основним завданням якісне розв'язання їх проблем.

На практиці розширення прав і обов'язків органів місцевої влади в умовах, що склалися, як правило, не відповідає їх економічним можливостям. Наслідком чого є те, що на місцях не розв'язуються найболючіші життєві проблеми людей, занепадають міське господарство, соціально-культурна сфера, освіта, охорона здоров'я.

Тому в такому контексті питання фінансової стабільності місцевих органів влади мають виняткове значення. Головною ознакою цього є володіння та самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідав би функціям та завданням, що покладаються на ці органи.

Правову основу формування місцевих бюджетів на сьогодні визначають Конституція України, Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про систему оподаткування”, “Про бюджетну систему в Україні”, Декрет Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки та збори” та інші законодавчі акти. Проте певні суперечності цих законодавчих актів не дають змоги застосовувати їх положення у повному обсязі. У прийняті законодавчі акти постійно вносяться зміни та уточнення. З 1 січня 2002 року набрав чинності Бюджетний кодекс.

Стара система міжбюджетних відносин мала цілу низку вад, які фактично унеможливили рух України в напрямку фіскальної децентралізації. По-перше, стара система була вкрай нестабільною: доходні та видаткові повноваження місцевих органів влади змінювалися майже щороку. По-друге, за браком чітких правил мала місце значна плутанина щодо того, який рівень бюджету має фінансувати ті чи інші суспільні послуги. Це, в свою чергу, негативно позначилося на підзвітності всіх рівнів органів влади. По-третє, численні варіанти поєднання трансфертів і схем розщеплення основних загальнодержавних податків між рівнями бюджету не забезпечували адекватних ресурсів для фінансування важливих соціальних програм тих регіонів, які найбільше потребували цих ресурсів. По-четверте, стара система “бюджетної мотрійки” залишала багато місця для політичних “торгів” з метою отримати якнайбільше фінансування для бюджетів різних рівнів. З іншого боку, така система заохочувала місцеві органи влади до заниження наявних доходних джерел та завищення видаткових потреб для одержання якнайбільшого обсягу дотацій та трансфертів. Отже, ефективне використання бюджетних коштів жодним чином не заохочувалось. Насамкінець, через нестабільність доходних та видаткових повноважень місцеві органи влади не могли ефективно формувати та виконувати місцеві бюджети.

До 2002 року місцеві бюджети мали незначну власну дохідну базу, значна частина коштів надходила до них із Державного бюджету та через інші канали. Доходи місцевих бюджетів складали: власні доходи, закріплені доходи, регуляційні доходи, офіційні трансферти. До власних належать доходи місцевих бюджетів, що формуються за рішеннями органів місцевого самоврядування. Такі доходи повністю надходять до місцевих бюджетів. Закріплені є доходи, які на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів повністю або за визначеною, єдиною для всіх бюджетів часткою. Регуляційними є загальнодержавні доходи, які передаються бюджетам адміністративно-територіальних утворень для їх збалансування в повному розмірі або в частині, визначеній законодавством. Надходження від регуляційних доходів, як правило, розщеплювалися між Державним і місцевими бюджетами у певному співвідношенні. Вирішальну роль до сьогодні у формуванні коштів місцевих бюджетів відігравали відрахування від загальнодержавних податків (регуляційні доходи) та дотації (трансферти) з Державного бюджету, що становили відповідно у 2000 році 48,8% та 23,7%, а у 2001 році 44,0 та 24,6%.

Насамперед у послідовному бюджетному процесі Міністерство фінансів України готувало проект Державного бюджету, а також прогностичні показники консолідованого бюджету і подавало законодавцям пропозиції щодо розподілу ресурсів між Державним бюджетом та обласними. Дотепер обласні бюджети формувалися за рахунок суперечливого поєднання розщеплених податків та дотацій із Державного бюджету, причому з часом розщеплення такі поступилися місцем 100-відсотковому закріпленню окремих податків, як-от прибуткового податку з громадян бюджетами певного рівня.

Області подавали свої видаткові вимоги чи потреби, розраховуючи на основі нинішньої мережі необхідні видатки для фінансування бюджетних установ, а також обґрунтовували свої потреби для надання пільг визначеним категоріям населення. Внаслідок скорочення виробництва після здобуття Україною незалежності та відповідного скорочення доходної бази розрив між потребами областей та можливістю їхнього фінансового покриття дедалі збільшувався. Засобом врегулювання різниці між необхідними ресурсами та доступними доходами стали домовленості між областями та Міністерством фінансів України. За умов цілковитої непрозорості найважливіші фіскальні рішення, що впливали на місцеві бюджети (загальні видатки, доходи та обсяг дотацій) ухвалювали на верхівці міжбюджетної ієрархії.

Після того, як до обласних бюджетів доводився обсяг їхніх доходів, вони, в свою чергу, мусли розподілити цю суму між своїм власним бюджетом та бюджетами міст і районів у їхньому підпорядкуванні.

Майже щороку після здобуття незалежності з'являлася нова схема розщеплення податків і трансфертних платежів. До 1997 року надходження від ПДВ розщеплювались у різних пропорціях між Державним бюджетом та місцевими. Мінливість податкового розщеплення демонструють також податки на прибутки, що сплачують громадяни та підприємства. У 1997-1998 роках надходження від прибуткового податку з громадян та податку на прибуток підприємств зараховувалися тільки до місцевих бюджетів. Але 1999 року ці джерела податкових надходжень знову були розподілені між Державним бюджетом та обласними. У 2000 році прибутковий податок з громадян зараховується повністю до місцевих бюджетів, а податок на прибуток підприємств став цілковито джерелом доходів Державного.

Таблиця 1

**Динаміка норм відрахувань від загальнодержавних податків і зборів до бюджету Одеської області (%)**

Роки	ПДВ	Податок на прибуток (доходи)	Акцизний збір	Прибутковий податок з громадян
1992	54,3	50	50	100
1993	41,1	50	50	100
1994	20	50	20	50
1995	56,5	70	20	50
1996	45,3	70	20	50
1997	x	100	50	100
1998	x	100	x	100
1999	x	80	50	50
2000	x	x	x	100
2001	x	x	x	100

Місцеві податки та збори у 1999 році склали лише 2,8%, у 2000 році – 3,4%, а у 2001 році – 3,0% доходів місцевих бюджетів. Практика засвідчує, що їх використання в Україні малоефективне.

Закон України “Про систему оподаткування” визначає чіткий перелік місцевих податків та зборів, які можуть стягувати місцеві органи влади. Таким чином, їм заборонено запроваджувати будь-які інші податки, крім вміщених до цього переліку. Ціла низка податків, які складають чинну систему місцевих податків, зокрема збір за участь у перегонах на іподромі, збір з власників собак, збір за право знімання фільмів та телепередач, мають надзвичайно невелику і нерівномірно розподілену базу оподаткування. Більшість місцевих зборів не мають реального значення для доходів бюджетів.

Стосовно доходів районних та обласних бюджетів ст. 143 Конституції визначила по суті лише два їх джерела: обласні та районні бюджети формуються з коштів Державного бюджету для відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів, та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм.

Таким чином, органи самоврядування на рівні області та району в Україні згідно з Конституцією не мають власних бюджетних доходів.

Ухвалення Бюджетного кодексу України стало новим етапом розвитку її бюджетної системи. Бюджетна система, успадкована від планової економіки, – це система непрозорих, довільних та практично неконтрольованих рішень про розподіл бюджетних ресурсів. Така система не відповідає стратегічній меті розвитку України. Бюджетний кодекс передбачає послідовні, прозорі та однакові для всіх правила, що дозволяють створити ефективнішу бюджетну систему. Міжбюджетна реформа має на меті виправити всі недоліки через запровадження нової системи міжбюджетних відносин, в основі якої лежить чітка оцінка доходних та видаткових повноважень бюджетів різних рівнів.

Новий кодекс закріплює прибутковий податок з громадян, окремі види державного мита та плати за реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності та ліцензії, а також частину єдиного податку на малі підприємства за місцевими бюджетами. Податок на землю також закріплений за місцевими бюджетами. Усі інші загальнодержавні податки, зокрема ПДВ, акцизні збори та податок на прибуток підприємств, закріплені за Державним бюджетом. Одночасно Бюджетний кодекс запроваджує прозору формульну систему дотацій вирівнювання, що надаються місцевим бюджетам.

Одна з основних фіскальних цілей, яких прагне досягти Бюджетний кодекс, – це визначення чіткого розподілу видатків, що здійснюються, з одного боку, між державою та місцевими бюджетами, а з іншого – між трьома видами місцевих бюджетів з метою посилення їх відповідальності за ефективність видатків і поліпшення ефективності видаткової політики. Коли органи влади будь-якого рівня чітко розуміють, за які суспільні послуги відповідають вони, і лише вони, посадові особи не зможуть більше перекладати на когось іншого вину за низьку ефективність видатків. Крім того, чіткий розподіл повноважень щодо здійснення видатків дозволить проводити порівняння видаткових потреб місцевих бюджетів, що необхідно для формульного визначення обсягів трансфертів.

У прийнятому Законі про Державний бюджет на 2002 рік прогнозна частка місцевих бюджетів у зведеному, в частині загального фонду, становить 40%. У наведеній нижче таблиці прогнозна частка місцевих бюджетів у зведеному порівнюється з аналогічними показниками виконання бюджетів за попередні роки. Як свідчить таблиця, ця частка є дещо меншою від фактичного рівня, досягнутого у 2001 році, але порівняно з 2000 роком вона є вищою на 5 відсоткових пунктів.

Таблиця 2

**Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті:  
фактичне виконання 1995-2001 та прогноз на 2002 рік (%)**

Бюджети	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 прогноз
Державний бюджет	61	64	59	52	54	65	59	60
Місцеві бюджети	39	36	41	48	46	35	41	40

Обсяг трансфертів, що планувалося спрямувати з Державного бюджету до місцевих у 2002 році, значно вищий порівняно з минулими роками. Загальний обсяг трансфертів затверджено в бюджеті в розмірі 4253 млн. грн., що на 236 млн. грн., чи майже на 6% більше від плану попереднього року.

Таблиця 3

**Обсяг наданих місцевим бюджетам трансфертів  
з Державного бюджету в 1997-2002 роках (млн. грн.)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
План	2120	2502	2045	3993	4017	4253
Факт	2021	2135	2029	4126	4232	x

У бюджетах попередніх років обсяги трансфертів, що затверджувалися у Державному бюджеті, відбивали лише показники, агреговані на рівні областей. У 2002 році Міністерство фінансів вперше повинно було затвердити обсяг міжбюджетних трансфертів для кожного з міст обласного значення та районів.

Практика роботи місцевих органів самоврядування засвідчила, що реального збільшення доходів місцевих бюджетів не відбулося.

### Консультації (зацікавлені сторони)

Питання стану місцевих фінансів перш за все зачіпає інтереси населення країни. Гострота цього питання обумовлюється тим, що галузі, які обслуговують населення, знаходяться у тяжкому становищі. Основними причинами цього є їх значне недофінансування, а також низький рівень розвитку місцевих фінансів, зниження життєвого рівня населення. Фінансовою базою, що забезпечує регіональним та місцевим органам влади виконання покладених на них функцій, є

місцеві бюджети. Саме за рахунок місцевих бюджетів фінансувалося 84,7% видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, 41,2% – на культуру та мистецтво, 35,5% – на освіту, 21,4% – на охорону здоров'я у 2001 році. Нині вирішальне значення для забезпечення матеріальної та фінансової бази органів місцевого самоврядування мають доходи місцевих бюджетів. Це обумовлено тим, що об'єкти комунальної та спільної власності належать переважно до невиробничої сфери. Вони є неприбутковими організаціями і, як правило, перебувають на повному чи частковому утриманні за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Із проблемами формування власної дохідної бази місцевих бюджетів тісно пов'язано питання податкової (фіскальної) автономії місцевих властей. Для України характерна низька податкова автономія органів місцевого самоврядування, тому що більша частина доходів місцевих бюджетів формувалась за рахунок регуляційних доходів та дотацій або субвенцій, які надаються за рішенням Уряду України. Податкова автономія обмежується лише правом запровадження місцевих податків і зборів згідно з переліком і в межах, які визначила Верховна Рада України, а також наданням пільг за місцевими податками та зборами згідно з чинним законодавством.

Що стосується платників податків, то вони нарікають на складність, заплутаність та нестабільність податкового законодавства, на непосильний податковий тягар.

Оптимізація управління доходами передбачає формування зрозумілої та ефективної системи адміністрування податків. Саме таку систему має забезпечити Державна податкова адміністрація.

Недостатність фінансових ресурсів на місцевому рівні приводить до того, що органи місцевого самоврядування намагаються покращити своє фінансове становище за рахунок невиконання або ж несвоєчасного виконання зобов'язань перед державою за податками, які надходять до Державного бюджету. Нерідко вони спрямовують зусилля місцевих фіскальних органів на справляння насамперед тих загальнодержавних податків, які повністю надходять до місцевих бюджетів, а не тих, що надходять до Державного.

Питання фінансової автономії місцевих властей – це питання не суто економічного змісту. Воно завжди мало політичний підтекст. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування повинні полягати в оптимальному врахуванні інтересів держави, підприємницьких структур, населення і місцевого самоврядування. При цьому слід пам'ятати, що нічим не обмежена фінансова незалежність місцевого самоврядування має такі ж негативні ознаки, як і надмірна централізація у використанні фінансових ресурсів, що створюються на відповідній території.

Розглядаючи самостійність місцевих бюджетів, слід також враховувати такі чинники, як дефіцитність фінансових ресурсів, інфляція, нерозвиненість фондового ринку, нестабільність законодавчої бази тощо.

### **Моделювання проблеми**

Цілі розв'язання проблеми:

- економічна та фінансова самостійність території;
- реалізація програм економічного та соціального розвитку території відповідно до обраних пріоритетів;
- розв'язання питань місцевого значення з огляду на загальнодержавні інтереси та інтереси громадян.

### **Альтернативні варіанти**

- 1) повернення до практики застосування розщеплення загальнодержавних податків;
- 2) перегляд і вдосконалення чинної системи місцевих податків та зборів;
- 3) запровадження в Україні податку на нерухоме майно.

#### ***Альтернатива 1. Повернення до практики застосування розщеплення загальнодержавних податків***

Попри те, що політичне рішення про розподіл вже реалізоване у формі Бюджетного кодексу, і надалі доводиться чути критику такого розподілу податків і пропозиції повернутися до практики істотного застосування розщеплення основних загальнодержавних податків. Прихильники ідеї істотного розщеплення загальнодержавних податків вважають, що це дозволить збільшити

фінансову базу місцевого самоврядування, а отже, зменшити залежність місцевих органів влади від центрального уряду. Зокрема, лунають пропозиції надати статус регуляційних податків ПДВ та податку на прибуток підприємств.

Однією з цілей бюджетної політики є досягнення фіскальної справедливості, тобто забезпечення того, щоб доступ до суспільних послуг і податкова вартість таких послуг не залежали від регіону проживання того чи іншого платника податків. Місцеві органи влади забезпечують надання багатьох суспільних послуг, як-от благоустрій, освіта тощо. Центральний уряд зазвичай надає послуги, які не може надати будь-яким іншим, крім центрального, рівень (наприклад, оборона).

Як правило, податкових ресурсів місцевих бюджетів недостатньо для фінансування всіх суспільних послуг, які надає місцеве самоврядування. Водночас, у розпорядженні центрального уряду в багатьох країнах перебуває більше податкових ресурсів, ніж він потребує для надання тих суспільних послуг, за які він відповідає. Розширення практики розщеплення загальнодержавних податків видається одним із очевидних розв'язань проблеми вертикальних дисбалансів. Однак оскільки бази загальнодержавних податків розподілені за регіонами нерівномірно, таке розв'язання може призвести до серйозних горизонтальних фіскальних дисбалансів між регіонами. До тих пір, поки центральний уряд не вживе заходів, спрямованих на вирівнювання фіскальної ситуації за регіонами, доступ платників податків до суспільних послуг значною мірою залежатиме від регіону проживання.

Центральний уряд має в своєму розпорядженні два механізми фіскального вирівнювання в рамках системи розщеплення загальнодержавних податків. По-перше, в рамках системи розщеплення за єдиних ставок заможніші регіони мають передавати частину власних коштів центральному уряду для подальшого перерозподілу між біднішими регіонами. Однак ніхто не може гарантувати, що місцеві органи влади регіонів-донорів будуть скрупульозно робити такі трансферти. Регіони-донори робитимуть їх у крайній неохочі, тоді як центральному уряду бракуватиме ефективних механізмів для того, щоб змусити їх переказувати кошти. По-друге, можна встановити нормативи відрахувань, обернено пропорційні відносній податкоспроможності того чи іншого регіону, з тим, щоб бідніші регіони мали право на більшу частку надходжень від загальнодержавних податків порівняно із заможнішими регіонами.

Очевидно, що повернення до системи розщеплення загальнодержавних податків не розв'яже проблему збільшення власної фінансової бази місцевого самоврядування без шкоди для рівного забезпечення суспільними послугами населення, що мешкає в різних регіонах.

Прибічники системи податкового розщеплення вважають, що нормативи відрахувань повинні бути стабільними протягом певного терміну. Проте дуже мало ймовірно, щоб вдалося підтримувати таку стабільність. Різні групи місцевих органів влади вважатимуть будь-який варіант податкового розщеплення несправедливим, а тому будуть добиватися перегляду або нормативів відрахувань, або сум трансфертів. Це може призвести до частих корегувань і, в свою чергу, утруднюватиме місцевим органам влади завдання зі складання фіскальних планів, бо вони не знатимуть заздалегідь, яким буде обсяг ресурсів, котрий вони матимуть у своєму розпорядженні наступного року.

Однією з важливих проблем, що роблять загальнодержавні податки, зокрема податок на прибуток підприємств, ПДВ та акцизи, непридатними для розщеплення, є проблема атрибуції загальнодержавних податків до конкретного регіону. Дуже часто база оподаткування перебуває в одному місці, а відповідні податки збирають в іншому. Багато товарів, що оподатковуються акцизом та ПДВ, споживаються по всій країні. Оскільки цими податками оподатковується кінцеве споживання, кінцеві платники податку також знаходяться в різних куточках країни. Однак податки збираються в одному конкретному регіоні, де знаходиться виробник.

Якщо податки розщеплюються, це означає, що суспільні послуги в певних регіонах фінансуються за рахунок податків, зібраних тут, але створених населенням інших регіонів. Люди, які фактично сплачують податки, ніколи не матимуть можливості одержати оплачені ними послуги, і, водночас, можуть одержати менший обсяг суспільних послуг у регіонах, де вони мешкають. Така ситуація послаблює зв'язок між суспільними послугами, що надаються в конкретному регіоні, і витратами на такі послуги і не сприяє відповідальному ставленню місцевих органів влади до своїх зобов'язань з надання суспільних послуг.

Якщо до декількох загальнодержавних податків і зборів застосовуються різні ставки відрахувань, то податкове розщеплення може позначитися на стимулах до збирання відповідних податків і зборів. Очевидно, що регіональні органи влади найзацікавленіші в збиранні тих податків, від яких до бюджету регіону зараховується найбільша частка. Місцеві податкові органи, підпорядковані центральному уряду, повинні докладати однакових зусиль для збирання всіх податків, за які вони відповідають. Однак у реальному житті регіональні органи влади мають досить засобів впливу, щоб стимулювати зусилля на збирання різних податків, відповідно до їхнього внеску в загальний обсяг фінансових ресурсів регіону.

Переваги:

- альтернатива не вимагає створення нової законодавчої бази та механізмів її впровадження.
- впровадження не потребує додаткових витрат.

Недоліки:

- розщеплення податків може призвести до горизонтальних фіскальних дисбалансів між регіонами;
- система розщеплення загальнодержавних податків не зможе розв'язати проблему збільшення власної доходної бази органів місцевого самоврядування без шкоди для рівного забезпечення населення різних регіонів суспільними послугами;
- малоймовірність підтримування нормативів відрахувань стабільними протягом певного періоду;
- складність підготовки органами самоврядування фіскальних планів.
- зниження стимулів до збирання відповідних податків і зборів.

***Альтернатива 2. Перегляд і вдосконалення чинної системи місцевих податків та зборів***

При виборі загальнодержавних податків, які можуть бути закріплені за місцевими бюджетами, або запровадженні нових податків слід керуватися такими принципами:

- податки не мають легко експортуватися поза межі території, на якій вони збираються, оскільки інакше місцеві органи влади не відчуватимуть себе відповідальними за них;
- база оподаткування повинна бути відносно рівномірно розподілена між регіонами, що створюватиме рівні можливості одержання надходжень у різних регіонах;
- база оподаткування має бути достатньо великою, щоб задовольняти видаткові потреби місцевих бюджетів;
- податок повинен стягуватися з не надто мобільних чинників, бо інакше платники податку перемішатимуться з регіонів із порівняно великою до регіонів із відносно невеликою базою оподаткування;
- податки мають бути такими, щоб їхнє адміністрування не було пов'язано з великими труднощами;
- суспільні послуги місцевих органів влади, які надаються конкретним споживачам, мають фінансуватися за рахунок плати, яку вносять ці споживачі.

Законодавче регулювання порядку справляння місцевих податків і зборів в Україні, яке було проведене разом із прийняттям Декрету Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки та збори”, Закону України “Про систему оподаткування”, та низки інших нормативних документів, ще недосконале.

Реформуючи систему місцевого самоврядування, треба, насамперед, змінити ставлення до місцевих податків та зборів і не розглядати їх як другорядні в системі оподаткування, суттєво підняти їхнє значення та роль у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування. А це можливо лише, якщо здійснити перегляд складу місцевих податків і зборів.

Наявна система місцевих податків повинна відповідати наведеним вище вимогам щодо джерел доходів місцевих бюджетів. Більшість місцевих податків мають невелику та нерівномірно

розподілену базу оподаткування. З іншого боку, вибір нових податків, які відповідали б вимогам, що висуваються до місцевих податків, не такий уже й великий. Наприклад, існують пропозиції запровадити місцевий податок з обороту або акцизні збори (наприклад, на тютюнові та алкогольні вироби). Такі податки, якщо вони будуть запроваджені на рівні виробництва, легко експортуватимуться до інших юрисдикцій. Якщо вони будуть запроваджені на рівні роздрібно торгівлі, то люди можуть віддавати перевагу придбанню товарів у сусідніх регіонах, якщо в регіоні, де вони мешкають, будуть високі податки.

Вдосконалення місцевих податків і зборів у напрямку посилення їхнього фіскального значення повинно передбачати розширення переліку тих місцевих податків, які є платою за певні місцеві послуги і відбивають політику місцевих властей. Наприклад, збори на прибирання та освітлення вулиць, за збирання сміття, впорядкування парків, зон відпочинку тощо.

За умов загрозливої екологічної ситуації в Україні корисними стануть місцеві екологічні податки, які доцільно стягувати як штрафи за забруднення водоймищ, лісів та інших природних ресурсів, захоронення й утилізацію шкідливих відходів. Такі податки можуть стати дієвим інструментом у справі збереження та охорони довкілля і покращення екологічної ситуації.

Крім того, назріла необхідність прийняття Закону України “Про місцеве оподаткування”, який би визначив, що потрібно зробити з метою розширення можливостей місцевих органів самоврядування у розвитку своєї фінансової бази, та чітко окреслив їх функції щодо запровадження місцевих податків та зборів.

#### Переваги:

- місцеві органи влади отримують самостійність у сфері місцевого оподаткування;
- можливість органів місцевого самоврядування вибирати форми та ставки оподаткування;
- місцеві органи влади відповідають за напрямки та ефективність витрачання коштів від запроваджених податків.

#### Недоліки:

- значний рівень автономії органів місцевого самоврядування може викликати нерівність фінансових ресурсів між регіонами;
- за умов досить високого податкового тягаря і дефіциту фінансових ресурсів, надання місцевим властям повної самостійності може мати непередбачувані наслідки;
- послаблення та обмеження впливу загальнодержавних органів;
- впровадження потребує тривалого часу для створення нової законодавчої бази.

### **Альтернатива 3.                      Запровадження в Україні податку на нерухоме майно**

Найважливішими на місцевому рівні є насамперед податок на нерухоме майно. Він є головним джерелом доходів місцевих органів влади у багатьох розвинутих країнах. Податок на майно менше за інші податки залежить від динаміки господарської кон'юнктури, що добре узгоджується зі специфікою завдань, які розв'язують органи місцевого самоврядування. База оподаткування є потенційно великою і відносно рівномірно розподілена по території всієї країни. Об'єкт оподаткування легко ідентифікувати: він територіально прив'язаний і його не можна або дуже важко перевести в іншу місцевість. Кількість і якість суспільних послуг, що надаються в тій чи іншій конкретній місцевості, таких як система водовідведення, благоустрій тощо відбиваються в рівні цін на нерухомість, завдяки чому встановлюється чіткий зв'язок між ефективністю роботи місцевих органів влади та їхньою здатністю нарощувати рівень відповідних доходів. За належного рівня розвитку ринку нерухомості податок на нерухомість досить легко адмініструвати. Природні прагнення платників, спрямовані на ухилення від сплати податку, зводяться до мінімуму. Податок на нерухомість відповідає засадам справедливого оподаткування, бо володіння нерухомістю є ознакою певного рівня доходів, і оподаткування таких цінностей не суперечить вимозі про врахування платоспроможності платників. Податок на нерухомість характеризується, як підтверджує досвід ринкових країн, стабільністю надходжень. Як фінансовий ресурс органів місцевого самоврядування він забезпечує їм власні надходження та гарантує певну незалежність навіть у періоди економічного спаду.

Податок на нерухомість є ефективним механізмом стимулювання будівництва нових і реконструкції наявних будинків та споруд, інвестицій в об'єкти нерухомості. Роль цього податку для місцевого самоврядування не вичерпується поповненням дохідної бази місцевих бюджетів. Він є реальним важелем зміцнення економіки на місцевому рівні та реалізації конституційних прав органів місцевого самоврядування.

В Україні, починаючи з 1995 р., неодноразово висувалися пропозиції запровадити податок на нерухомість. Однак жодна з пропозицій поки що не була ухвалена.

Основною проблемою для органів місцевого самоврядування при запровадженні податку на нерухомість стане визначення ринкової вартості майна, яка є базою для визначення податку.

Мета введення місцевого податку на нерухоме майно – стимулювати виробництво шляхом поступового перенесення податкового тягаря з основних фондів та оборотних коштів на будівлі; домогтися справедливішого розподілу податкового тягаря – чим краще та дорожче об'єкт, тим більше надходжень від податку він дає у бюджет; забезпечити стабільні власні доходи місцевого бюджету та кошти для фінансування розвитку території.

#### Переваги:

- базою оподаткування служить нерухоме майно, яке не може переміститися за межі юрисдикції місцевої влади;
- податкові ставки можуть встановлюватися в різних місцях на різному рівні без серйозного ризику міграції капіталу і місцевих жителів до інших адміністративно-територіальних одиниць з нижчим рівнем місцевих податків;
- якщо база оподаткування визначена правильно, зв'язок між місцевим рівнем видатків на надання суспільних послуг і вартістю будівель або землі легко простежується. Оскільки різниця вартості майна є очевидною, то легко порівняти і справедливість розподілу податкового тягаря між власниками;
- легко визначати, яка місцева влада має право оподатковувати кожен власність;
- обсяг податкових надходжень є стабільним та легко передбачуваним, оскільки реєстр нерухомого майна змінюється поволі з року в рік, забезпечуючи надійним інструментом фіскальну політику.

#### Недоліки:

- високі вимоги до запровадження, технічно складні проблеми повного охоплення об'єктів оподаткування, визначення вартості нерухомості, яке неможливе без підготовки спеціалістів з оцінювання майна;
- бракує прямого зв'язку між вартістю майна та доходом, з якого власники чи орендарі мають сплачувати податок;
- непопулярність серед платників податків, оскільки ним оподатковується така форма матеріальних цінностей, яку не можна приховати.

### **Рекомендації**

Для підтримки стабільної економіки України необхідно обрати такі підходи до формування доходів місцевих бюджетів, які б забезпечили стабільні ресурси місцевій владі та не спричинили негативного впливу на економічний розвиток території у коротко- та довгостроковому періоді.

*Альтернатива 1.* Наведений вище аналіз показує, що розщеплення основних загальнодержавних податків і зборів, таких як ПДВ, податок на прибуток підприємств і акциз, не дозволяє ясно та чітко розв'язати проблем збільшення власної бази оподаткування.

*Альтернатива 2.* Органам місцевої влади буде надано більше автономії у запровадженні місцевих податків та зборів. Як результат, зросте ефективність фіскального управління. Ця альтернатива потребує внесення змін до чинного законодавства та прийняття Закону України "Про місцеве оподаткування".

*Альтернатива 3.* Запровадження податку на нерухомість забезпечить місцеві бюджети власними, стабільними доходами, обмежить можливість ухилення від оподаткування. Податок на нерухоме майно є важливим потенційним джерелом доходів місцевих бюджетів.

Оцінювання альтернатив показано у таблиці 4. Критерій оцінюється за 3-бальною шкалою: 3 – високе значення, 2 – середнє, 1 – низьке.

Таблиця 4

#### Оцінювання альтернатив

Критерії	Альтернативи		
	Альтернатива 1	Альтернатива 2	Альтернатива 3
Ефективність	1	2	3
Політична здійсненність	2	2	1
Адміністративна здійсненність	2	2	2
Результативність	1	2	2
Справедливість	1	2	3

Для прийняття рекомендується альтернатива 3 – впровадження податку на нерухоме майно. Вибір пояснюється високою ефективністю та справедливістю.

#### Впровадження

Перехід до нового податку повинен здійснюватися поетапно, в міру розвитку ринку нерухомості та розширення податкової бази. Необхідно здійснювати перехід до оподаткування нерухомості за ринковою вартістю, оцінювання якої здійснюється за єдиною методикою, затвердженою органами місцевого самоврядування. Це сприяє досягненню справедливості оподаткування – чим краще володіння нерухомістю, тим більше коштів відраховується на потреби населення. Таким чином, суспільство та влада стає напряму зацікавленими в збільшенні вартості нерухомості, яка знаходиться в муніципальній власності чи використанні юридичних або фізичних осіб, а також розвитку цивілізованого ринку.

При запровадженні податку на нерухомість встановлюються конкретні ставки його стягнення за різними категоріями нерухомості та забезпечується прогнозування податкових зборів. Відповідно виробники одержують можливість планувати видатки та оптимізувати правовий режим об'єкту нерухомості, вибирати між власністю та орендою. Органи місцевого самоврядування, в свою чергу, зможуть максимізувати сукупний дохід від нерухомості через регулювання умов переходу від оренди до власності. Оцінювання ринкової вартості нерухомості буде при цьому лише одним з орієнтирів для встановлення ціни викупу разом з іншими обмеженнями.

Треба встановити певні обмеження вартості нерухомого майна, зокрема квартир, виходячи вже з ринкових цін, податок за якими розраховуватиметься за найнижчою ставкою. З дорожчої нерухомості, яка перевищує за вартістю суму, з якої стягується податок за найнижчою ставкою, ставки оподаткування повинні бути вищими, як це робиться в країнах з розвинутою економікою. Необхідно також ввести високий неоподатковуваний мінімум, як це практикується в ряді країн. Переходячи до оцінювання об'єктів нерухомості з метою оподаткування, треба залишити пільги для певних категорій громадян, але при цьому встановити межу вартості нерухомого майна, за якою і для цих категорій громадян повинні бути скасовані пільги. При цьому можна врахувати такі параметри, як кількість громадян, що проживають разом з пільговиками, постійно зареєстрованих в такій квартирі, вартість нерухомості, що приходить на одного постійно зареєстрованого громадянина та інші чинники.

#### Комунікації

Впровадження нової політики буде набагато успішніше за умови розуміння виконавчими органами важливості нових змін. Комунікації та консультації з усіма зацікавленими сторонами мають допомогти подолати перешкоди в реалізації цієї політики. Належна увага повинна бути приділена ставленню до запланованих змін населення країни. Платники податків будуть незадоволені введенням нового податку. Тому потрібно інформувати населення через засоби масової інформації та інші засоби комунікації про підвищення якості надання суспільних послуг

органами місцевої влади. Це б забезпечило суспільну підтримку та розуміння новацій. Державна податкова адміністрація, особливо державні податкові інспекції, має забезпечити платників податків всією необхідною інформацією, консультативними послугами стосовно нових правил оподаткування.

### **Використані джерела**

1. Конституція України від 28.06.1996р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Бюджетний кодекс, 2001.
3. Декрет Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки та збори” від 20.05.1993р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 30.
4. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про систему оподаткування” від 18.02.1997р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 16.
5. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997р. – № 24.
6. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ // Економіка України. – 1998. – № 3.
7. Мельник П.В. Проблема формування місцевих бюджетів і податкова політика держави // Фінанси України. – 1998. – № 6.
8. Павлюк К.В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування // Фінанси України. – 1997. – №7.
9. Kitchen, Harry M/ Property Taxation in Canada. Canadian Tax Foundation, 1992.
10. Malme, Jane H., and Youngman, Joan M. The Development of Property Taxation in Economies in Transition. Lincoln Institute of Land Policy. The World Bank, Washington, D.C.
11. Treff K., and Perry, David B. Finances of the Nation/ A Review of Expenditures and Revenues of the Federal, Provincial, and Local Governments of Canada. Canadian Tax Foundation, 2001.
12. <http://www.city.toronto.on.ca>
13. <http://www.rada.kiev.ua>

### *Додаток 1*

#### **Аналіз світового досвіду**

Світова практика розробила такі підходи до ринкового оцінювання нерухомості.

#### *Порівняльний підхід*

**Тут** для цілей оподаткування можливе використання методу порівняння продажів. Цей метод ґрунтується на застосуванні цінової інформації ринку нерухомості за останні півроку – рік. При розрахунку ринкової вартості нерухомості беруться до уваги достовірні відомості про угоди з аналогічними видами нерухомості. Безумовно, важливою умовою застосування методу порівняння продажів є безперервне функціонування ринку нерухомості, на якому оцінювач без особливих труднощів може вибрати 3-5 порівнювальних продажів.

Далі, в кожному з вартостей об’єктів-аналогів вносяться певні поправки та корегування для приведення до цінних характеристик самого об’єкта оцінювання.

Врешті-решт, визначення ринкової вартості об’єкта оцінювання зводиться до визначення середньої вартості з числа вибраних аналогів. Цей метод найбільше використовується при оцінюванні квартир: оцінювачі використовують стандартні анкети, в які вносяться характеристики квартири.

В оцінюванні ж будівель цей метод дає тільки приблизні середні цифри, які можуть служити орієнтиром для оцінювання нерухомості громадян.

#### *Затратний підхід*

Під ним (інша назва – інженерний підхід) розуміється:

- 1) визначення вартості земельної ділянки, на якій знаходяться будівлі, споруди;

- 2) оцінювання відновлювальної вартості чи вартості заміщення будівель, споруд на дату оцінювання; (Відновлювальна вартість – це вартість точної копії оцінюваного об'єкту в цінах на час оцінювання; вартість заміщення – вартість об'єкту з корисністю, яка рівна корисності оцінюваного об'єкту на час оцінювання);
- 3) рахуються всі види зношування будівель та споруд;
- 4) визначається залишкова вартість будівель та споруд як різниця між відновлювальною вартістю (вартістю заміщення) та загальним зносом;
- 5) визначається загальна вартість нерухомості через складення залишкової вартості будівель, споруд і вартості земельної ділянки.

### Метод кількісної інвентаризації

Це найскладніший та найдеталізованіший. Він потребує детального представлення планів конструкцій та відмінного знання правил здійснення будівельних робіт. Оцінюється кожний елемент конструкцій, внутрішні комунікації. Найкорисніший за індивідуального оцінювання будівлі (на відміну від масового).

### Метод вихідних затрат

У зв'язку з тим, що часовий чинник грає важливу роль в оцінюванні вартості, вважають, що номінальна вартість з часом в результаті інфляції збільшується. Цей метод полягає в тому, що сума будівництва множиться на індекс будівельних затрат (на відповідний момент) і в результаті отримується вартість будівлі.

Що стосується питання про періодичність переоцінювання нерухомості для цілей оподаткування, то пропонуються 3-5-річні періоди.

Податок на нерухомість є потужним джерелом надходжень для органів місцевої влади у країнах Заходу. База оподаткування складається з різних комбінацій категорій майна. Найпоширеніший варіант – все нерухоме майно. У деяких країнах оподатковуються земля та будівлі, крім земель сільськогосподарського призначення, лісів та спеціальних категорій земель. Деякі країни не оподатковують приватне житло (Ірландія та Велика Британія), тоді як інші створюють спеціальні категорії залежно від типу житла (житло, в якому проживає його власник, орендоване приватне житло, дачі та літні житлові будинки). Проте багато країн все ж оподатковують приватне житло.

Таблиця 5

### Порівняльний аналіз податку на нерухомість між 10 країнами

Країна	Об'єкт оподаткування	База оподаткування	Ставка
Австрія	все нерухоме майно	стандартна оподатковувана вартість	базова федеральна ставка (0,2%) + муніципальні коефіцієнти
Болгарія	очікуваний рентний дохід з землі та будинків	історична балансова вартість майна, яка щороку наново обчислюється з врахуванням індексу ринкових цін	15% оцінюваної вартості
Канада	все нерухоме майно	річна оцінювана вартість	розмір податкових ставок залежить від типу майна, а також від муніципалітету
Чехія	все нерухоме майно	земля оподатковується за результатами оцінювання	від 0,25% до 0,75% від вартості
		будівлі оподатковуються, виходячи з величини площі у кв. м.	ставка за кв. м. встановлюється щорічно

Естонія	земля, крім випадків звільнення від оподаткування	ринкова вартість	від 0,5% до 2% залежно від місцевості
Фінляндія	все нерухоме майно	ринкова вартість	Загальна ставка змінюється від 0,5% до 1,0%. Ставка податку на житло коливається від 0,22% до 0,5%
Франція	для компаній: торговельні та промислові споруди й обладнання	щорічна орендна вартість, зменшена на суму знижки у розмірі 16%	Мінімальна податкова ставка у розмірі 1,2%. Ставки оподаткування змінюються залежно від місцевості. Максимальна ставка становить від 3,5% до 4% від торгового обороту
	для фізичних осіб: 1) все майно і окремий податок на житло 2) податок на житло	половина очікуваної орендної вартості  очікувана орендна вартість	коефіцієнти, які щороку встановлюють місцеві органи влади
Ірландія	підприємство з прилеглими будівлями та земельними ділянками	вартість, визначена за методом штучного абстрагованого оцінювання з врахуванням розміру орендної плати	коефіцієнти, які щороку встановлюють місцеві органи влади
Польща	земля та будинки	для будинків враховується загальна площа  для землі враховується площа земельної ділянки	за 1 кв. м.: житло – 0,41 злотих; будинки, що знаходяться в експлуатації – 14, 36 злотих; інші будинки – 4,79 злотих; оброблювана земля – 0,5 злотих; інша земля – 0,07 злотих.
Росія	для компаній: податок на майно сплачується з основних та обігових фондів та коштів, зазначених у бухгалтерському балансі  для фізичних: сплачується з будинків, квартир, гаражів та інших споруд	річна вартість	регіональні органи управління визначають податкові ставки. Розмір максимальної податкової ставки становить 2% для всіх активів

### *Досвід Канади*

Заслуговує уваги податкова система Канади, яка складається з трьох рівнів, що відповідає схемі організації виконавчої влади. Кожний з рівнів влади (федеральний уряд, уряди десяти провінцій та трьох територій, муніципалітети) формує власний бюджет, встановлюючи податки та збори. Одержані кошти витрачаються згідно з конституційно закріпленими повноваженнями. Доходи місцевих органів влади складаються на 23% з дотацій провінційного уряду, на 45% з податку на нерухомість, на 18% з платежів за послуги.

Податок на нерухомість є одним з найважливіших доходів муніципалітетів в Канаді. Так, він складав 56,4% доходів (платежі за послуги – 19,5%, дотації – 18,6%) муніципалітетів провінції Онтаріо в 1998 році. Роль цього податку у формуванні місцевих доходів постійно зростає.

Податок на нерухомість справляється лише на рівні муніципалітетів, тоді як податок на прибуток корпорацій та податок на прибуток фізичних осіб, податок з продажу є дохідними джерелами провінційних та федерального урядів. Муніципалітети часто оподатковують ідентичні види нерухомого майна за різними ставками. Оподаткуванню підлягають будинки, споруди, земля. Базою оподаткування є оцінювана вартість землі та споруд (будинків). Ставки податку встановлюються залежно від виду майна. В Канаді існує 7 видів майна:

- резидентний клас майна (приватні будинки, кондомініуми);
- мультирезидентний клас майна, зокрема землі, на яких розташовані багатоквартирні будинки;
- комерційний клас – землі, де розташовані готелі, мотелі та інші об'єкти, діяльність яких направлена на отримання прибутку;
- промисловий клас – землі, де розташовані об'єкти виробництва, а також землі, що використовуються для науково-технічних досліджень;
- трубопроводи;
- сільськогосподарські землі;
- ліси.

В чому полягає метод визначення ставок податку на нерухомість? Спочатку муніципалітети визначають обсяг доходів, необхідних для виконання своїх повноважень. Потім загальна сума податкових доходів ділиться на вартість всієї нерухомості муніципалітету згідно з оцінюванням. Для встановлення ціни різних об'єктів власності існує спеціальна провінційна корпорація з оцінювання власності. На першому етапі оцінювач аналізує ринок продажу та порівнює ціну оцінюваного об'єкта з цінами реалізації подібних об'єктів, розміщених у тій самій місцевості. Як правило, покупець не заплатить за майно більше коштів, ніж їх необхідно витратити на його повне відновлення за цих умов. Тому оцінювач використовує метод визначення витрат на заміщення. Для оцінювання житлових будинків використовується продажна вартість майна, а для компаній – рентний дохід від нерухомості.

Система оподаткування нерухомого майна, що застосовується в Канаді, ефективна та справедлива. Але її впровадження в Україні потребує підготовки спеціалістів з оцінювання майна, додаткових витрат.

**Олег Кунгурцев**

(УАДУ, м. Київ)

## **Вдосконалення фінансування та управління охорони здоров'я в Україні: роль обов'язкового державного соціального медичного страхування**

### **Анотація**

**Проблеми для аналізу:** основними проблемами системи охорони здоров'я є недофінансування галузі та низька ефективність її роботи.

Чинна в Україні система охорони здоров'я, створена за основними принципами радянської з залишковим фінансуванням, в умовах незалежної держави, яка обрала ринковий шлях розвитку, не відповідає потребам нового суспільства. Витрати держави на охорону здоров'я майже вдвічі нижчі навіть тих 6% національного доходу, за межами яких Всесвітня організація охорони здоров'я вважає систему неієздатною.

Слід зазначити, що зараз українська система охорони здоров'я не може забезпечити достатнього соціального захисту населенню, особливо бідним прошаркам. Якісна медична допомога стає доступною лише людям з високими доходами, які в змозі сплатити витрати на медичні послуги безпосередньо з власної кишені. Але й в таких випадках пацієнт не знає реальної вартості та якості медичних послуг, не може правильно оцінити обґрунтованість медичних призначень.

**Клієнт:** Міністерство охорони здоров'я України.

#### **Цілі розв'язання проблеми:**

- 1) Запровадження соціально орієнтованих ринкових механізмів з метою покращення ефективності роботи системи та підвищення якості медичних послуг.
- 2) Збільшення фінансування системи охорони здоров'я шляхом залучення позабюджетних коштів.
- 3) Забезпечення рівного доступу до медичних послуг всім громадянам та гарантування захисту прав пацієнтів згідно з законодавчим забезпеченням;
- 4) Забезпечення права вільного вибору медичного закладу та лікаря, створення конкурентного середовища серед надавачів медичних послуг.

#### **Альтернативні варіанти:**

- 1) Дотримуватись політики збереження державної системи охорони здоров'я з бюджетним фінансуванням.
- 2) Впровадження обов'язкового державного соціального медичного страхування зі створенням при Кабінеті Міністрів України фонду обов'язкового медичного страхування (ФОМС).
- 3) Впровадження державного фінансування та надання приватних медичних послуг в системі охорони здоров'я.

#### **Рекомендації**

Для впровадження рекомендовано варіант 2: "Впровадження ОМС створить підґрунтя для розвитку ринкових відносин в системі охорони здоров'я".

З макроекономічної перспективи відбувається вплив на розвиток всієї системи охорони здоров'я. Механізми фінансування й діяльності медичних закладів матимуть законодавче обґрунтування та підтримку. Фінансові ресурси охорони здоров'я поповнюватимуться не лише за рахунок бюджетних надходжень, але й з інших джерел фінансування, передбачених в системі ОМС (страхові внески роботодавців, працівників, благодійних організацій тощо).

Створення конкурентного середовища серед надавачів медичних послуг також позитивно вплине на ефективність використання ресурсів.

## Аналітична записка

### Визначення проблеми

Система охорони здоров'я в Україні фінансується за “залишковим” принципом, а діє за витратним, що призводить до недофінансування галузі, виникнення гострого дефіциту бюджетних коштів. Другою не менш гострою проблемою є нераціональне використання наявних ресурсів внаслідок слабкої адміністративної, функціональної та фінансової інтеграції медичних закладів та недосконале управління. Таким чином, результативність діяльності галузі залишається низькою.

### Опис проблеми

Україна має добре розвинену систему охорони здоров'я. Але за останні роки виникло багато проблем, пов'язаних зі здоров'ям населення.

Міністерство охорони здоров'я, підзвітне Кабінету Міністрів України, має мандат на формування та запровадження політики в сфері охорони здоров'я. Система охорони здоров'я фінансується з державного бюджету (більш ніж на 80% з місцевого). Кожен громадянин України має конституційне право на отримання безкоштовної медичної допомоги.

Медичні послуги надаються на чотирьох рівнях:

- національному;
- регіональному (25 областей із середньою чисельністю населення 2.1 мільйона мешканців);
- районному (486 районів із середньою чисельністю населення 108.5 тис. населення);
- місцевому (мережа фельдшерсько-акушерських пунктів, де надається первинна медико-санітарна допомога на долікарняному рівні та мережа лікарських амбулаторій в сільській місцевості).

Однією з основних причин недосконалого функціонування системи охорони здоров'я є невідповідність між попитом на медичні послуги та їх пропозицією. Зміна демографічної ситуації, зростання рівня захворюваності, покращення стандартів життя деяких прошарків населення, вплив медичних працівників та засобів масової інформації обумовлюють високий попит на якісні медичні послуги. З боку пропозиції через недосконалість законодавчої бази та недостатнє фінансування виникає низка проблем:

- залишковий принцип фінансування не дає змоги забезпечити необхідну кількість послуг;
- неефективне фінансування поєднується з нерівністю в доступності медичної допомоги, яка залежить від соціального та матеріального статусу людини;
- “прозорість” прийняття управлінських рішень та підзвітність практичного втілення найменш характерні для системи охорони здоров'я серед усіх сфер соціального захисту.

Реформи державного управління спрямовані саме на розв'язання вищезгаданих нагальних проблем, шляхом знаходження механізмів та запровадження змін в управлінні та фінансуванні системи охорони здоров'я. Також на реформування галузі впливає політика децентралізації державного управління, за якої передаються деякі державні функції на регіональний рівень. В такому разі серед обраних членів регіональних і місцевих органів влади, що залучаються до прийняття управлінських рішень в охороні здоров'я, виникають конфлікти, тому що система фінансування й управління з періоду радянських часів не зазнавала жодних змін.

Окрім цього, система охорони здоров'я України характеризується слабкою адміністративною, організаційною та фінансовою інтеграцією. Установи первинної та вторинної ланок медичної допомоги працюють нескоординовано, відбувається дублювання їх функцій, неефективно використовуються обмежені ресурси, аналіз їх використання неповний і недосконалий. Не розроблені механізми контролю використання фінансових ресурсів медичними закладами. Система медичної допомоги переважно керується командно-адміністративними методами. На сьогодні не існує законодавчо закріпленої норми фінансування системи охорони здоров'я. Обсяг фінансування залишається справою політичних дебатів. Охорона здоров'я населення лише декларативно обрана пріоритетом державної політики (див. табл. 1).

Реформування системи охорони здоров'я, яке проходить в несприятливих соціальних, політичних та економічних умовах, загалом сконцентроване на двох базових питаннях – пошукові додаткового фінансування та знаходженні шляхів їх ефективного використання.

В таблиці 1 наведені витрати системи охорони здоров'я у відсотках від ВВП, які свідчать про зменшення виділення коштів на медичну галузь до 3,7% з 1996 по 2000 рр.

Таблиця 1

#### Витрати на систему охорони здоров'я від ВВП в Україні 1996-2000 рр.

Показники	1996	1997	1998	1999	2000
Загальна частка витрат на систему охорони здоров'я (%) від ВВП	4,94	5,68	4,87	4,36	3,73
Частка державних витрат на систему охорони здоров'я (%) від ВВП	4,02	4,42	3,5	3,0	2,47
Частка приватних витрат на систему охорони здоров'я (%) від ВВП	0,92	1,26	1,37	1,36	1,26

Середні витрати на одного мешканця за період 1995-1999 рр. становили близько 28 доларів США, рівень госпіталізації – 20% в 1999 р. Середня тривалість перебування хворого у стаціонарі становила 17 днів у тому ж році, а рівень відвідувань медичних закладів – 10. Понад 60% коштів на охорону здоров'я витрачається на вторинну медико-санітарну допомогу. Однак, як підтверджує міжнародний досвід, найефективніше використання фінансових ресурсів відбувається на первинному медико-санітарному рівні. У 2001 р. майже 80% коштів з бюджету системи охорони здоров'я було виділено на заробітну платню медичних працівників. В такій ситуації неможливо здійснювати заходи з розвитку галузі, інвестувати кошти на вдосконалення медичних технологій та оновлення матеріально-технічної бази, покращувати якість медичних послуг.

Показники табл. 1 свідчать про те, що українська система охорони здоров'я працює неефективно, а отже необхідно терміново виправляти становище, шукати можливі механізми вдосконалення управління та фінансування медичних закладів.

Уряд та парламент України вже зробили перші кроки для оптимізації діяльності системи охорони здоров'я. Прийняття Бюджетного кодексу та Закону про місцеве самоврядування покращили механізми надходження та розподілу фінансових ресурсів на соціальні потреби. Низка наказів МОЗ України щодо розвитку та організації роботи закладів загальної практики – сімейної медицини (наказ МОЗ від 11.09.2000 №214, наказ МОЗ від 23.02.2001 №72, наказ МОЗ від 23.07.2001 № 303) створили базу для розвитку інституту сімейної медицини в Україні та покращення якості обслуговування пацієнтів. Проект Закону “Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування”, в якому встановлені нові механізми фінансування та організації роботи системи медичної допомоги, пройшов перше читання у Верховній Раді.

Впровадження медичного страхування є однією з можливих альтернатив покращення фінансування та управління системи охорони здоров'я. Виникає питання, яка форма медичного страхування повинна бути обрана в умовах українського сьогодення. Безумовно, при цьому необхідно враховувати багаторічний досвід інших країн (Канади, Західної Європи та інших), де віддавна працює система медичного страхування (див. Додаток).

#### Консультації

Проблема низького рівня фінансування системи охорони здоров'я гостро зачіпає як окремі урядові інстанції центрального, регіонального та місцевого рівнів (Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я, комітет Верховної Ради України з питань охорони здоров'я материнства та дитинства, управління охорони здоров'я обласних та районних державних адміністрацій тощо), так і різноманітних громадських організацій, діяльність яких пов'язана з системою охорони здоров'я. Мало того, ця проблема зачіпає й інтереси населення, як основного споживача медичних послуг.

Запровадження державного обов'язкового медичного страхування, як одного із варіантів зміни підходів до фінансування та управління системи охорони здоров'я, може викликати неоднозначну реакцію, як з боку населення, так і з боку урядових структур.

Проект Закону “Про обов’язкове державне соціальне медичне страхування” передбачає створення центрального Фонду медичного страхування, який фінансуватиме та координуватиме роботу системи ОМС. Згідно з проектом, Фонд – це незалежна, самоврядна організація, яка підпорядковується безпосереднього Кабінету Міністрів України. Міністерство охорони здоров’я при цьому залишається регулятором, який відповідає за забезпечення якості надання медичних послуг, що обмежує його функції як державного органа, що формулює та провадить державну політику в галузі охорони здоров’я. Створення фонду ОМС, який підпорядковується Кабінету Міністрів України, позбавляє Міністерство охорони здоров’я основного важеля управління – фінансових ресурсів.

Населення України досить погано поінформоване про систему медичного страхування. Тому запровадження нового типу фінансування і діяльності системи може викликати негативні реакції з його боку. Для попередження таких наслідків, перед запровадженням ОМС, серед населення повинна бути проведена широка роз’яснювальна робота.

### **Моделювання проблеми**

Основними цілями політики реформування системи охорони здоров’я в Україні є:

- 1) запровадження соціально-орієнтованих ринкових механізмів з метою покращення ефективності роботи системи та підвищення якості медичних послуг (*критерій досягнення – запровадження системи подушевого фінансування*);
- 2) збільшення фінансування системи охорони здоров’я шляхом залучення позабюджетних коштів (*критерій досягнення – збільшення рівня витрат на одного мешканця в системі охорони здоров’я*);
- 3) забезпечення рівного доступу до медичних послуг всім громадянам та гарантування захисту прав пацієнтів згідно з законодавчим забезпеченням (*критерій досягнення – зменшення рівня смертності, хронічної захворюваності, повторного звертання, кількості судових позовів до медичних закладів або лікарів тощо*);
- 4) забезпечення права вільного вибору медичного закладу та лікаря, створення конкурентного середовища серед надавачів медичних послуг (*критерій досягнення – зменшення вартості медичних послуг, підвищення якості медичних послуг, запровадження новітніх медичних технологій тощо*).

### **Альтернативні варіанти (моделювання наслідків впровадження)**

- 1) Дотримуватись політики збереження державної системи охорони здоров’я з бюджетним фінансуванням;
- 2) впровадження державного обов’язкового соціального медичного страхування зі створенням при Кабінеті Міністрів України фонду обов’язкового медичного страхування (ФОМС);
- 3) впровадження державного фінансування та приватного надання медичних послуг в системі охорони здоров’я.

#### ***Альтернатива 1. Дотримуватись політики збереження державної системи охорони здоров’я з бюджетним фінансуванням***

При запровадженні цієї альтернативи, теперішня ситуація в системі охорони здоров’я України (нереалістичні державні гарантії на безкоштовну медичну допомогу, неефективна система управління та недостатнє фінансування) може ще більше ускладнитися.

#### **Вигоди**

Будь-яке реформування вимагає залучення додаткових ресурсів (фінансові, людські тощо). Мало того, труднощі трансформаційного періоду, зокрема економічні проблеми, можуть погіршити сучасний стан охорони здоров’я і призвести до негативної реакції громадськості та медичних працівників. Не змінюючи системи фінансування та управління можна уникнути негативних наслідків реформування охорони здоров’я.

### Витрати

Проведення сучасної політики в Україні може призвести до руйнування нинішньої системи охорони здоров'я. Без покращення фінансування, медичні заклади будуть не спроможні надавати необхідні медичні послуги в рамках державних гарантій. Недостатність фінансових ресурсів та недосконала система управління обумовлюють низьку ефективність лікування та рівень утримання медичних закладів, застосування застарілих медичних технологій, слабкий правовий захист пацієнтів. За таких умов марно сподіватись на забезпечення якісної медичної допомоги, розвиток профілактичної медицини, діагностики, підвищення рівня кваліфікації медичних кадрів.

### **Альтернатива 2.** *Впровадження державного обов'язкового соціального медичного страхування зі створенням при Кабінеті Міністрів України фонду обов'язкового медичного страхування (ФОМС)*

Така альтернатива передбачає створення незалежного ФОМС, адміністративно відокремленого від Міністерства охорони здоров'я, через який здійснюватиметься оплата за надання медичних послуг.

### Вигоди

Впровадження системи ОМС створить підґрунтя для розвитку ринкових відносин всередині системи охорони здоров'я. Це означатиме не лише зміну механізмів фінансування, але й визнання того факту, що здоров'я людини – економічна категорія, а медична послуга – товар. В макроекономічній перспективі відбуватиметься вплив на розвиток всієї системи охорони здоров'я. Механізми фінансування й діяльності медичних закладів матимуть законодавче обґрунтування та підтримку. Фінансові ресурси охорони здоров'я поповнюватимуться не лише за рахунок бюджетних надходжень, але й з інших джерел фінансування, передбачених в системі ОМС (страхові внески роботодавців, працівників, благодійних організацій тощо).

Відокремлення сторони, яка фінансує медичну допомогу від надавачів медичних послуг, створення контрактної бази надання медичних послуг сприятиме підвищенню рівня ефективності використання ресурсів охорони здоров'я, якості медичної допомоги, кваліфікації медичних працівників й управлінців, застосуванню новітніх технологій.

Створення конкурентного середовища серед надавачів медичних послуг також позитивно вплине на ефективність використання ресурсів, оскільки передбачає: а) проведення відповідної урядової політики; б) покращення системи управління медичними закладами, раціональне розподілення обмежених ресурсів; в) забезпечення права пацієнтів на вільний вибір медичної установи; г) збільшення відповідальності за ефективне використання коштів сторони, яка сплачує медичні послуги.

### Витрати

Складна економічна ситуація в Україні не сприяє збільшенню фінансування галузі охорони здоров'я з державного бюджету та залученню додаткових коштів, передбачених системою ОМС. Екстенсивно розвинена українська система охорони здоров'я (така була притаманна Радянському Союзові) потребує для повноцінного функціонування значного ресурсного забезпечення. Регіональні та місцеві адміністрації неспроможні впоротися з новими обов'язками щодо забезпечення належного рівня організації та надання медичних послуг. Мало того, підприємства, які сьогодні потерпають від високого податкового тиску та економічного спаду, не можуть сплачувати ще й податок на медичне страхування.

Заснування та діяльність ФОМС з регіональними філіями спричинить зростання адміністративних витрат. Просте збільшення фінансування не призведе до кращої ефективності системи охорони здоров'я. Модель медичного страхування, базованого на рівні загального прибутку, розподіляє страховий ризик рівномірніше, ніж модель соціального медичного страхування. Про це свідчить досвід Німеччини та Японії, де в системах медичного страхування страховий ризик розподілений між страховими фондами та державними програмами.

Всі ці питання повинні бути добре зважені та враховані при запровадженні ОМС. Необхідно, щоб рівень фінансування медичної допомоги базувався на актуарних розрахунках, що забезпечить можливість надання всіх медичних послуг, передбачених страховими програмами.

Слід визначити на різних рівнях роль урядових структур, надавачів медичних послуг, фондів медичного страхування та страхових компаній. В деяких країнах, де розпочато реформування системи охорони здоров'я, проблематичними є встановлення взаємозв'язків та рівня відповідальності різних організацій, залучених до системи медичного страхування.

### **Альтернатива 3.** *Впровадження державного фінансування та приватного надання медичних послуг в системі охорони здоров'я*

Цей варіант передбачає приватизацію медичних закладів та укладання спеціальних угод між відповідними урядовими структурами і медичними закладами або окремими працівниками. Фінансування медичних послуг в цьому разі проводиться з державного бюджету (або з бюджетів інших рівнів) відповідно до чинного законодавства.

#### Вигоди

Створення приватної системи медичної допомоги з гарантованим державним фінансуванням покращить якість та ефективність медичних послуг та сприятиме економнішому використанню обмежених ресурсів медичними працівниками й адміністраторами медичних установ. Конкуренція між приватними медичними закладами призведе до якіснішого обслуговування населення, всім громадянам будуть гарантовані рівні права на отримання медичних послуг. При запровадженні цієї альтернативи трансформаційний період не потребуватиме значних фінансових ресурсів і тривалого часу. Уряд зможе найефективніше провадити свою політику в сфері охорони здоров'я і гарантувати всім громадянам забезпечення їх конституційного права на безкоштовну медичну допомогу.

#### Витрати

Цей варіант передбачає чітке державне регулювання системи охорони здоров'я, обмеження розвитку ринкових відносин. Створення нерегульованої державної монополії на медичну допомогу стане проблемою в майбутньому. Пацієнти не знатимуть вартості медичних послуг, які їм надаються. Виникнення проблеми морального ризику, система оплати медичних послуг, впровадження новітніх технологій збільшить вартість медичної допомоги, що в свою чергу, за бюджетної системи фінансування, призведе до дефіциту медичних послуг на ринку.

### **Рекомендації**

У таблиці 4 наведені результати порівняння альтернативних варіантів політики за п'ятьма універсальними критеріями. У таблиці 5 детально проілюстровано спосіб визначення результативності різних альтернатив.

Таблиця 4

#### **Оцінка впровадження альтернативних варіантів політики за універсальними критеріями**

<b>Критерії</b>	<b>Варіант 1</b>	<b>Варіант 2</b>	<b>Варіант 3</b>
Результативність (середнє серед 4-х відхилень між запланованим рівнем досягнення кожної з 4-х цілей і прогнозованим фактичним рівнем досягнення цілей)	1,75	2,5	1,75
Ефективність (співвідношення вигід і витрат)	1	2	3
Справедливість (рівень хронічної захворюваності, повторного звертання, кількості судових позовів до медичних закладів або лікарів)	1	2	3
Політична здійсненність	2	3	1
Адміністративна здійсненність	3	2	1
Всього балів	8,75	11,5	9,75

Таблиця 5

**Оцінка результативності впровадження альтернативних варіантів політики**

Цілі	Ціль 1 (запровадження системи подушеного фінансування)	Ціль 2 (збільшення рівня витрат на одного мешканця)	Ціль 3 (зменшення рівня смертності, хронічної захворюваності тощо)	Ціль 4 (зменшення вартості медичних послуг)
Варіанти				
Варіант 1	2	1	1	3
Варіант 2	3	3	2	2
Варіант 3	1	2	3	1

Враховуючи результати оцінювання альтернативних варіантів, а також той факт, що основною проблемою системи охорони здоров'я в Україні є недостатність фінансування та недосконале управління, найприйнятнішим для зміни політики у цій галузі можна обрати варіант 2 – впровадження обов'язкового державного соціального медичного страхування зі створенням при Кабінеті Міністрів фонду ОМС.

В організації обов'язкового медичного страхування важлива роль відводиться Уряду. Його політика буде успішною в разі:

- 1) чіткого визначення вимог до структури, обсягу, якості та вартості медичної допомоги, що надаватимуться в межах ОМС;
- 2) забезпечення відповідного державного фінансування галузі;
- 3) запровадження системи контролю за ефективністю використання фінансових надходжень;
- 4) накладання штрафних санкцій на суб'єктів медичного страхування, дії яких не відповідатимуть чинному законодавству та умовам договору про медичне страхування.

Стратегія впровадження

Впровадження обов'язкового медичного страхування вимагатиме серйозних адміністративних змін в самій системі охорони здоров'я. Безумовно, перш за все необхідне прийняття Закону "Про державне обов'язкове соціальне медичне страхування". Далі – створення організаційної інфраструктури та заснування ефективних взаємодій між суб'єктами медичного страхування – страховими фондами (центрального та регіонального рівнів), страховими компаніями, роботодавцями, працівниками і незайнятими громадянами. Не менш важливим при цьому буде розвиток сімейної медицини та загальнолікарської практики в Україні.

На перших порах основним джерелом фінансування медичних послуг залишиться державний (регіональний) бюджет. З покращенням економічної ситуації, розвитком системи медичного страхування, можна сподіватися на додаткові джерела фінансування. Для мінімізації негативних наслідків запровадження нової системи дуже важливими є поступові виважені кроки Уряду, створення законодавчо-правової бази для визначення прав і обов'язків усіх суб'єктів медичного страхування, ступеня їх відповідальності за скоєння порушень.

## Порівняльний аналіз систем управління охороною здоров'я

Для порівняльного аналізу систем управління, організації та фінансування охорони здоров'я оберемо дві країни: Канаду та Росію. Система охорони здоров'я Канади є загальновідомою моделлю з державним фінансуванням та приватним наданням медичних послуг, в той час як система охорони здоров'я Росії є перехідною моделлю, яка за показниками діяльності дуже подібна до української системи.

### 1. Система медичного страхування в Канаді

Система медичного страхування в Канаді була запроваджена в 1957 р. Тоді Уряд Канади прийняв Закон, який передбачав часткове фінансування медичної допомоги, що надається в лікарнях всіх провінцій країни. До 1961 р. фінансова допомога центрального Уряду Канади сприяла створенню державних програм медичного страхування у всіх провінціях Канади.

В 1960-1970 рр. всі провінції відмовились від приватної моделі надання медичної допомоги, віддавши перевагу державній. Більшість канадців визначили, що за державної моделі медичного страхування краще враховуються людські цінності та потреби населення, забезпечується рівний та безперешкодний доступ до медичних послуг.

У 1985 р. парламент Канади ухвалив Закон "Про медичну допомогу" (Canada Health Act), який встановлював п'ять основних принципів діяльності національної системи охорони здоров'я:

1. *Державне управління* – управління системою медичного страхування провінцій та територій, який здійснюють органи державної влади.
2. *Всебічність* – всі необхідні медичні послуги покриваються державним страхуванням.
3. *Універсальність* – всім застрахованим забезпечуються однакові терміни та умови страхування (надання медичних послуг).
4. *Мобільність* – всі застраховані мають право на отримання медичної допомоги на всій території Канади та за її межами.
5. *Доступність* – доступ до необхідних медичних послуг не залежить від фінансових або якихось інших труднощів.

Загалом, канадська система охорони здоров'я характеризується як система "одного платника", тобто всі витрати на медичну допомогу покриває держава. Але в реальному житті існують заклади, які фінансуються як з державного бюджету, так і з приватних фондів. Частка приватного фінансування від загальних витрат на канадську систему охорони здоров'я щороку збільшується і на сьогодні становить близько 30%.

Система охорони здоров'я Канади представлена 10 провінційними та 3 територіальними системами медичного страхування, які для отримання федерального "дофінансування" діють відповідно до національних стандартів Закону "Про медичну допомогу".

З 1960 по 1990 рр., витрати на медичну допомогу випереджали економічне зростання та приріст населення країни. Сьогодні від 30% до 40% провінційного бюджету витрачається на медичні програми.

В таблиці 6 з метою порівняльного аналізу наведені витрати на медичну допомогу та основні показники діяльності канадської та української систем охорони здоров'я за 1995-1999 рр.

Провівши порівняльний аналіз двох систем охорони здоров'я, можна зробити висновок, що витрати охорони здоров'я на одного мешканця в Канаді значно вищі, ніж в Україні, а показники діяльності канадської системи охорони здоров'я свідчать про її високу ефективність.

Канадська система охорони здоров'я часто описується як система з державним фінансуванням і приватним наданням медичних послуг. Первинну медико-санітарну допомогу надають лікарі загальної практики (сімейні). Лікарі загальної практики визначають споживання медичних послуг (таких як призначення ліків, лабораторних обстежень, консультацій спеціалістів, лікування в стаціонарах). Канадські лікарі загальної практики і вузькі спеціалісти є приватними особами та працюють за контрактом. Контракт укладається між провінційним Урядом і лікарем, посередником виступає медична асоціація.

Таблиця 6

**Витрати на медичну допомогу, показники діяльності системи охорони здоров'я  
в Канаді та в Україні, 1995-1999**

Країни	Витрати на охорону здоров'я			Витрати системи медичної допомоги на одного мешканця (дол. США)	Госпіталізація	Середнє перебування хворого в стаціонарі	Відвідування (на одного мешканця)
	Державні % від ВВП 1995-1999	Приватні % від ВВП 1995-1999	Загальні % від ВВП 1995-1999	1995-1999	% населення 1990-1999	Дні 1990-1999	1990-1999
Канада	6.6	2.7	9.3	1939	10	8	7
Україна	2.9	1.5	4.4	28	20	17	10

Джерело: World Health Organization *World Report 2000* and *World Health Report 2001*

Важливо зазначити, що в Канаді нема спеціального фонду медичного страхування. В більшості випадків медичні асоціації, провівши переговори з адміністраціями, узгоджують розмір фінансування необхідний для надання медичних послуг і розподіляють гроші серед надавачів. Оплата за послугу все ще залишається найпоширенішим способом розрахунку при оплаті роботи лікарів загальної практики. У фінансуванні стаціонарної допомоги населенню використовується перспективний глобальний бюджет.

## 2. Система медичного страхування в Росії

В Росії реформи системи охорони здоров'я зосереджувались на створенні фондів обов'язкового медичного страхування (ОМС), децентралізації фінансування медичної допомоги та надання медичних послуг. У 1991 р. парламент Росії ухвалив Закон "Про обов'язкове медичне страхування", який після чисельних змін набрав чинності у 1993 р. Він передбачав повне забезпечення громадян Росії медичними послугами через запровадження системи обов'язкового медичного страхування.

Основною метою прийняття Закону в Росії був пошук нових (позабюджетних) джерел фінансування системи охорони здоров'я та забезпечення її ефективнішої роботи через відокремлення фінансування від надання медичних послуг. Більшість медичних закладів були передані у власність обласним, муніципальним та районним органам влади. Нові надходження передбачалось отримати за рахунок встановлення 3.6% податку на фонд заробітної плати працівників. За незайняте населення внески сплачували місцеві органи влади.

Внески на ОМС від підприємств та органів влади потрапляють до територіальних фондів обов'язкового медичного страхування (ТФОМС), які організовані в кожній із 89 областей (регіонів). ТФОМС укладають договори з некомерційними страховими компаніями (СК), які, в свою чергу, завдяки системі контрактів з надавачами медичних послуг, забезпечують їх безкоштовне надання всім застрахованим. Невеликий відсоток (0.2%) від 3.6% податку на фонд заробітної плати потрапляє до федерального фонду обов'язкового медичного страхування (ФФОМС). Фінансові ресурси ФФОМС використовуються для забезпечення однакового рівня витрат на охорону здоров'я між суб'єктами федерації та для загальних адміністративних цілей.

Нова система охорони здоров'я почала діяти наприкінці 1993 р., коли були отримані перші податки на обов'язкове медичне страхування. У 1994 р. страхові компанії не брали участь у фінансуванні медичної допомоги, всі угоди уклалися між представниками медичних закладів та ФОМС.

При запровадженні обов'язкового медичного страхування в Росії виникли певні бюрократичні, фінансові та оперативні труднощі. Передача функцій фінансування та відповідальності за забезпечення населення медичними послугами на обласний рівень (близько 90% фінансових ресурсів системи охорони здоров'я забезпечується обласними бюджетами) позбавила Міністерство охорони здоров'я реальних важелів впливу на новоутворену систему страхування. В одних областях медичне страхування не було впроваджено зовсім, в інших – адаптовано лише частково, або організовано лише ТФОМС без страхових медичних компаній. Між обласними відділами управління охороною здоров'я, які не бажали віддавати свої повноваження контролю над системою та ТФОМС виникли конфлікти. Міністерство охорони здоров'я Росії намагається контролювати роботу ТФОМС.

У 1998 р. Уряд Росії вперше серйозно поставився до виконання положення про безкоштовне надання медичних послуг громадянам в повному обсязі. У листопаді 1998 р. була затверджена програма “Державних гарантій на надання безкоштовних медичних послуг громадянам Російської Федерації”. Не змінюючи розмір податку на ОМС, в програмі були представлені механізми ефективнішого розподілу наявних фінансових ресурсів. Для виконання державних гарантій на безкоштовну медичну допомогу необхідно було перерозподілити кошти від дорожчої стаціонарної допомоги на дешевший первинний рівень.

Дані порівняльного аналізу фінансування та функціонування систем охорони здоров'я Росії й України за 1995-1999 рр. наведені в таблиці 7.

Таблиця 7

**Витрати на медичну допомогу, показники діяльності системи охорони здоров'я в Росії та Україні за 1995-1999 рр.**

Країни	Витрати на охорону здоров'я			Витрати системи медичної допомоги на одного мешканця (дол. США)	Госпіталізація	Середнє перебування хворого в стаціонарі	Відвідування (на одного мешканця)
	Державні % від ВВП 1995-1999	Приватні % від ВВП 1995-1999	Загальні % від ВВП 1995-1999	1995-1999	% населення 1990-1999	Дні 1990-1999	1990-1999
Росія	3.4	1.2	4.6	133	22	17	8
Україна	2.9	1.5	4.4	28	20	17	10

Джерело: World Health Organization, *World Report 2000* and *World Health Report 2001*

Згідно з показниками табл. 7 за однакової діяльності обох систем охорони здоров'я в Росії витрати на одного мешканця значно більші ніж в Україні.

Сьогодні система охорони здоров'я в багатьох областях Росії потерпає від фінансових та економічних труднощів. Існує невизначеність деяких аспектів прийнятого законодавства (обсяги надання медичних послуг, рівень компенсації за незайняте населення місцевими адміністраціями тощо). З впровадженням податку на медичне страхування відбулося пропорційне зменшення фінансування системи охорони здоров'я з місцевих бюджетів. Таким чином, головна мета впровадження медичного страхування – збільшення рівня фінансування системи охорони здоров'я – не була досягнута. Крім того, страхові компанії в ситуації, що склалася, не змогли розвинути свою діяльність в повному обсязі.

В більшості областей Росії ТФОМС взяли на себе функції страхових компаній й прямо співпрацюють з надавачами медичних послуг. Таким чином, принцип розмежування фінансування та надання медичних послуг частково втілений через систему контрактів (див. рис. 1).

Недостатня участь страхових компаній та вертикально орієнтована монополістична система надання медичних послуг призвели до обмеження права споживача на вільний вибір лікаря або медичного закладу, розвитку ринкових відносин серед медичних установ. Створення медичних страхових компаній як посередників між споживачами медичних послуг та ТФОМС часто трактується як непотрібний захід, який вимагає збільшення адміністративних витрат.

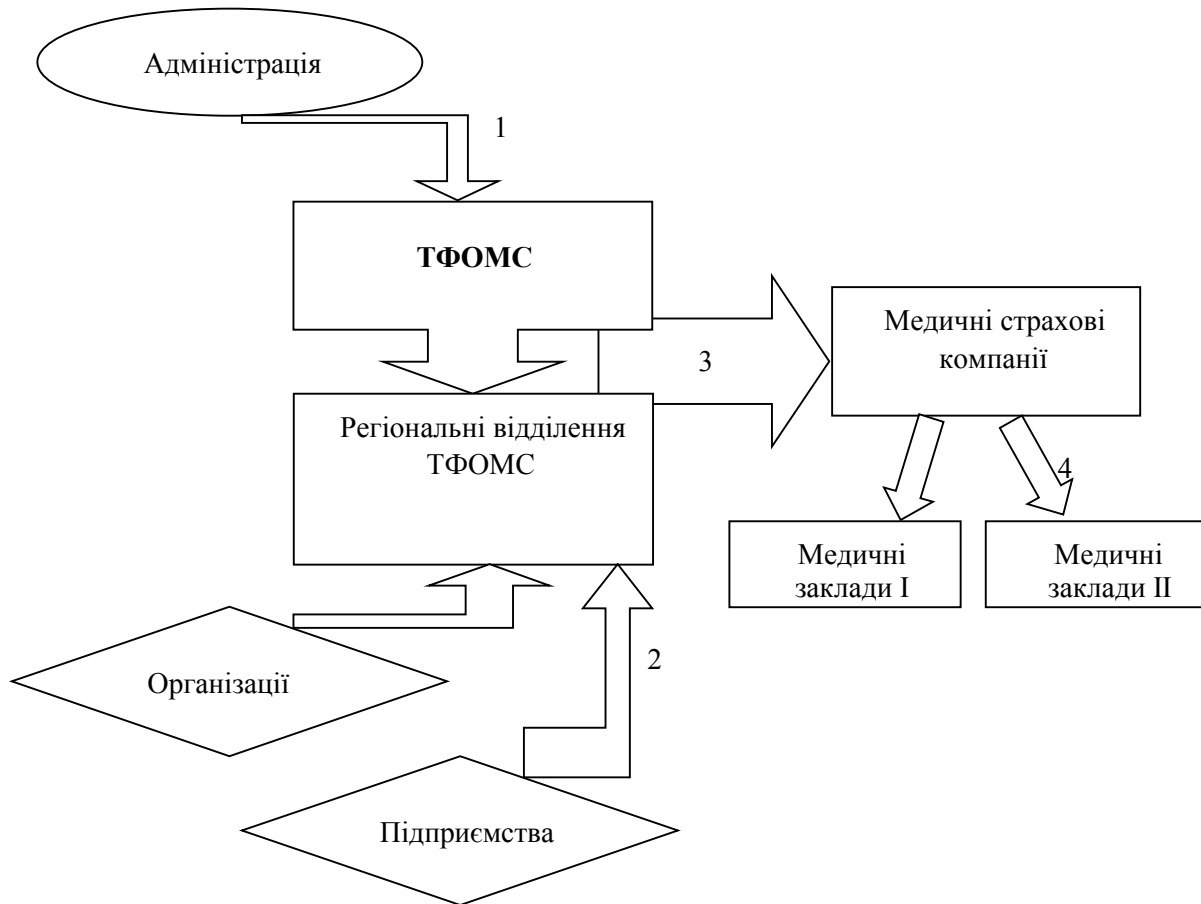


Рис. 1. Рух фінансових потоків в системі ОМС

- 1 – надходження страхових внесків за незайняте населення;
- 2 – надходження страхових внесків за незайняте населення (у встановлених адміністрацією обсягах відповідно до чинного законодавства);
- 3 – перерахування коштів на одного мешканця (за нормативами) залежно від кількості застрахованих цією системою ОМС;
- 4 – оплата медичних послуг за цінами, встановленими для кожної категорії ЛПЗ.

**Ірина Мажак**

(Львівський регіональний інститут державного управління УАДУ)

## **Сімейна медицина та медичне страхування як інструменти удосконалення первинної медико-санітарної допомоги**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** недостатнє державне фінансування системи охорони здоров'я і брак обов'язкового соціального медичного страхування сповільнюють темпи переведення *первинної медико-санітарної допомоги* (ПМСД) на принципи сімейної медицини (загальної лікарської практики).

У будь-якій розвиненій країні система охорони здоров'я споживає значну частину ресурсів – від 6,2 до 10-14% ВВП. На жаль, в сьогodнішній Україні – лише 4,4%. Основний тягар збереження та зміцнення здоров'я населення повинна взяти на себе ПМСД. На цьому рівні у розвинених країнах світу 80% пацієнтів розпочинають та закінчують лікування. У нас – лише 18-26% хворих. Тобто в умовах обмеженого фінансування спостерігається надмірне використання дорогої стаціонарної і екстерної допомоги.

**Клієнт:** Головне управління охорони здоров'я Львівської обласної державної адміністрації.

#### **Зацікавлені сторони:**

- Кабінет Міністрів України;
- Міністерство охорони здоров'я;
- управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій;
- органи місцевого самоврядування;
- Асоціація сімейних лікарів України.

**Мета розв'язання проблеми:** підвищення якості надання первинної медико-санітарної допомоги (ПМСД) населенню.

#### **Завдання:**

- збереження та зміцнення здоров'я населення;
- пріоритетний розвиток ПМСД;
- поліпшення медико-демографічної ситуації;
- підвищення рівня санітарної культури населення;
- запровадження багатоканального фінансування охорони здоров'я.

#### **Альтернативні варіанти:**

- 1) залишити без змін (політика I):
  - а) надання первинної терапевтичної, педіатричної та вузькоспеціалізованої медичної допомоги в поліклініках;
  - б) бюджетне фінансування і поетапне зростання державних асигнувань в охорону здоров'я, їх раціоналізація та ефективне використання;
- 2) комплексна політика (II):
  - а) переведення первинної медичної допомоги на засади сімейної медицини (загальної лікарської практики) у сільській місцевості та невеликих містах, а у великих містах залишити амбулаторно-поліклінічну службу;
  - б) поєднання бюджетного фінансування з позабюджетними джерелами фінансування: обов'язкове соціальне медичне страхування (за системою Бісмарка), добровільне медичне страхування, надання платних медичних послуг, розвиток приватної медицини, кошти територіальних громад, цільові медичні збори тощо;

3) комплексна політика (III):

- а) переведення всієї первинної медичної допомоги на засади сімейної медицини (загальної лікарської практики);
- б) впровадження загального державного обов'язкового медичного страхування (система Беверіджа) як основної форми організації медичної допомоги населенню.

**Рекомендації:** рекомендується альтернативний варіант 2, тому що дозволяє досягти основних цілей реформування, таких як:

- підвищення якості та доступності медичної допомоги;
- економія коштів на ПМСД;
- максимальне охоплення всіх ресурсів фінансування охорони здоров'я.

Крім цього, така політика має високу соціальну ефективність і відповідає пріоритетам Уряду України. В ній зацікавлені МОЗ та управління охорони здоров'я ОДА, а в зменшенні витрат на ПМСД зацікавлені органи місцевого самоврядування.

## Аналітична записка

### Визначення проблеми

Здоров'я населення країни – це медико-соціальна проблема, яка потребує негайного розв'язання на державному рівні. Це проблема державної політики та державного управління. Проте вона не може бути розв'язана без залучення самого населення, адже здоров'я сучасного покоління переважно залежить від способу життя.

Збереження та зміцнення здоров'я населення є найважливішою функцією держави, її національною політикою. Більшість науковців оцінюють стан охорони здоров'я як кризовий, про це свідчить незадовільна медико-демографічна ситуація: низька народжуваність, високий рівень смертності, від'ємний приріст населення, скорочення середньої тривалості очікуваного життя, зростання рівня захворюваності населення (див. табл. 1).

Таблиця 1

**Деякі показники стану охорони здоров'я населення**  
(за даними Світового банку – див. сайт: <http://www.worldbank.org>.)

Країна	Очікувана середня тривалість життя	Смертність немовлят на 1000 народжених живими	Смертність дорослих на 1000 жителів		Доживання до 65 рр. в %	
			Чол.	Жін.	Чол.	Жін.
Україна	68	13	335	132	55	79
Росія	65	16	416	148	47	75
Польща	73	9	221	86	70	86
Канада	79	5	105	60	83	91

Рівень загальної захворюваності населення залишається високим: хвороби органів дихання (24,4%), системи кровообігу (22,4%), органів травлення (9%).

Основні причини смертності: від хвороб системи кровообігу (60,3%), злоякісних новоутворень (13,5%), через насильницьку смерть (нещасні випадки, отруєння, травми, вбивства, самогубства) [4; с. 8].

Основу будь-якої національної системи охорони здоров'я становить ПМСД, яка є найближчою до населення, першою ланкою взаємозв'язків населення з державною системою охорони здоров'я. Саме ПМСД повинна взяти на себе основний тягар збереження та зміцнення здоров'я населення. Адже в розвинених країнах світу 80% пацієнтів розпочинають і закінчують лікування на рівні ПМСД, яку надають сімейні лікарі та лікарі загальної практики. У нас,

розпочавши лікування в дільничного лікаря, закінчують його на цьому ж рівні лише 18-26% хворих, решта скеровуються до вузьких фахівців різних спеціальностей. Тобто в умовах обмеженого фінансування спостерігається надмірне використання стаціонарної й екстерної допомоги. Як результат, на амбулаторно- поліклінічну допомогу в Україні витрачається 20% коштів з бюджету охорони здоров'я, в тому числі на ПМСД, яку надають дільничні лікарі – 5%, а на спеціалізовану і високоспеціалізовану допомогу – 80% бюджету охорони здоров'я.

Слід брати до уваги те, що ПМСД повинна виконувати такі функції:

- сприяти раціональному харчуванню та достатньому забезпеченню якісною водою;
- виконувати основні санітарно-гігієнічні заходи;
- забезпечувати охорону здоров'я матері та дитини, зокрема планування сім'ї;
- здійснювати вакцинацію проти основних інфекційних захворювань;
- забезпечувати профілактику місцевих епідемічних захворювань і боротьбу з ними;
- здійснювати санітарну просвіту з актуальних питань охорони здоров'я і способів їх розв'язання, зокрема профілактику;
- лікування розповсюджених захворювань і травм [4; с. 78].

Проблемою для аналізу буде покращення якості ПМСД через переведення її на засади сімейної медицини (загальної лікарської практики) і впровадження обов'язкового соціального медичного страхування.

Недостатнє державне фінансування системи охорони здоров'я і брак обов'язкового соціального медичного страхування сповільнюють темпи переведення ПМСД на принципи сімейної медицини (загальної лікарської практики).

### Опис проблеми

У будь-якій розвиненій країні система охорони здоров'я споживає значну частину ресурсів – від 6,2 до 10-14% ВВП. За даними ВООЗ середні показники витрат від ВВП на медико-санітарну допомогу становлять 8%. Для довідки: у країнах з низьким і середнім рівнями доходів ці витрати на рівні 4%. На жаль, в Україні сьогодні – лише 4,4% (табл. 2).

Таблиця 2

#### Витрати на охорону здоров'я (1995-99) дані Світового банку (<http://www.worldbank.org>)

Країна	Державні % від ВВП	Приватні % від ВВП	Загальні % від ВВП
Україна	2,9	1,5	4,4
Росія	4,6	1,2	5,8
Польща	4,7	1,5	6,2
Канада	6,6	2,7	9,3

За витратами на охорону здоров'я в розрахунку на одного жителя Україна займає у світі 111-те місце серед 191 країни та 8 місце серед країн колишнього СРСР. Усвідомлюючи обмежені можливості бюджету, необхідно залучати позабюджетні кошти. Це й обов'язкове соціальне медичне страхування, і добровільне медичне страхування, і розвиток надання платних послуг, і благодійні внески, і фінансування за міжнародними програмами тощо.

Попередній екстенсивний розвиток системи охорони здоров'я та надмірна спеціалізація зумовила зниження рівня кваліфікації дільничного терапевта. Пацієнти приречені на довгі черги перед кабінетами фахівців різних спеціальностей, куди їх скеровує дільничний терапевт на консультації. При цьому один пацієнт можуть обстежувати кілька спеціалістів, що негативно впливає на процес лікування. Крім цього, на початку 90-х рр. було визнано, що капіталовкладення у розвиток спеціалізованої та високоспеціалізованої допомоги перестали давати віддачу. Впав престиж, роль і місце в ПМСД дільничного лікаря.

Наукове обґрунтування доцільності (економічної, медичної, соціальної), як і безпосереднє впровадження засад сімейної медицини в систему охорони здоров'я, розпочалося ще у 1987 році. Саме тоді наказом МОЗ України було вперше запроваджено регіональний експеримент у Львові.

У 1991 році у Львові перейшли до готування лікарів загальної практики у трирічній інтернатурі за програмою, розробленою Львівським медичним інститутом ім. Данила Галицького і затвердженою МОЗ України. У 1996 році в Київській медичній академії післядипломної освіти було відкрито кафедру сімейної медицини. У 1997 році за наказом МОЗ до номенклатури лікарських спеціальностей додано спеціальність “Загальна практико-сімейна медицина”, у цьому ж році було створено Українську асоціацію сімейної медицини [5; с. 7]. У 2000 році КМУ приймає постанову “Про комплексні заходи щодо впровадження сімейної медицини в систему охорони здоров'я” і надає сімейній медицині в нашій країні офіційного статусу.

### **Консультації**

У покращенні якості ПМСД та наблизенні її до населення зацікавлені Уряд України в цілому, МОЗ і управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій, які мають безпосередній вплив на розв'язання проблеми (матеріальні, фінансові та людські ресурси).

Має вплив на процес її розв'язання і Верховна Рада України, яка повинна прийняти необхідну законодавчу базу для розвитку сімейної медицини та впровадження обов'язкового соціального медичного страхування.

Органи місцевого самоврядування зацікавлені в проведенні реформ, оскільки вони приведуть до зменшення видатків на ПМСД через впровадження економічно вигіднішої форми надання медичної допомоги на первинному рівні – сімейної медицини; а також вони мають вплив на створення регіональних систем обов'язкового соціального медичного страхування.

Асоціація сімейних лікарів може впливати на збільшення кількості фахівців сімейної медицини, пропагувати розвиток сімейної медицини загальної лікарської практики через ЗМІ.

### **Моделювання проблеми**

*Мета розв'язання проблеми:* підвищення якості надання первинної медико-санітарної допомоги (ПМСД) населенню.

#### **Завдання**

*Завдання 1. Збереження та зміцнення здоров'я населення*

*Критерії виконання завдання 1:*

- збільшення кількості проведених профілактичних оглядів (до 75%);
- охоплення диспансеризацією і вакцинацією населення – понад 70%;
- зменшення показників рівня захворюваності населення за т.зв. “екологічними захворюваннями” (хвороби системи кровообігу, злоякісні новоутворення, нещасні випадки, травми тощо) у 1,5-2 рази.

*Завдання 2. Пріоритетний розвиток ПМСД*

*Критерії виконання завдання 2:*

- переведення всієї ПМСД у сільській місцевості та невеликих містах на засади сімейної медицини (загальної лікарської практики) (понад 80%).

*Завдання 3. Поліпшення медико-демографічної ситуації*

*Критерії виконання завдання 3:*

- зростання народжуваності (до середнього європейського рівня – 11,68 на 1000 населення);
- зменшення рівня смертності (особливо немовлят і осіб працездатного віку);
- додатний приріст населення;
- продовження середньої тривалості очікуваного життя (до середнього європейського рівня: чол. до 69,2 р. і жін. до 77,4 р.).

*Завдання 4. Підвищення рівня санітарної культури населення**Критерії виконання завдання 4:*

- зменшення рівня алкоголізму, куріння, наркоманії (особливо серед підлітків і молоді) та їх профілактика (реальне втілення політики заборони реклами тютюнових і алкогольних виробів та продажу їх неповнолітнім).

*Завдання 5. Запровадження багатоканального фінансування охорони здоров'я**Критерії виконання завдання 5:*

- запровадження загального соціального обов'язкового медичного страхування;
- збільшення кількості страхових компаній, що спеціалізуються на наданні добровільного медичного страхування;
- збільшення кількості приватних лікарських практик і платних послуг.

*Обмеження:*

## 1) нормативно-правове забезпечення:

- нема законодавства з впровадження обов'язкового соціального медичного страхування;
- недостатність законодавчої бази для розвитку сімейної медицини.

## 2) фінансове забезпечення:

- недостатнє державне бюджетне фінансування;
- нема обов'язкового соціального медичного страхування.

## 3) організаційне та матеріально-технічне забезпечення:

- недостатня кількість фахівців сімейної медицини;
- оплата праці медиків не залежить від кількості та якості наданої медичної допомоги;
- нема систем регіональних (на рівні області) страхових компаній з медичного страхування;
- недостатня кількість фахівців з медичного страхування.

**Альтернативні варіанти**

- 1) залишити ситуацію без змін (політика I);
- 2) комплексна політика (II);
- 3) комплексна політика (III).

**Альтернатива 1.** *Залишити ситуацію без змін (політика I)*

Основні заходи цього варіанту політики:

- а) надання первинної терапевтичної, педіатричної та вузькоспеціалізованої медичної допомоги в поліклініках;
- б) бюджетне фінансування та поетапне зростання державних асигнувань в охорону здоров'я, їх раціоналізація та ефективне використання.

В “Основах законодавства України про охорону здоров'я” (Закон України від 19.11.1992 №2801-ХІІ) зазначається, що фундаментом всієї системи медичної допомоги у державі, основою національної системи охорони здоров'я є первинна медико-санітарна допомога (ст. 35). Саме ПМСД є першою ланкою контакту громадян з системою охорони здоров'я країни, тому амбулаторна поліклінічна допомога повинна забезпечувати найбільший внесок у формування здоров'я населення, нести відповідальність за медико-демографічну ситуацію у країні, визначати раціональне й ефективне використання ресурсів охорони здоров'я та ступінь задоволення населення станом медичного забезпечення. На сьогоднішній день ПМСД в Україні, в умовах кризи системи охорони здоров'я, не виконує своїх функцій.

Президент України визначив, як напрям діяльності уряду – “поетапне збільшення державних асигнувань в охорону здоров'я, їх раціоналізація та ефективне використання”. Щодо останнього, то сьогодні на утримання позалікарняних заходів, де починають і закінчують лікування 80% пацієнтів, витрачається близько 20% асигнувань, у тому числі на ПМСД – лише 5%. Внаслідок цього матеріально-технічна база амбулаторно-поліклінічних закладів, які надають первинну

медичну допомогу, застаріла, не вистачає інструментарію, лікувально-діагностичного обладнання або ж воно давно відпрацювало свій ресурс. А на такі дорогі види медичної допомоги, як високоспеціалізована, спеціалізована, стаціонарна, швидка, витрачається 80% коштів, виділених на охорону здоров'я, серед яких велику частку становлять витрати на утримання будівель і транспорту, харчування, паливо, оплату комунальних послуг тощо. Очевидно, що необхідна зміна розподілу коштів між ПМСД і спеціалізованими рівнями медичної допомоги для забезпечення раціонального й ефективного використання коштів, виділених з бюджету на охорону здоров'я.

Експерти ВООЗ рекомендують, у теперішніх умовах, таку пропорцію різних типів фінансування системи охорони здоров'я:

- 60% – державний бюджет;
- 30% – медичне страхування;
- 10% – платні послуги.

Щодо бюджетного фінансування системи охорони здоров'я, то реальне збільшення видатків на охорону здоров'я залежить від економічного розвитку держави.

#### Переваги:

- не потрібно додаткових заходів на створення нових організаційних структур;
- не потрібно робити перерозподіл коштів з інших галузей.

#### Недоліки:

- держава виконує всі функції в системі охорони здоров'я:
  - 1) формування соціального замовлення на послуги з охорони здоров'я – функція замовника;
  - 2) виробництво медичних послуг – функція виробника;
  - 3) оплата медичних послуг – функція покупця;
  - 4) контроль за якістю медичних послуг – функція споживача;
- невдоволеність населення доступністю та якістю медичного забезпечення; а також культурою медичного обслуговування; невдоволеність медичних працівників умовами праці й рівнем заробітної платні; незадоволеність медичних працівників ставленням до їх професійного рівня в суспільстві;
- погіршення соціально-демографічної ситуації та стану здоров'я населення країни в цілому; бракує в діяльності амбулаторно-поліклінічної служби медичної профілактики;
- позбавлення людей активної ролі в охороні здоров'я. Загальновідомо, що за пасивності населення ніякі спроби покращити його рівень здоров'я не матимуть успіху, бо здоров'я сучасного покоління переважно залежить від способу життя;
- безвідповідальність лікарів за долю кожного пацієнта, з системи охорони здоров'я випала конкретна людина – пацієнт. На 1000 населення є група лікарів, які відповідають за певну територію, але не за пацієнта;
- надмірна спеціалізація зумовила зниження рівня кваліфікації дільничного терапевта, як результат, розпочавши лікування в дільничного лікаря, закінчують його на цьому рівні лише 18-26% хворих, а не 80% як це прийнято у всьому світі; один хворий може спостерігатись у кількох лікарів – вузьких спеціалістів, що негативно впливає на процес лікування;
- неможливість за цього рівня фінансування виконання своїх функцій системою охорони здоров'я;
- існування тіньових фінансових потоків у сфері охорони здоров'я;
- малі права органів місцевої влади і медичних працівників у системі охорони здоров'я.

## *Альтернатива 2. Комплексна політика (II)*

Основні заходи цього варіанту політики:

- а) переведення первинної медичної допомоги на засади сімейної медицини (загальної лікарської практики) у сільській місцевості та невеликих містах, а у великих містах залишити амбулаторно-поліклінічну службу;
- б) поєднання бюджетного фінансування з позабюджетними джерелами фінансування: обов'язкове соціальне медичне страхування (за системою Бісмарка), добровільне медичне страхування, надання платних медичних послуг, розвиток приватної медицини, кошти територіальних громад, цільові медичні збори тощо.

Очевидною є необхідність пошуку шляхів здешевлення медичної допомоги за рахунок обмеження необґрунтованого споживання спеціалізованої медичної допомоги, скорочення рівня госпіталізації в стаціонарі та розширення мережі денних і домашніх стаціонарів. Це можна забезпечити через перерозподіл ресурсів, збільшивши їх на укріплення амбулаторно-поліклінічної служби та впровадження таких форм, як загальна лікарська практика та сімейна медицина. Це, в свою чергу, забезпечить переорієнтацію основної уваги лікаря з конкретної хвороби на пацієнта, дозволить ширше впроваджувати методи первинної та вторинної профілактики, забезпечити безперервність медичної допомоги.

Концепція реформування системи охорони здоров'я, схвалена Кабінетом Міністрів України, визначає пріоритетний розвиток ПМСД на засадах сімейної медицини (загальної лікарської практики). Підґрунтям для проведення реформ є постанова КМУ від 20 червня 2000 року № 989 “Про комплексні заходи щодо впровадження сімейної медицини в систему охорони здоров'я України.”

Запровадження сімейної медицини приведе до зменшення навантаження на спеціалізовану ланку медичної допомоги, вартість послуг якої вища. На рівні ПМСД зникне необхідність утримувати значну кількість лікарів-спеціалістів, що є економічно необґрунтованим. У більшості випадків функції лікаря спеціаліста здатний виконувати лікар загальної практики.

Впровадження сімейної медицини як особливої форми надання медичної допомоги найдоцільніше в сільській місцевості, що дає змогу зробити медичну допомогу доступнішою для сільських жителів. Проживаючи на дільниці та знаючи кожного жителя, сімейний лікар живе життям населеного пункту, його проблемами, знає умови праці пацієнтів, відпочинку та побуту, має можливість контролювати стан здоров'я цілих сімей упродовж багатьох років. Беручи на себе значну частину невідкладної допомоги, амбулаторія сімейного лікаря певною мірою полегшує роботу центральної районної лікарні.

У великих містах зараз доцільніше удосконалити амбулаторно-поліклінічну допомогу, через недостатність фінансування, недостатність кваліфікованих спеціалістів сімейної медицини (загальної лікарської практики) та психологічну неготовність як лікарів, так і пацієнтів до новацій. Підвищити якість надання медичної допомоги в поліклініках необхідно через удосконалення механізмів оплати праці на основі кваліфікації, обсягів, якості та результатів роботи медиків і покращення матеріально-технічного забезпечення поліклінік.

Як було сказано вище, нинішня система охорони здоров'я за наявного фінансування не може надавати безкоштовні медичні послуги населенню, тому важливе значення має запровадження загального соціального обов'язкового медичного страхування та стимулювання розвитку добровільного медичного страхування. Соціальний ефект від запровадження медичного страхування такий:

- заклади охорони здоров'я одержать можливість заробляти додаткові кошти, які необхідні для придбання медикаментів, устаткування тощо;
- застраховані громадяни одержать гарантії надання їм медичної допомоги належного рівня, а також можливість суттєво зменшити витрати на медикаменти, які в сучасних умовах доводиться купляти за власні кошти;
- підприємства-роботодавці через страхування своїх працівників та членів їх сімей одержать можливість підвищувати рівень соціального захисту своїх працівників; підвищиться загальний рівень медичної допомоги населенню.

Обов'язкове соціальне страхування всіх жителів фінансується через цільові внески роботодавців та працівників, а також бюджетні субсидії із загальних або цільових надходжень. Внески визначаються, виходячи з можливості їх оплати, а доступ до медичних послуг – відповідно до потреб. Соціальне медичне страхування є функцією самоврядних незалежних організацій, які створюються у кожному регіоні чи області. Це необхідно, оскільки кожний регіон має свої особливості охорони здоров'я (заклади охорони здоров'я, рекреаційні комплекси, рівень людського розвитку, екологію, культуру здоров'я) й особливості стану здоров'я населення (тривалість життя, основні причини смертності, захворюваність). Страхові організації мають власні бюджети та є незалежними від уряду й державного бюджету. Головним принципом медичного страхування є соціальна солідарність, тобто ризики визначених груп розподіляються для всього населення.

Впровадження медичного страхування дозволить, з одного боку, забезпечити надання населенню необхідної медичної допомоги шляхом застосування сучасних, соціально справедливих механізмів страхування, а з другого – фінансово підтримати заклади охорони здоров'я.

Добровільне медичне страхування розглядається як додаткове. В Україні згідно з Декретом КМУ "Про страхування" № 4793 від 10 травня 1993 року та Законом України "Про страхування" від 7 березня 1996 року запроваджено добровільне медичне страхування, яке є видом фінансово-комерційної діяльності. Програму добровільного медичного страхування опрацьовують страхові компанії і містить, як правило, медичні послуги, що залишились поза програмою загального соціального обов'язкового медичного страхування.

Очевидно, що організаціям медичного страхування вигідніше укладати угоди на медичне обслуговування застрахованих з конкретними сімейними лікарями, яких обрали собі самі пацієнти. Така конкретність фінансування та відповідальності сприяла б значному підвищенню ефективності використання коштів на медичну допомогу. Перевага сімейної медицини в тому, що вона єдина ланка системи охорони здоров'я здатна взяти на себе відповідальність за здоров'я населення – як окремих осіб, так і сімей, і одночасно є найконкретнішим і найвідповідальнішим суб'єктом для страхових установ у галузі охорони здоров'я. Реально на сьогоднішній день медичне страхування не матиме можливості повністю забезпечити фінансування і розвиток всіх медичних закладів, проте може профінансувати ПМСД – саме сімейну медицину. Крім цього, необхідна ефективна система багатоканального фінансування охорони здоров'я з державним бюджетним фінансуванням, загальним соціальним обов'язковим медичним страхуванням, добровільним медичним страхуванням, розвитком платної медицини, цільовими медичними зборами, коштами територіальних громад тощо.

#### Переваги:

- підвищення якості та доступності медичної допомоги, особливо для мешканців сільської місцевості;
- здешевлення медичної допомоги через зменшення госпіталізації, використання мережі денних та домашніх стаціонарів; зменшення навантаження на спеціалізовану ланку медичної допомоги, вартість послуг якої вища;
- зосередження уваги на конкретному пацієнті, а не на дільниці; підвищення відповідальності лікаря за здоров'я конкретного пацієнта; впровадження запобіжних методів лікування;
- залежність оплати праці медичних працівників від їхньої кваліфікації, якості та результатів роботи; запровадження ринкових відносин в систему охорони здоров'я; вільне право вибору як сімейного лікаря, так і страхового медичного фонду;
- збереження досягнень попередньої системи охорони здоров'я, таких як загальна охоплюваність, вільний доступ, медична статистика тощо;
- максимальне охоплення всіх джерел фінансування системи охорони здоров'я;
- збереження розумного державного втручання в охорону здоров'я;
- обов'язкова участь громадян у покритті витрат на підтримку свого здоров'я, що дозволить уникнути неетичної поведінки застрахованих (оплата від 10 до 30% вартості медичних

послуг), зменшити зловживання медичною допомогою певних соціальних груп населення, що вважають медичну допомогу практично безкоштовною;

- соціальна солідарність (багатий платить за бідного, хворий за багатого);
- зміна організаційних засад системи охорони здоров'я: реальним замовником послуг є населення, за якість лікування відповідають виробники медичних послуг – сімейні лікарі, лікарі загальної практики, оплачують послуги страхові компанії, частково населення, держава; контроль за якістю медичної допомоги з боку страхових фондів;
- витрати на підтримку здоров'я враховані у витратах виробництва, що приведе до природної економічної мотивації його зберігати;
- медичне страхування є фінансовою основою переведення ПМСД на сімейну медицину (загальну лікарську практику).

#### Недоліки:

- необхідність прийняття законодавчої та регулятивної бази з питань медичного страхування;
- необхідність створення нових організаційних структур (системи страхових компаній);
- необхідність зміни системи фінансування системи охорони здоров'я;
- можливість втрати роботи для певної кількості вузьких спеціалістів;
- недостатня кількість фахівців сімейної медицини (загальної лікарської практики).

### *Альтернатива 3. Комплексна політика (III)*

Основні заходи цього варіанту політики:

- а) переведення всієї первинної медичної допомоги на засади сімейної медицини (загальної лікарської практики);
- б) впровадження загального державного обов'язкового медичного страхування (система Беверіджа) як основної форми організації медичної допомоги населенню.

Сімейну лікарську практику слід розглядати як таку, що забезпечує тривалу опіку над здоров'ям громадянина і всіх членів його сім'ї, незалежно від характеру хвороби, стану органів та систем організму в усі періоди життя людини та функціонування сім'ї. Сімейний лікар – це спеціаліст з відповідною медичною освітою, що надає первинну багатопрофільну медико-санітарну допомогу.

На жаль, переведення всієї первинної медичної допомоги на сімейну медицину (загальну лікарську практику) зараз є нереальним. На сьогодні в Україні налічується понад 400 закладів сімейної медицини, де працюють 1016 фахівців, причому 80% з них працюють в сільській місцевості, а потрібно понад 30 000 фахівців сімейної медицини.

В західних країнах готування сімейного лікаря відбувається протягом 12 років, у нашій країні – 8 років. Проблема і в тому, що медики не зацікавлені перекваліфікуватись на спеціальність “Сімейна медицина – загальна лікарська практика”, бо відповідальності і функціональних обов'язків у такого лікаря набагато більше, ніж у лікаря спеціаліста, а заробітна платня від якості й обсягу роботи не залежить. Крім того, нема стандартів якості медичної допомоги та їх грошового оцінювання. Також проблемою є те, що для досягнення реальної доступності ПМСД населенню сімейний лікар мусить проживати на території дільниці, яку він обслуговує, а на облаштування таких амбулаторій сімейного лікаря потрібні кошти.

Щодо запровадження загальнодержавного обов'язкового медичного страхування, то воно фінансується безпосередньо з державного бюджету, тобто ресурси акумулюються через загальну податкову систему. Цим страхуванням охоплюються всі громадяни, вони отримують гарантований державою обсяг медичного забезпечення. Ця система є досить близькою до сучасного бюджетного фінансування охорони здоров'я. Така форма медичного страхування не має реальних стимулів для підвищення якості медичної допомоги та ефективності лікувально-діагностичної роботи, не здатна залучити громадян до активної участі в збереженні свого здоров'я через оплату певної частки медичної допомоги.

Переваги:

- сімейна медицина наблизить медичну допомогу до пацієнта, визначить найефективніший у клінічному й економічному розумінні план лікування;
- сімейна медицина економічно вигідніша;
- профілактика – основний напрям діяльності сімейного лікаря;
- через загальнодержавне обов'язкове медичне страхування держава забезпечує усім громадянам рівну можливість одержання медичної допомоги; страхування незайнятого населення здійснюють органи місцевого самоврядування та фонди соціального захисту населення;
- економне використання ресурсів.

Недоліки:

- недостатня кількість фахівців сімейної медицини (загальної лікарської практики);
- низька оплата праці медичних працівників; незацікавленість медиків в якості надання медичних послуг;
- думка пацієнта та право вибору лікаря обмежені;
- пріоритетне фінансування закладів охорони здоров'я другого і третього рівнів;
- державний монополізм у визначенні пріоритетів системи охорони здоров'я; центральне фінансування;

**Рекомендації**

Найбільшою складністю вибору варіанту політики є те, що за мінімальних витрат треба досягти максимальної медичної та соціальної результативності, забезпечити доступність та якість ПМСД.

*Медична результативність* полягає у наданні якісної та достатньої медичної допомоги.

*Соціальна результативність* – це реальне надання безоплатного законодавчо встановленого рівня медичного забезпечення усім категоріям громадян держави. Тут використовується принцип соціальної солідарності, коли багатий платить за бідного, а здоровий за хворого.

*Економічна ефективність* – зокрема, забезпечення раціонального використання кадрових, фінансових і матеріальних ресурсів і стримування все більшого зростання вартості медичної допомоги.

Результати порівняння альтернативних варіантів політики представлені у табл. 3.

Таблиця 3

**Порівняння альтернативних варіантів політики**

Критерії	Альтернатива 1	Альтернатива 2	Альтернатива 3
Результативність	1	3	1
Ефективність	1	3	1
Справедливість	2	2	3
Адміністративна здійсненність	2	2	
Політична здійсненність	3	3	2
Загальна оцінка	9	13	8

*Результативність* альтернативи показує ступінь досягнення мети. Щодо альтернатив 1 і 3, то вони не забезпечують досягнення основної мети: підвищення якості надання ПМСД населенню. Так, альтернатива 1 має за мету раціоналізувати та ефективно використовувати кошти, які виділяються з державного бюджету на охорону здоров'я, а для впровадження альтернативи 3 немає достатніх ресурсів. Тільки за альтернативи 2 можна досягнути поставлених цілей, оскільки вона передбачає пріоритетний розвиток ПМСД, в основі якої лежать методи та способи збереження, зміцнення здоров'я населення та підвищення рівня санітарної культури, що в свою чергу призведе до поліпшення медико–демографічної ситуації. Ця альтернатива також передбачає багатоканальне фінансування системи охорони здоров'я, яке дасть можливість їй вийти з фінансової кризи.

*Ефективність* альтернативних варіантів визначається за допомогою даних, представлених у табл. 4.

Таблиця 4

#### Ефективність альтернативних варіантів політики

Варіант політики	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1	Не потрібно витрат на створення нових структур	Зростання бюджетного фінансування (від 2,9% від ВВП до 8% від ВВП).
Альтернатива 2	Здешевлення медичної допомоги	Створення регіональних систем медичного страхування для впровадження обов'язкового соціального медичного страхування.
Альтернатива 3	Здешевлення медичної допомоги	Кошти для впровадження загального державного обов'язкового медичного страхування; купівля приміщень на територіальних ділянках для амбулаторій сімейної медицини та їх облаштування; пропаганда сімейної медицини серед медиків та населення; навчання фахівців сімейної медицини; зміна оплати праці, яка має залежати від якості надання медичних послуг.

Очевидно, що найефективнішою є альтернатива 2.

Для впровадження я рекомендую альтернативу 2, тому що вона дозволяє досягнути таких результатів:

- реальним споживачем в охороні здоров'я є населення, а не держава;
- виробники медичних послуг (сімейні лікарі, амбулаторії, лікарні) є відповідальними за якість цих послуг;
- оплачують послуги страхові компанії, держава, частково населення.

Також ця альтернатива є результативною, бо досягає основних цілей реформування, таких як:

- підвищення якості та доступності медичної допомоги;
- економія коштів на ПМСД;
- максимальне охоплення всіх ресурсів фінансування охорони здоров'я.

Крім цього, така політика має високу соціальну ефективність і відповідає пріоритетам Уряду України. В ній зацікавлені МОЗ та управління охорони здоров'я ОДА, а у зменшенні витрат на ПМСД зацікавлені органи місцевого самоврядування.

## Впровадження

Для впровадження цієї політики необхідно:

- прийняти необхідну законодавчу та регуляторну базу з сімейної медицини та медичного страхування, що є тривалим процесом;
- підготувати достатню кількість фахівців сімейної медицини (загальної лікарської практики);
- заохотити медиків до вибору спеціальності “Сімейна медицина/загальна лікарська практика” через оплату праці;
- на рівні областей створити систему страхових компаній з обов’язкового соціального медичного страхування;
- максимально охопити всі джерела фінансування системи охорони здоров’я;
- сприяти формуванню позитивної громадської думки стосовно сімейної медицини та медичного страхування.

І остання вимога: тісна співпраця зі ЗМІ для популяризації та пропаганди сімейної медицини і медичного страхування серед населення країни.

## Використані джерела

1. Гладун З.С. Державне управління в галузі охорони здоров’я. – Тернопіль: Укрмедкнига, 1999. – 312 с.
2. Майбутнє – за сімейною медициною // Аптека, 2001, № 45 (316). – С. 6.
3. Охорона громадського здоров’я: управлінські аспекти: Навч. посіб. /Л.Жаліло, І.Солоненко, Б.Волос та ін. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 144 с.
4. Радиш Я.Ф. Державне управління охороною здоров’я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування (монографія). К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 360 с.
5. Сімейна медицина: здобутки і перспективи.// Ваше здоров’я. – 2001. – № 44. – С. 7.
6. Сімейна медицина: перші уроки та її завтрашній день. // Охорона здоров’я України. – 2001. – № 1(1). – С. 40-42.
7. <http://www.worldbank.org>.

**Ольга Марійко**

*(Дніпропетровський регіональний інститут державного управління УАДУ)*

## **Участь громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні не приділяється належна увага залученню громадян у процес прийняття рішень на місцевому рівні.

**Клієнт:** органи місцевого самоврядування як суспільний лідер на місцевому рівні.

**Зацікавлені сторони:** недержавні громадські організації, різні соціальні групи, що в українському законодавстві визначені єдиним терміном – “громада”.

**Цілі розв’язання проблеми:** до загальних цілей належать, з одного боку, забезпечення злагоди та довіри між обома сторонами демократичного процесу (так що місцевий уряд буде впевнений в громадській підтримці своєї політики), представництва груп інтересів та дотримання конституційних прав, а з другого – що докладено всіх зусиль для досягнення прогресивного розвитку громади.

#### **Альтернативні варіанти:**

1. Дотримуватися сучасної політики прийняття управлінських рішень за малої участі громадян та низького інтересу міської влади до їх залучення.
2. Органам місцевого самоврядування приділяти більшу увагу участі громадян в консультуваннях при підготовленні прийняття рішення та стратегічному плануванні.
3. Запровадити політику залучення громадян до процесу визначення, підготовки та оцінювання місцевих рішень та стратегічного планування.

**Рекомендації:** варіант № 3 є найприйнятнішим, тому що має привести до таких результатів: підвищення активності громадян у консультаціях про нові форми та напрямки роботи місцевого уряду; збільшення кількості місцевих рішень, прийнятих за консультування з громадою; місцеве населення та громадські організації пропонуватимуть допоміжні схеми розвитку; кількість проблем, яких вдалося запобігти заздалегідь шляхом вчасного винесення громадою окремої з них на порядок денний або в процесі стратегічного планування.

### **Аналітична записка**

#### **Визначення проблеми для аналізу**

Якщо уявити такого собі середньоукраїнського міського голову та запитати його, про основні проблеми для місцевих органів влади, то він, мабуть, визначить такі у розподілі:

- невизначеність повноважень між регіональними та центральними рівнями влади;
- недостатнє фінансування місцевих програм розвитку, обмежені наявні ресурси;
- нестача менеджерів нового покоління.

Якщо ж запитати про це в пересічного громадянина, то він відповідь:

- незадовільне надання комунальних та державних послуг населенню;
- проблеми в сферах охорони здоров’я, освіти, поганий стан доріг;
- високий рівень корупції і, як наслідок, необ’єктивність у прийнятті рішень, які ухвалюються “за закритими дверима”.

Всі зазначені проблеми мають спільну основу:

1. По-перше, законодавчого рівня. Існує велика розбіжність між ухваленими законодавчими актами та їх втіленням у життя і взагалі своєчасності їх прийняття та доповнення. Наприклад, вже через 5 років існування Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” Верховна Рада затвердила в першому читанні новий варіант цього закону.

2. По-друге, матеріально-фінансові проблеми. Система взаємовідносин міста з бізнесовими структурами є недосконалою, що спричинює погане наповнення бюджету; неефективно витрачаються кошти з міського бюджету.
3. Неготовність громадян до місцевого самоврядування (тобто самоврядуватися). В Україні традиційно найрозповсюдженішою формою громадянської активності є вибори. Інші форми були менш розвинені, наприклад, суспільні слухання, референдум, відкриті зібрання, опитування, робота фокус-груп та суспільні ініціативи. Але ж українське законодавство і зараз не вимагає від місцевої влади використовувати всі або ж частину цих інструментів для спонукання громадян бути активнішими чи базувати свої рішення на основі побажань місцевих жителів. Навіть термін “громада” в Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” подається дуже вузько: “громада – це група мешканців на певній території”. Але ця дефініція містить такі невизначені компоненти: громадяни, соціальні групи, недержавні організації та місцеве населення, яке в кожному окремому випадку представлено різними групами інтересів.

Отже, суть зазначеної проблеми полягає в тому, що зараз у місцевому самоврядуванні в Україні не приділяється належна увага залученню громадян у процес прийняття рішень на місцевому рівні. Тобто місцева влада та населення не мають чітко визначених спільних пріоритетів та цілей, вони існують ніби самі по собі, перетинаючись лише при проведенні виборів. Але так не повинно бути, оскільки на місцевому рівні урядові рішення мають найпомітніший вплив на людей, і, зважаючи на те, що громадяни платять за урядові послуги через податки та збори, стає очевидним, що необхідно дати їм можливість виражати свій вибір через участь у прийнятті таких рішень. Інакше кажучи, очікується, що представники органів місцевого самоврядування повинні виконувати свої повноваження, для чого, власне, їх обрали або призначили на певну посаду, та бути відповідальними перед своїми виборцями і громадою.

А оскільки представники громади практично не можуть прослідкувати механізми прийняття урядових рішень, знайти докази щодо мотивів, цінностей та поведінки урядовців, вони мають бути обізнаними та залученими в цей процес через демократичні механізми участі.

Демократія передбачає, що громадяни завжди можуть в період між виборами вести діалог з місцевим урядом, як індивідууми або як представники суспільних організацій. Людям, які живуть на певній території, важливо знати плани її майбутнього розвитку, котрі можуть безпосередньо вплинути на рівень їхнього життя. Для обраних посадових осіб та адміністративного апарату необхідно знати суспільні потреби для встановлення пріоритетів. Шляхів для цього багато, але чи не найефективнішим інструментом для отримання інформації та укріплення демократичних принципів є процес стратегічного планування.

У світі існують три головні моделі взаємовідносин між центральними та місцевими урядами:

- англосаксонська (Об’єднане Королівство, США, Нова Зеландія) – найвіддаліший тип місцевого управління, коли вся влада сконцентрована в руках тутешнього уряду;
- французька (Італія, Бельгія, країни Латинської Америки) – місцева влада формально належить місцевим державним органам влади, які контролюють органи самоврядування;
- німецька – місцеві державні органи влади та органи самоврядування об’єднані.

Але політичні системи деяких європейських держав мають низку унікальних особливостей. Наприклад, в Конституції України декларовано відокремлення місцевого самоврядування від державних адміністрацій, але на практиці вони мають спільні виконавчі органи.

Зазвичай у будь-якій країні світу мешканці територіальної громади не бажають брати участь у суспільних заходах, але всі вони дійсно хочуть отримати вигоди від діяльності інших членів громади. Іноді, і це залежить від політики місцевої влади щодо спонукання соціальної активності, вони дійсно роблять спроби скористатися своїми правами.

Наприклад, в Україні в 1999 році, за статистикою, участь членів громади в суспільних заходах була такою: громадських груп та НДО – близько 1% та серед найактивніших громадян – близько 5%. Але очевидно, що люди, які отримують вигоди в результаті активної участі окремих громадян, складають біля 100% населення. Але насправді реально оцінити міру залучення місцевих громадян дуже складно. Наприклад, навіть за результатами опитування не можна робити висновки щодо кількості залучених, оскільки відсоток респондентів, котрі вважають, що знають стан справ у громаді, як приймаються рішення, завжди більший, ніж відсоток респондентів, залучених до принаймні однієї громадської добровільної організації.

### Хто є клієнтом аналізу

Визначення політики, яка призвела б до підвищення участі громадян в місцевих справах, є зараз нагальною, своєчасною і доцільною. Клієнтом в цьому випадку є органи місцевого самоврядування як суспільний лідер на місцевому рівні.

### **Опис проблеми**

Створена в Україні сучасна система місцевого самоврядування та участь у ній громадян мають багато чинників і тісно пов'язані з історичними, економічними, соціальними, культурними, інституційними аспектами.

- Історичний чинник: інституційна слабкість є наслідком тривалого історичного періоду бездержавності України, що дуже ускладнює процес становлення громадянського суспільства; низьку соціальну активність населення можна пояснити радянською традицією: відповідальність за добробут традиційно перекладалась на посадових осіб;
- економічний: причина низької активності – зубожіння населення, коли люди приречені фізично виживати, а з боку органів місцевого самоврядування – недостатнє наповнення бюджету;
- психологічний: інтровертивний характер українського індивідуалізму, що відвертає громадянина від суспільства, і як результат – дуже мало активних громадян,
- культурний: громадяни не усвідомлюють себе єдиним цілим, єдиним організмом, який може виражати свої побажання через громадську участь;
- інституційний: розрив між писаними правилами та регулюванням і фактичною поведінкою суб'єктів політичного процесу. Наприклад, ст. 7 Конституції України наголошує, що органи місцевого самоврядування є відокремленими від органів державної адміністрації. Але практично розподіл їх повноважень є наріжним каменем в місцевому управлінні. Це призводить до проблем із місцевим бюджетом.

Але на тлі такої спадщини за останні 10 років створені головні політичні та економічні основи для розвитку демократичного суспільства: вільні вибори, розподіл влади, законодавчо встановлена автономія місцевого самоврядування, свобода слова тощо.

Першим дуже важливим кроком було задекларування в українському законодавстві основ демократизації. По-перше, безпосередня участь громадськості; як вказано в Конституції України, прийнятій у 1996 році: всі територіальні громади в Україні мають право на самоврядування та на створення органів самоврядування; всі громадяни України мають право на участь у процесі прийняття рішень на національному та місцевому рівнях. На основі цих конституційних постулатів Верховна Рада України 1997 року прийняла Закон про місцеве самоврядування в Україні, де зазначалось, що громади та місцеве населення матимуть більше можливостей залучення до місцевих справ та впливу на місцевий уряд.

Українське законодавство не вимагає від місцевої влади використовувати всі ці інструменти, щоб змусити людей бути активнішими або ж базувати власні рішення відповідно до бажань громадян. Ця ситуація має свою передісторію. Якщо процес підготовки рішення не передбачає етапу публічних консультацій, дуже просто ухвалити прийнятне для окремих груп, а не для всього суспільства, тому що це легше, ніж домагатися суспільного консенсусу. Якщо вплив на владу неможливий, дуже важко громаді підготувати ефективні аргументи. В цій ситуації більшість населення не бере участі в прийнятті рішень. З другого боку, як було зазначено вище, в Україні дуже неприємно опинитися в ролі відвідувача майже будь-якої державної установи. Можна заздалегідь передбачити, що буде витрачено багато часу, зусиль та здоров'я для отримання якоїсь послуги чи інформації. Ось чому більшість нашого населення вважає, що система прийняття політичних рішень виглядає як "чорний ящик". Навіть при проведенні консультацій уряд зазвичай є лідером у процесі прийняття рішень.

Наприкінці 1990-х років Інститут Пилипа Орлика проводив дослідження в Харкові, Миргороді, Житомирі, Тернополі. У всіх цих містах без винятку виявлені однакові шляхи спілкування між місцевими органами влади та населенням:

- зустрічі з робочими колективами;
- зустрічі з населенням за місцем проживання;
- персональні зустрічі;

- листування;
- виступи в засобах масової інформації.

Деякі міста започаткували практику публікації найважливіших документів, наприклад, щорічний звіт міського голови або прийнятий бюджет. В Тернополі, наприклад, в деяких випадках ці опубліковані документи були доставлені в кожен сім'ю. Однак громадяни не були забезпечені інструментами впливу на прийняття рішень неконфіденційного характеру. Додати ще можна приклади Ірпеня, Чернівців, Комсомольська, Славутича.

Громадянський вплив на процес прийняття рішень дуже обмежений через брак інформації про урядові проекти. Як правило, такі проекти не публікуються.

Ось ті види *інформації*, які мають бути доступними для будь-кого в громаді, хто того забажає:

- інформація про те, як уряд організований та як він працює;
- про послуги, які він надає громадянам;
- про зустрічі в органах представницької влади, як-то селищна або міська рада;
- інформація про нормативні акти та рішення, які мають вплив на життя громадян.

Всі ці рішення мають публікуватися вчасно. Вони також мають бути впорядковані за темами. Також має бути доступною інформація про громадські наглядові комітети, інформація про плани підрозділів виконкомів та фінансова інформація.

*Форми громадських зв'язків* відомі, але не розвинуті механізми їх втілення.

Існують відомі методи взаємозв'язку органів місцевого самоврядування із громадою:

- 1) інформаційний зв'язок з громадянами – надання інформації про діяльність органів місцевого самоврядування через ЗМІ, службу зв'язків із громадянами, Інтернет;
- 2) зворотний зв'язок із громадянами завдяки отриманню інформації через акції протесту, гарячі лінії, прийом громадян та надання їм консультацій, опитування громадської думки, громадські слухання;
- 3) діалог із громадянами – через диспути, об'єднання мешканців мікрорайону;
- 4) спільна відповідальність – розробка конкретних рекомендацій через дорадчі комісії, комітети і ради, наглядові комісії, консультативні послуги експертів, референдум.

Всі ці форми участі громадян у місцевих справах не суперечать чинному законодавству, але немає механізмів надання їм реальної сили.

В результаті ми маємо нерозвинену систему діяльності в галузі залучення громадян. Участь громадян в прийнятті рішень на місцевому рівні та стратегічне планування є невід'ємною частиною політичного процесу у всіх демократичних країнах світу. Тому для України дуже важливим є вивчення цього досвіду, як один з етапів на шляху до розвитку громадянського демократичного суспільства. Однак має бути враховано те, що кожна країна, навіть кожен регіон мають свої специфічні історичні, економічні, культурні риси. Ось чому міжнародний досвід не може бути просто перейнятий, а повинен бути модифікований та адаптований до місцевих вимог.

## Моделювання проблеми

Цілі такої політики можна поділити на довгострокові (загальні) та короткотермінові.

До загальних цілей належать: з одного боку, забезпечення злагоди та довіри між обома сторонами процесу. В цьому випадку уряд буде впевнений, що його політику підтримує громада, представництво груп інтересів та конституційні права дотримані. А з другого – що докладено всіх зусиль для досягнення прогресивного розвитку громади.

До короткотермінових цілей належать реорганізація владної структури, реформування її підзвітності та посилення співпраці з громадою, зміна організаційної культури місцевих органів влади, покращення взаємовідносин із суспільством, створення спільної інформаційної бази, відродження та мобілізація суспільства, сприяння усвідомленню громадянами механізмів роботи місцевої влади.

Також існують ключові критерії залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні. Дуже важливо, щоб процес прийняття рішень на місцевому рівні був прозорим та відкритим, наслідки цих рішень – зрозумілими та громада ознайомена з ними.

## Альтернативні шляхи розв'язання проблеми

- Альтернатива № 1.** *Дотримуватися сучасної політики прийняття управлінських рішень за малої участі громадян та низького інтересу міської влади до їх залучення.*
- Альтернатива № 2.** *Органам місцевого самоврядування приділяти більшу увагу участі громадян в консультуваннях при підготовленні прийняття рішення та стратегічному плануванні.*
- Альтернатива № 3.** *Запровадити політику залучення громадян до процесу визначення, підготовлення та оцінювання місцевих рішень та стратегічного планування.*

## Рекомендації

*Альтернатива № 3* виглядає найприйнятнішою тому, що вона:

1. Забезпечує найвищий рівень демократії та дотримання конституційних прав громадян.
2. Формує осередок активних громадян для усунення монополії місцевої влади в прийнятті рішень.
3. Дає впевненість міському уряду в тім, що рішення приймаються за підтримки громади.
4. Допомогає досягти злагоди та порозуміння, необхідних для підвищення економічного та бізнесового розвитку.
5. Посилює довіру громади до місцевої влади.
6. Спонукає місцевих посадових осіб удосконалювати свої професійні здібності.
7. Допомогає місцевому суспільству прогресивно розвиватися.

Існують такі *обмеження* для впровадження цієї альтернативи:

1. Брак необхідної кількості менеджерів нового покоління, котрі могли б вести по-сучасному діалог із громадою.
2. Низька громадська активність українського населення.
3. Погано розвинена електронна мережа обміну інформацією в Україні.
4. Мало розвинений приватний сектор в Україні, що має бути основою для місцевого співробітництва.
5. Матеріально-фінансові проблеми місцевого самоврядування.
6. Неготовність політичної влади співпрацювати із зовнішніми джерелами інформації; бракує статті витрат в бюджеті для оплати послуг зовнішніх експертів впровадження.

Необхідно впровадити такі **заходи** для отримання найпрогресивніших результатів щодо участі громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні:

1. Розвивати мережу обміну інформацією між органами місцевого самоврядування та громадою, всі вдалі приклади успішної взаємодії публікувати в офіційних виданнях, обнародувати через ЗМІ та електронні мережі для того, щоб громадяни мали можливість зрозуміти, що вони можуть щось змінити у своєму житті, щоб кожен громадянин почував себе часткою єдиного цілого – місцевої громади.
2. Необхідно розвивати національну мережу недержавних громадських організацій та груп і стимулювати їх до взаємодії з місцевою владою шляхом розроблення програм консультування на етапах вироблення політики, її оцінювання та стратегічного планування.
3. Розроблення стандартів підзвітності органів місцевого самоврядування громаді, впровадження інноваційних шляхів роботи з громадянами, курси підвищення кваліфікації для працівників міської ради та міськвиконкомів.
4. Створення мережі недержавних організацій по всій країні для виконання замовлень із розробки соціальних питань (на зразок Ради соціального планування суспільства міста Торонто).

Після впровадження всіх цих заходів мають бути отримані результати, які, в свою чергу, вимірюються такими *індикаторами*:

- підвищення активності громадян у консультаціях про нові форми та напрямки роботи місцевого уряду;
- збільшення місцевих рішень, прийнятих за консультування з громадою;
- місцеве населення та громадські організації пропонують допоміжні схеми розвитку;
- Кількість проблем, яких вдалося запобігти заздалегідь шляхом вчасного винесення громадою окремої з них на порядок денний або в процесі стратегічного планування.

### Використані джерела

1. Graham, Katherine A., Philips, and Susan P. Citizen Engagement: Lessons in Participation from Local Government.
2. Eric Chetwynd, Jr., Frances J. Chetwynd (2001). A practical Guide to Citizen Participation in Local Government in Romania.
3. Peter Sterne. Public Consultation Guide. Changing the Relationship between government and Canadians. – No 19, 1997.
4. Scott J. Rogers. Possibilities for Public Participation in Toronto Plan: Developing The Principles and Practice.
5. Mechanisms for Public Participation in Economic Decision-Making. – 1998
6. Jean Roy. Frances Abele, etc (1998). Talking with Canadians: Citizen Engagement and the Social Union.
7. Luise Quesnel. (2000) Public Consultation: A Tool for Democracy.
8. Chanan Gabriel (1997). Active Citizenship and Community Involvement: Getting to the Kools. Discussion Paper. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. – p. 43.
9. Sherry R. Arnstein. A Ladder of Citizen Participation.
10. Романов В.С. та ін. Вступ до аналізу державної політики: Навч. Посіб./ В., Романов, О., Рудік, Т., Брус. – К.: Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 238с.
11. Державна політика: аналітичні документи, підготовлені в межах проекту “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України”. – 2002. – 196 с.
12. <http://www.socialplanningtoronto.org>
14. <http://www.cityberlington.ca>

### Додаток 1

#### Канадський досвід

Не так давно (Пітер Штерн, 1997) в Канаді уряд приймав свої рішення, мало враховуючи інформацію від громадян. Але ті часи вже в минулому. Зараз люди бажають бути залученими до вирішення справ, які стосуються їх нагальних потреб та майбутнього. Життя у Канаді зараз характеризується комплексними та швидкими змінами, які мають вплив на діяльність уряду: інформатизаційне суспільство, розвинуті електронні мережі, Інтернет, реструктуризація багатьох сфер життя, нові уявлення про роль, розмір, структуру та повноваження уряду і суспільні очікування від нього, глобальне торговельне середовище, багатонаціональне населення, верховенство конституційних та людських прав.

В Канаді ми зустрічалися з представниками *Ради соціального планування суспільства міста Торонто* (Community Social Planning Council of Toronto). Ця організація має повноваження на незалежне соціальне планування на міському рівні для поліпшення рівня життя всього населення міста Торонто.

Кожного року Рада концентрує свою увагу на програмах, делегованих їй Радою директорів на замовлення Торонтської міської ради, які розробляє штат співробітників. В її функції входять:

- дослідження та аналіз політики: вивчення соціальних та економічних наслідків для мешканців міста в результаті проведення місцевої політики та розробка альтернативної політики;

- забезпечення можливостей для місцевих учасників подій: укріплення суспільних ресурсів для впровадження соціальної підтримки місцевої політики та спонукання груп інтересів брати участь у прийнятті рішень із соціального розвитку їх спільнот та міста в цілому;
- суспільна освіта та захист: впровадження суспільних обговорень важливих соціальних та економічних проблем та забезпечення захисту інтересів, особливо маргінальних сегментів суспільства;
- соціальне звітування: проведення досліджень на міському рівні про соціальні та економічні умови і впливи мінливого політичного середовища на рівень життя всіх громадян.

Рада має свій власний бюджет, який складається із внесків членів (громадян, організацій, приватного сектора), грантів міста Торонто та інших ресурсів. Члени Ради із соціального планування суспільства міста Торонто мають можливість отримувати за доступними цінами друковані матеріали; мають доступ до спеціальних публікацій на веб-сайті, доступ до ресурсів бібліотеки, привілеї на отримання права голосу на загальних зборах.

Рада виконує функцію незалежного консультативного органу Торонтської міської ради у випадках, коли необхідно розв'язати деякі соціальні проблеми. Це є дуже цікавим досвідом для України, тому що ми не маємо подібних організацій, але вони могли б стати дуже важливою ланкою у процесах прийняття рішень і стратегічного планування. Щодо участі громадян це є дуже важливим моментом, бо при дослідженні окремих проблем Рада велику увагу приділяє вивченню громадської думки та отриманню зворотного зв'язку. Це особливо важливо у випадку передбачення проблем, які можуть спіткати місто в майбутньому (наприклад, безробіття, бездомні діти тощо).

Добре розвинутий досвід участі громадян в стратегічному плануванні ми вивчали у *місті Берлінгтон*. Берлінгтон вже склав 5 стратегічних планів: кожний з них тривалістю на 3 роки. Однією з основних рис планів є те, що кожний з них будується на досвіді минулого і не суперечить йому. Через те що в Берлінгтоні населення складає 134000 чоловік, команда з укладання стратегічного плану є нечисленною: 7 обраних членів міської ради, 7 членів зі штату старших співробітників Ради, 2 співробітники з виконавчими функціями. За цих умов легше дійти згоди, ніж у такому великому місті, як Дніпропетровськ, де кількість депутатів сягає 80. В Берлінгтоні процес стратегічного планування є продовженням досягнення загальної згоди за активної участі всіх членів без винятку. Рішення приймається тільки тоді, коли кожен член може відверто сказати: "Я його підтримую". На дуже важливому етапі визначення головних проблем та стратегічних завдань вплив громадян та співробітників є дуже сильним. Історія участі громадян в процесі стратегічного планування в цьому місті має давню історію, тут застосовуються різноманітні типи участі громадян та представників груп інтересів протягом всього процесу. Дуже важливо, що участь громадян є необхідною для міста та вимагає певного часу і ресурсів, щоб робити його правильно. В 2001 році участь громадян у створенні стратегічного плану складала такі етапи:

- проголошення місцевою радою і комітетами найважливіших проблем, для вирішення;
- 3 громадські зібрання: зустріч № 1 – випадково обрані групи інтересів, зустріч № 2 – визначені групи інтересів; зустріч № 3 – відкрите громадське слухання;
- звітування на основі результатів роботи команди перед складанням стратегічного плану;
- публікація для громадського обговорення.

Потім міські урядовці звітують щорічно про впровадження політики та оцінювання результатів.

**Маріанна Новікова**

(УАДУ м. Київ)

## **Ринок праці державних службовців: механізми зменшення плинності кадрів**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** пошук механізму зменшення плинності кадрів на ринку праці державних службовців.

Останнім часом привабливість державної служби в Україні на ринку праці помітно зменшується. У той же час рівень плинності кадрів все ще залишається високим: щорічно кадри державної служби оновлюються на 20%. Особливо це стосується найнижчого рівня державної служби – 6-7 категорії. Основними причинами такої плинності кадрів можна визначити:

- низький рівень заробітної плати (що становить 15-30% зарплати у приватному секторі);
- низька якість системи підбору кадрів;
- постійна рутинність роботи та неможливість самореалізації.

Нам необхідні певні дії, щоб зупинити ці негативні процеси, привабити та удержати таких спеціалістів, які зроблять державну службу професійною, стабільною та орієнтованою на людей.

#### **Зацікавлені сторони:**

- державні службовці,
- головне управління державної служби України,
- міністерство праці та соціальної політики України,
- кадрові служби центральних та місцевих органів державного управління.

**Мета розв'язання проблеми:** віднайти та забезпечити таку плинність кадрів у державній службі, що зробила б її максимально ефективною та стабільною.

#### **Альтернативні варіанти:**

- 1) підвищення оплати праці та соціальних виплат державним службовцям;
- 2) запровадження системи часткової зайнятості у державній службі;
- 3) створення Центру планування людських ресурсів для державної служби;
- 4) залишити без змін.

**Рекомендації:** рекомендовано до впровадження варіант 3: створення Центру планування людських ресурсів для державної служби. Це дозволить організувати кадрову політику вчасно та охоплювати потрібний кадровий потенціал. Такий центр повинен бути незалежною, недержавною установою. Робота його має бути сконцентрована на здійсненні маркетингових досліджень, прогнозуванні, наданні корисних порад, а не просто декларативних директив, у сфері кадрового забезпечення державної служби. До роботи у такому центрі мають бути залучені менеджери, що займаються людськими ресурсами, як з приватного, так і державного секторів, спеціалісти з маркетингових досліджень, незалежні аналітики. Для успішного розв'язання складностей при підборі та утриманні кадрів на державній службі, політики зайнятості та соціального захисту державних службовців центр повинен бути обізнаний з дослідженнями як усього ринку праці, так і проблем державного управління. Ось чому спеціалісти Мінпраці та Голодержслужби мають бути залучені до роботи такого центру також.

## Аналітична записка

### Визначення проблеми

Пошук механізму зменшення плинності кадрів на ринку праці державних службовців.

Гармонія у відносинах між урядом та громадянами значною мірою залежить від кадрів. Влада у своїх відносинах з громадянами має бути представлена не як невизначена юридична особа, а бути “з людським обличчям”, тобто якій ввірені обов’язки суспільно-морального характеру. Проте є чимало проблем у державній службі та, як результат, велика нестабільність.

За перехідних умов державні службовці опинились у ситуації, коли, з одного боку, уряд, а з іншого – громадяни, погано оцінюють їх діяльність. Цілком зрозуміло, що робота державної служби потребує радикального покращення, але є також певні причини, чому вона потребує підтримки, а не лише критики.

### Опис проблеми

Природа державної служби, її структура, зв’язок з іншими професійними службами, що забезпечують обслуговування громадян, а також її основа мають певні відмінності порівняно з пострадянським “державним апаратом”, який мав чимало структурних особливостей, успадкованих від попередньої радянської державної машини. Але в той же час функціонування державної служби є напрочуд важливим, хоча сьогодні й дезорганізовується через досить примітивний тип ринкових відносин, загальну недостатність дисципліни, неврегульованість, погіршення якості персоналу, значну плинність кадрів.

Окрім того, бюджетний дефіцит та делегування повноважень на різні рівні державної машини призвели до “радикального рішення” – проголошення загального скорочення кадрів у державних органах на 25-30%. (Ця цифра виникла у 60-х роках, і з того часу особливо не змінювалась.) Такого скорочення не було пізніше, але можливість його існувала як “дамоклів меч”, що нависав над кожним, навіть незважаючи на те, що немає жодного підґрунтя для такого звільнення. Проблема незалежності посадових осіб має бути розв’язана у найширшому її сенсі. Залежність від політичної орієнтації керівника слугує доказом того, що існує можливість втратити роботу при зміні керівництва; такі речі призводять до політики опортунізму та зниження рівня ініціативності та активності державних службовців. Висока плинність серед державних службовців найвищих рівнів спричинила високу нестабільність державного управління в Україні. Законодавча основа умов зайнятості, успадкована від старої системи, дала змогу державним діячам призначати та звільняти державних службовців практично як завгодно. Хоча й українське законодавство поступово проходить процес адаптації до законодавства країн ЄС, все ще є нестабільність на центральному рівні управління.

За період 1994-1999 рр., незважаючи на понад 100 президентських указів та 300 кабмінівських постанов, спрямованих на кількісне скорочення та регулювання органів виконавчої влади та їхнього персоналу, кількість центральних органів виконавчої влади зросла до 21.

Неможливо забезпечити незалежність державного службовця під час виконання його обов’язків без відповідної матеріальної підтримки. Закон України “Про державну службу” говорить, що винагорода за працю державних службовців “повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов’язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю” (ст. 33). Заробітна плата державних службовців складається з посадового окладу, доплат за ранг, вислугу років та інтенсивність праці плюс преміювання. Державні службовці можуть мати додаткові доплати за високі досягнення чи виконання особливо важливої роботи, за заміщення тимчасово відсутнього працівника, а також матеріальну допомогу. Скорочення бюджетних асигнувань не може бути основою для скорочення офіційних зарплат, доплат до них та фінансування інших гарантій, привілеїв та матеріальних компенсацій, передбачених законодавством.

Це дуже гарно задекларовано, проте у 2001 середньомісячна заробітна плата державного службовця 9-го рангу (рівень начальника головного управління у Міністерстві) становила 450-550 гривень (близько \$100 за офіційно встановленим обмінним курсом). Для порівняння: середня

вартість оренди квартири у Києві коливається в межах від \$40 до \$100 залежно від розміру та місця. Проте витрати не обмежуються лише орендою квартири, чи сплатою квартирних послуг.

Таким чином, виникає питання: чи буде державний службовець працювати чесно та віддано за таких умов, та чи буде він здатен утриматись від порушення антикорупційного законодавства та нелегальних зв'язків із бізнесовими структурами та ін.? І нарешті, – чи буде справжній спеціаліст йти працювати у державну службу та чи можливо на ній утримати професіоналів за такого становища?

Державна служба в Україні не є сьогодні привабливою з багатьох причин, особливо для молодих, хто віддає перевагу приватному сектору, де можна реалізувати свої здібності та отримати значно вищу заробітну плату поза строго визначеною системою субординації. Державні службовці не можуть гордитися своєю заробітною платою, проте все ж таки можна сказати, що держава піклується про них, якщо розглядати систему їх пенсійного забезпечення (порівнюючи з іншими категоріями населення). Право отримувати пенсію державного службовця мають ті громадяни, які досягли пенсійного віку та пропрацювали у державній службі не менше 10 років. Вищезазначені особи отримують пенсію, яка складає близько 80 % суми їхньої офіційної заробітної плати разом із доплатами, передбаченими законом, без будь-якого обмеження визначеної максимальної пенсії. Особлива увага була надана визначенню пенсій державних службовців, які займали посади 1-2 категорій, зокрема випадкам їхнього звільнення. Особи, які не мали десятирічного стажу державної служби на момент їх звільнення пенсії державного службовця не отримували.

Закон України “Про державну службу” був прийнятий лише після здобуття незалежності України у 1993 році. Зокрема, цим законом запроваджується інституція державної служби, що визначається як “професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів”.

Для практичного впровадження засад державної служби Кабінет Міністрів України постановою № 209 від 02.04.1994 р. утворив Головне управління державної служби при КМ України як центральний орган виконавчої влади, поклавши на нього проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та функціональне управління державною службою. Відповідно до Указу Президента № 208 від 11.02.2000 р. Головне управління державної служби України (Головдержслужба України) є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, підконтрольним і підзвітним Президентові України. Основними завданнями Головдержслужби є:

- участь у формуванні та проведенні разом з іншими державними органами єдиної державної політики у сфері державної служби;
- забезпечення функціонального управління державною службою;
- прогнозування і планування потреби державних органів та їх апарату в кадрах;
- розроблення заходів щодо підвищення ефективності державної служби, координація і контроль за їх виконанням;
- здійснення методичного керівництва проведенням конкурсного відбору, атестації державних службовців та заходів, спрямованих на запобігання проявам корупції серед державних службовців;
- організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців;
- координація роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади з керівниками державних підприємств, установ, організацій, пов'язаної з укладенням з ними контрактів, їх підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації;
- організація та координація заходів щодо проведення наукових досліджень з питань державної служби.

З метою визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання зусиль усіх органів державної влади для підвищення ефективності державної служби Указом Президента України №381 від 19.05.1995 р. створено міжвідомчий дорадчий орган – Раду з роботи з кадрами при Президентові України.

Починаючи з 1997 року, Президент України щорічно (деколи навіть частіше) видавав укази “щодо інтенсифікації адміністративної реформи”, яка покликана об'єднати зусилля усіх органів

виконавчої влади у реформуванні нинішньої структури виконавчої влади. 7 липня 1997 року Президент підписав Указ про створення спеціальної координаційної комісії щодо сприяння адміністративній реформі – Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи. Комісію очолив колишній Президент України Леонід Кравчук.

Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810, визначено основи здійснення реформування системи державного управління. Указом Президента України від 20 листопада 1998 року № 1284 затверджено першочергові заходи з проведення зазначеної реформи.

Досить необхідним є реформування компенсаційної системи у державній службі для забезпечення конкурентоспроможності державної служби на ринку праці, запобігання корупції, та підвищення престижу державної служби.

На практиці не приділяється достатня увага питанню зменшення плинності кадрів та мотивації їх роботи у державній службі. Адже основна частина державних службовців працює в органах державного управління лише 2-3 роки. У результаті цього бюджетні видатки на підготовку та перепідготовку нових кадрів зростають. Ось чому одним із шляхів удосконалення державної служби є зменшення плинності та утримання на державній службі справжніх професіоналів.

Отже, в останні роки привабливість державної служби в Україні на ринку праці помітно зменшується. У той же час рівень плинності кадрів все ще залишається високим: щорічно кадри державної служби оновлюються на 20%. Особливо це стосується найнижчого рівня державної служби – 6-7 категорії.

Основними причинами такої плинності кадрів у державній службі можна визначити:

- низький рівень заробітної плати (що становить 15-30% зарплати у приватному секторі);
- низька якість системи підбору кадрів;
- постійна рутинність у роботі та неможливість самореалізації.

Нам необхідні певні дії, щоб зупинити ці негативні процеси, привабити та удержати таких спеціалістів, які зроблять державну службу професійною, стабільною та орієнтованою на людей.

Така проблема періодично виникає і у розвинутих країнах. Так, приміром, на початку квітня 2001 року прем'єр-міністр Канади проголосив про необхідність оперативних дій з модернізації менеджменту людських ресурсів у державній службі. У цьому розпорядженні рекомендовано оновити політичну, законодавчу та інституційну структуру управління людськими ресурсами, щоб державна служба Канади приваблювала, утримувала та розвивала талановитих спеціалістів у галузі державного управління “для служіння канадцям у ХХІ столітті”. Поповнення державної служби є проблемою у Канаді через зміни у мотивації, поведінці та потребах потенційних кандидатів на посаду, а також через демографічні зміни і скорочення пропозиції робочої сили на загальнодержавному ринку праці. Визначивши ці проблеми, Комісія з державної служби Канади розробила механізми їхнього стратегічного дослідження для забезпечення керівників у системі державної служби інформацією, необхідною для розуміння цих умов ринку праці та визначення відповідних дій. Ця ж Комісія відзначила, що планування людських ресурсів є одним із основних заходів у розв'язанні проблем плинності та утримання кадрів у державній службі.

### **Альтернативні варіанти**

Можна визначити декілька альтернатив, що можуть бути корисними у ситуації, що склалась на ринку праці державних службовців в Україні:

1. Підвищити оплату праці та соціальні виплати державним службовцям.
2. Запровадити систему часткової зайнятості в державній службі.
3. Створити Центр планування людських ресурсів для державної служби.
4. Залишити без змін.

**Альтернатива 1.** *Підвищити оплату праці та соціальні виплати державним службовцям*

Низький рівень оплати праці державних службовців є однією з основних причин хабарництва та здириництва. Він зменшує престиж державної служби та примушує службовців шукати інші шляхи заробітку. Система оплати праці має бути привабливою та такою, щоб утримувати достатню кількість професіоналів, “освічених працівників” та молодих працівників зі спеціальною освітньою базою, а також мотивувати їх працювати ефективніше. Ця альтернатива передбачає зменшення такої різкої різниці між заробітною платою у державній службі та у приватному секторі. Така різниця в оплаті праці залишається досить значною (у 3-6 разів) і тому багатьом бюджетним установам дедалі важче приваблювати та утримувати працівників.

Переваги альтернативи:

- скорочення плинності кадрів, які будуть задоволені своїм фінансовим забезпеченням;
- рівень життя державних службовців зросте, і в результаті – буде основа для формування середнього класу;
- привабливість для молоді та “освічених працівників”;
- забезпечення конкурентності на ринку праці державних службовців (зросте пропозиція робочої сили) і, як результат, – формування професійної, високоефективної авторитетної та стабільної державної служби.

Недоліки альтернативи:

- вимагає додаткових бюджетних витрат;
- може викликати невдоволення тієї маси населення, хто незадоволений якістю державної служби;
- виникне необхідність підвищити оплату праці всім, хто фінансується із бюджету;
- це не забезпечує розв’язання такої проблеми, як непривабливість державної служби через неможливість самореалізації та творчого підходу в роботі.

**Альтернатива 2.** *Запровадити систему часткової зайнятості в державній службі*

Ця альтернатива передбачає можливість державних службовців заробляти на проживання у приватному секторі, причому не залишаючи державну службу повністю. У світі діє така система часткової зайнятості на державній службі, що є привабливою для молоді, яка навчається, людей із фізичними вадами, жінок (наприклад, у Канаді). Що стосується України, то відповідно до Закону України “Про державну службу” державні службовці не мають права займатися підприємницькою діяльністю особисто або через посередників, входити до складу керівних органів підприємств та інших суб’єктів господарювання, що займаються підприємницькою діяльністю. На умовах сумісництва дозволено займатись науковою, викладацькою, творчою діяльністю, а також медичною практикою.

Переваги альтернативи:

- привабить осіб, які мають малих дітей, осіб з фізичними вадами;
- дасть можливість молодим людям, які ще навчаються, застосовувати свої знання та ідеї, а також підготуватися до майбутньої роботи (хто сподівається залишитися на державній службі надалі);
- можливість збільшити доходи державних службовців за рахунок приватного сектора без залучення додаткових бюджетних витрат;
- можливість порівняти свою особисту роль, ефективність та здатність працювати у державній службі та приватному секторі, і обрати один з цих напрямків як постійний.

Недоліки альтернативи:

- необхідно вносити зміни у чинне законодавство, проте такий процес є довготривалим та складним;
- може зробити державну службу ефективнішою (залучивши до державного управління професіоналів зі “свіжими ідеями”) і навпаки: значна частина державних службовців віддано працюватиме у приватному секторі, отримуючи хорошу заробітну плату, і зовсім неефективно – на державній службі (лише щоб забезпечити собі стабільне місце роботи на випадок звільнення з приватного сектора);
- кількість зайнятих у державній службі на постійній основі може знизитись як результат збільшення часткової зайнятості, що може привести до нездатності ефективного виконання державною службою своїх функцій.

**Альтернатива 3.**                    *Створення Центру планування людських ресурсів для державної служби*

В основі діяльності такого центру має стати здійснення маркетингових досліджень у сфері підбору кадрів для державної служби з метою розроблення стратегії розвитку її людського потенціалу та для залучення професіоналів і зменшення плинності кадрів.

В Україні проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та функціональне управління нею є компетенцією насамперед Головного управління державної служби. Крім того, до цих процесів долучаються Рада з роботи з кадрами при Президентові України, Державна комісія з проведення адміністративної реформи в Україні та ін. Питання, пов’язані із соціальним забезпеченням державних службовців, розглядає й Міністерство праці та соціальної політики України.

Проте не створено єдиного механізму підбору та утримання кадрів у сфері державної служби на контрактній основі. Мала увага приділяється кар’єрного зростанню державних службовців, що базується на особистісних досягненнях, та немає критерію оцінювання результатів їхньої діяльності.

Планування людських ресурсів є одним із основних механізмів, що зможе забезпечити врегулювання проблеми плинності кадрів, і як свідчить досвід Канади у сфері кадрового регулювання державної служби, це є дуже важливим не лише для України.

Переваги альтернативи:

- можливість визначити слабкі та сильні позиції державної служби щодо конкурентоспроможності на сучасному ринку праці;
- можливість аналізу та прогнозування довгострокових тенденцій попиту та пропозиції людських ресурсів за умов середовища, які постійно змінюються, та організаційних цілей.

Недоліки альтернативи:

- створення ще однієї додаткової установи;
- проблема фінансування цієї організації;
- проблема її високопрофесійного кадрового забезпечення;
- необхідність законодавчого врегулювання створення та функціонування такого центру.

**Альтернатива 4.**                    *Залишити без змін*

Ця альтернатива не передбачає ніяких спеціальних дій та заходів, які потрібно здійснювати. Мається на увазі, що наявна проблема з часом зникне сама по собі. Україна сьогодні перебуває в процесі всебічного реформування. Адміністративна реформа, що розпочалась у 1998 році, ще не закінчилась. Тому говорити про скорочення плинності кадрів як проблеми, що розв’яжеться сама собою у найближчий період неможливо. Лише після досягнення стабілізації в усій економіці галузева структура зайнятості стане стабільною. Іншою причиною є те, що у розвинутих країнах плинність кадрів не є проблемою. Адже нові люди приносять нові ідеї, нові погляди на розв’язання тих чи інших питань у галузі державного управління, як і в інших галузях. Людей, які

приходять на державну службу з приватного сектора економіки, часто приваблюють програми соціальних пілг та гарантій для державних службовців, охорони праці, графік роботи, можливість реалізувати особисті навички та знання, а також служити людям.

Переваги альтернативи:

- нема будь-яких ресурсних затрат;
- відсутній активний спротив з боку влади та суспільства.

Недоліки альтернативи:

- процес розв'язання проблеми дуже тривалий;
- незадоволення як з боку громадян, так і з боку службовців чинною системою функціонування державної служби;
- збільшення неефективності державної служби.

Для визначення оптимального варіанту розв'язання проблеми плинності кадрів у державній службі необхідно оцінити ці альтернативи за п'ятьма критеріями.

Альтернативи	Критерії					Сума
	Результативність	Політична здійсненність	Адміністративна здійсненність	Ефективність	Справедливість	
Альтерн-ва 1	2	2	1	2	4	11
Альтерн-ва 2	3	3	3	1	2	12
Альтерн-ва 3	4	4	2	4	3	17
Альтерн-ва 4	1	1	4	3	1	10

Відповідно до проведеної оцінки альтернатива 3 *“Створення Центру планування людських ресурсів для державної служби”* є найприйнятнішою для розв'язання цієї проблеми.

За критерієм результативності, оптимальною є та альтернатива, за допомогою якої плинність кадрів зменшиться настільки, щоб мати позитивний вплив на функціонування державної служби. Альтернатива 3 тут є найкращою. Це допоможе встановити відповідний зв'язок між плинністю кадрів та механізмами їх утримання, спрогнозувати стан кадрового забезпечення державної служби та уникнути складностей, які можуть виникнути при формуванні та здійсненні кадрової політики у сфері державного управління. Альтернатива 4 є найгіршою, оскільки ми не можемо залишити проблему плинності кадрів на самоплив. Адже неможливо будувати відкрите демократичне суспільство без стабільної державної служби, що відбувається зараз. Ні підвищення заробітної плати (альтернатива 1), ні (альтернатива 2) не забезпечить утримання тих державних службовців, які залишають державну службу з інших причин, аніж матеріальне забезпечення.

Що стосується критерію політичної здійсненності, рангування альтернатив демонструє, що четверта є неможливою, тому що проблеми державної служби та ринку праці визначають як пріоритетні Президент та Уряд України. Альтернатива 1 є неприйнятною через брак підтримки таких дій громадянами, які дуже часто є в опозиції до державних службовців. Часткова зайнятість у державній службі із можливістю сумісництва роботи у приватному секторі (альтернатива 2), яка є досить дієвою в Канаді, може бути реальним кроком до розвитку демократичного суспільства та ринкової економіки. Альтернатива 3 передбачає розуміння громадянами проблем кадрового забезпечення державної служби, та, як результат, зменшення напруги у відносинах між ними та державними службовцями. Крім того, ця альтернатива гарантує створення реальної, орієнтованої на суспільство державної служби.

Критерій адміністративної здійсненності демонструє, що альтернатива 4 є найкращою, бо вона не потребує ні фінансових, ні технічних ресурсів для впровадження. Альтернатива 1 є найгіршою. Вона вимагає неодноразових додаткових державних та місцевих бюджетних витрат за короткий період. Це може привести до необхідності підвищення заробітної плати в усьому державному секторі. Впровадження часткової зайнятості (альтернатива 2) ускладнюється необхідністю зміни чинного законодавства з праці та державної служби. Створення Центру

планування людських ресурсів для державної служби (альтернатива 3) є довготривалим процесом, який вимагає пошуку фінансових ресурсів і професіоналів з маркетингу, менеджменту та планування людських ресурсів.

Для оцінювання альтернативи за критерієм ефективності необхідним є проведення аналізу вигід та витрат, для чого потрібно зібрати широкий набір статистичних даних. Такий досконалий аналіз буде зроблений згодом. Проте слід зазначити, що альтернатива 3 вимагає значних фінансових затрат для створення та забезпечення нормального функціонування такого Центру планування людських ресурсів, особливо на початку. Але цей крок буде корисним та ліквідує реальні причини неефективності державної служби та позитивно вплине на зменшення плинності кадрів.

Справедливості можна досягти через підвищення оплати праці на державній службі, проте такий захід не є дієвим на перспективу. Альтернатива 2 не забезпечує досягнення справедливості, оскільки, як правило, існує чимало можливостей знайти роботу в приватному секторі в певних регіонах (особливо у великих містах), проте це неможливо в інших регіонах. Крім того, державні службовці отримують набагато більше можливостей мати стабільну роботу в державній службі без остраху залишитися безробітним та мати добре оплачувану роботу в приватному секторі, ніж інші.

### **Рекомендації**

Отже, відповідно до ключових критеріїв рекомендується впровадити альтернативу 3 “Створення Центру планування людських ресурсів для державної служби”. Планування людських ресурсів дозволяє організувати кадрову політику вчасно та охопити потрібний кадровий потенціал.

### **Впровадження**

Робота цього центру має бути сконцентрована на здійсненні маркетингових досліджень, прогнозуванні, наданні корисних порад, а не просто декларативних директив, у сфері кадрового забезпечення державної служби. До роботи у такому центрі мають бути залучені менеджери, що займаються людськими ресурсами, як з приватного, так і державного секторів, спеціалісти з маркетингових досліджень, незалежні аналітики. Для успішного розв'язання складностей при підборі та утриманні кадрів на державній службі, політики зайнятості та соціального захисту державних службовців центр повинен бути обізнаний з дослідженнями як усього ринку праці, так і проблем державного управління. Ось чому спеціалісти Міністерства праці та соціальної політики України та Головного управління державної служби України мають бути залучені до його роботи також. Вони можуть працювати у такому центрі протягом кількох місяців (2-4) як за програмою стажування, а по закінченні цього періоду повернутись до своєї основної роботи. Така система забезпечить вчасне інформування щодо стану ринку праці у державній службі. Та, як результат, такий механізм зробить нашу державну службу відкритою та прозорою.

Такий центр може мати відділи, які будуть проводити маркетингові дослідження та прогнозування за такими напрямками: зайнятість, розвиток, підготовка та перепідготовка кадрів для державної служби, система соціальних пільг та захисту працівників, трудові взаємовідносини. Такі відділи розроблятимуть окремі напрямки, а на основі таких аналітичних звітів буде розроблений загальний аналітичний звіт із конкретними практичними пропозиціями щодо подальшого стану кадрового забезпечення державної служби та план розвитку людських ресурсів у галузі державного управління.

План розвитку людських ресурсів у галузі державного управління може служити інформаційною базою у багатьох напрямках, таких як:

1. Визначення потреб у людських ресурсах для кращого досягнення цілей у цій сфері.
2. Запровадження проєктивного підходу до менеджменту людських ресурсів та планування кар'єри.
3. Скорочення часових та фінансових витрат при підборі та розставленні кадрів.
4. Визначення можливостей для спільної взаємодії кадрових служб різних органів державної влади.
5. Визначення цілей для досягнення справедливості в системі зайнятості в державній службі та сприяння їхній реалізації.

6. Попередження можливих недоліків у робочій силі та на ринку праці.
7. Прогнозування кількості та часу виходів на пенсію та можливих відставок державних службовців, а також розробка відповідних планів успіху.

Такий центр повинен бути незалежною, недержавною установою, що допоможе уникнути як політичного, так і фінансового тиску.

Окрім того, буде неможливо створити нову урядову структуру в той час, коли здійснювана адміністративна реформа націлена на скорочення кількості урядових структур.

Питання фінансування є також дуже важливим. Найприйнятнішим та оптимальним джерелом фінансування може бути грант або певна частина грошей, які надходять в Україну як технічна допомога.

Буде дуже корисним долучити до роботи центру міжнародних спеціалістів, які займаються проблемами планування та менеджменту людських ресурсів, що дасть змогу отримати певні практичні поради та рекомендації у цій галузі, які є дієвими за кордоном.

Наступним кроком у створенні та функціонуванні центру буде створення спеціального веб-сайту, де стануть доступними для розгляду та зауважень (через форум) усі його матеріали та результати дослідження.

Визнано, що ефективна державна служба необхідна для успішного функціонування ринкової економіки у світі та подолання труднощів, що виникають у державному управлінні.

Діяльність Центру планування людських ресурсів для державної служби зможе привести до створення справді орієнтованої на громадян державної служби, що є однією з ознак демократизації українського суспільства.

### **Використані джерела**

1. Закон України “Про державну службу” від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ.
2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про управління державною службою” від 02.04.1994р. № 209
3. Указ Президента України “Про Положення про Головне управління державної служби України” від 02.10.1999р. № 1272/99.
4. Г. Дмитренко, А. Гошко. Підвищення ефективності державної служби в Україні: методологічний підхід. // Вісник державної служби України. – 2000. – №3.
5. Г. Леліков, Н. Нижник. Нові технології у професійній діяльності кадрів державної служби. // Вісник державної служби України. – 1999. – №2.
6. Г. Леліков. Кадрове забезпечення на голодному пайку. // Урядовий кур’єр. – 2001.-14 листопада. – С.13.
7. О. Мельник. Адміністративна реформа в Україні та державна служба: проблеми, пошуки, перспективи. // Вісник державної служби України. – 1999. – №2.
8. О. Оболенський. Теоретико-правові аспекти розвитку державної служби. // Вісник державної служби України. – 1999. – №2.
9. Про підвищення престижу держслужби. // Урядовий кур’єр. – 2002. – 27 квітня. – С.4.
10. Rostyslav Pavlenko, Ph.D Problems of Administrative Reform in Ukraine. (<http://www.floridatwatch.org/admin.html>)
11. <http://www.guds.gov.ua>
12. [http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/reports-rapports/ra-vf/challenges\\_e.htm](http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/reports-rapports/ra-vf/challenges_e.htm)

*Дмитро Овсієнко*

*(УАДУ, м. Київ)*

## **Нелегальний обіг та імпорт тютюнових виробів в Україні**

### **Анотація**

**Проблема:** за умов нелегального імпорту та обігу тютюнових виробів суспільство зазнає великих втрат, оскільки скорочуються бюджетні надходження і знижується віддача від інвестицій у національну тютюнову галузь, порушуються права інтелектуальної власності, споживачі не мають гарантій отримання якісного товару.

Підприємства тютюнової галузі забезпечують суттєву частку доходів Зведеного бюджету (більше чверті надходжень від акцизних сплат загалом у країні або понад 1,6 відсотка від загальних надходжень до Зведеного бюджету України). Також іноземні інвестиції складають понад 6 відсотків від всіх інвестицій в українську економіку.

**Клієнт:** Кабінет Міністрів України.

#### **Зацікавлені сторони:**

Державні органи: Верховна Рада України, Державна податкова адміністрація України, Державна митна служба України, Державний комітет у справах охорони кордону України.

Виробники тютюнових виробів: підприємства з іноземними інвестиціями та компанії зі стовідсотковим українським капіталом.

**Цілі розв'язання проблеми:** підвищення ефективності роботи правоохоронних органів; спрощення умов легальної торгівлі; вдосконалення механізмів покарання; зменшення криміналізації суспільства; посилення захисту кордону.

#### **Альтернативні варіанти:**

- 1) Стимульна фіскальна політика: для успішної боротьби з нелегальним імпортом тютюнових виробів (різниця у ставках акцизу) необхідно зменшити ставки українських акцизів до рівня російських.
- 2) Здійснення низки адміністративних заходів з усунення сприятливих умов для нелегальних операцій: Сприятливими умовами для нелегального обігу та імпорту тютюнових виробів є прозорість кордонів, неефективність нинішніх механізмів дій правоохоронних органів, неефективність покарання, надмірність державного регулювання торгівлі тютюновими виробами.
- 3) Незмінність теперішнього курсу.

**Рекомендації:** рекомендовано для впровадження варіант 2 – “Здійснення низки адміністративних заходів з усунення сприятливих умов для нелегальних операцій”.

Для її впровадження пропонується:

- надання більших повноважень правоохоронним органам,
- впровадження заходів з попередження корупції,
- запровадити обов'язкове знищення конфіскованих тютюнових виробів,
- пропаганда негативного ставлення громадськості до куріння і до нелегального обігу тютюнових виробів,
- посилення захисту кордонів,
- покращення інформаційного обміну між Держмитслужбою та митницями сусідніх держав.

## Аналітична записка

### Визначення проблеми

За останні роки в Україні склалося суперечливе становище щодо нелегального обігу тютюнових виробів. Кілька років назад відбулося суттєве збільшення обсягів нелегального імпорту та обігу сигарет. Зі свого боку, органи державної влади України здійснили низку заходів спрямованих на унеможливлення цього явища, але проблема залишається актуальною й досі. За умов нелегального імпорту та обігу тютюнових виробів суспільство зазнає великих втрат, оскільки скорочуються бюджетні надходження і знижується віддача від інвестицій у національну тютюнову галузь, порушуються права інтелектуальної власності, споживачі не мають гарантій отримання якісного товару.

Дана проблема буде розглянута з точки зору Кабінету Міністрів України, тобто потенційним замовником аналізу є КМУ.

Головна мета дослідження – визначення оптимальних способів подолання проблеми незаконного імпорту та обігу тютюнових виробів в Україні. Часовий проміжок дослідження охоплює 1998 серпень 2002 рр.

### Опис проблеми

Підприємства тютюнової галузі забезпечують значну частку доходів Зведеного бюджету. Так, за даними ДПА України, в 2000 та 2001 роках тільки завдяки сплаті акцизного збору з вироблених в Україні тютюнових виробів до бюджету надійшло відповідно 446 та 583 млн. грн. (див. додаток 1, таблиця 8).

Цей показник становить більше чверті надходжень від акцизних сплат загалом у країні або понад 1,6 відсотка від загальних надходжень до Зведеного бюджету України (див. додаток 1 таблиця 8, таблиця 9).

Також слід відзначити, що тютюнова галузь є однією з найпривабливішою для іноземних інвестицій. З 1993 року, коли перші іноземні компанії прийшли на український ринок, обсяг ПІІ (прямих іноземних інвестицій) склав понад 270 млн. дол., що становить 6 відсотків від усіх інвестицій в українську економіку (таблиця 1).

Таблиця 1

Інвестиції іноземних компаній в тютюнову галузь

Назва компанії	Поява на українському ринку	Обсяг інвестицій (млн. грн.)
British – American Tobacco	1993	\$ 28
J.T. International	1993	\$ 50
Liggett-Ducat	2001	\$ 40
Phillip Morris	1994	\$ 42
Reemstma	1993	\$ 83,3

Від часу приходу компанії з іноземними інвестиціями є основними виробниками та законодавцями моди на вітчизняному ринку. У першому півріччі 2002 року ці підприємства виробили понад 90 відсотків від загального обсягу. У таблиці 2 наведено обсяги виробництва за останні три роки (джерело “Укртютюн”).

Таблиця 2

## Обсяг виробництва компаній з іноземними інвестиціями (млрд. сигарет)

Назва компанії	1999	2000	2001	6 місяців 2002
British – American Tobacco	6,4	10,767	19,01	11
J.T. International	5,3	8,338	7,49	3,2
Liggett-Ducat	–	–	–	1,5
Phillip Morris	9,4	14,106	19,04	8,5
Reemstma	28,2	22,15	19,81	9,6

Завдяки іноземним інвестиціям у тютюновій промисловості за останні роки можна було спостерігати такі тенденції: зростав обсяг виробництва, відбувалася зміна структури виробництва, підвищувалася якість та розширювався асортимент. Так, якщо в 1996 році українські тютюнові фабрики випускали 35 марок сигарет з фільтром (виробництва “легких” сигарет не було взагалі), то за даними “Укртютюну”, в 2001 році асортимент склав понад 80 марок виробів (з них 60 – сигарети з фільтром).

Згідно з оцінками фахівців, споживання сигарет в Україні оцінюється цифрами від 70 до 80 млрд. од. на рік. Ці розрахунки базуються на обсягові споживання на початку 90-х років, кількості курців, змінами у структурі споживання та купівельній спроможності населення. У таблиці 3 наведено джерела задоволення внутрішнього попиту на тютюнові вироби у 1997-2001 рр. (джерело “Укртютюн”).

Таблиця 3

## Джерела задоволення внутрішнього попиту на тютюнові вироби у 1997-2001 роках (млрд. шт.)

	1997	1998	1999	2000	2001
Легальні	57,8	61,6	51,2	52,8	69,5
Нелегальні	17,2	13,4	23,8	22,2	5,5
Всього	75	75	75	75	75

За оцінками учасників ринку, нелегальна пропозиція протягом останніх років (1998-2000 рр.) оцінювалась в 15 – 25 млрд. шт. Цей показник відповідав 25 – 30% загального споживання. В структурі нелегальної пропозиції домінують сигарети без фільтру (приблизно 94%, або близько 17 млрд. од). В 2000 році контрабандна продукція в продажах у східних областях сягала 80%, в центральних областях та АР Крим – 30-35%, в західних областях 15-20%.

Вважається, що обсяг нелегального виробництва є невеликим. Налагодити і підтримувати підпільне виробництво досить складно: для цього потрібно мати великий стартовий капітал і постійне місце розташування, а в такому разі суттєво підвищується ймовірність викриття. Нелегальним виробництвом вважають також не обліковане виробництво сигарет на фабриках, що мають статус легального агента ринку. Нині це явище не є поширеним. По-перше, уряд суворо контролює цю сферу. По-друге, на ринку домінують фабрики з іноземними інвестиціями (90% українського ринку, джерело “Укртютюн”). Такі підприємства працюють за світовими стандартами провадження бізнесу, тому підпільне виробництво тут неможливе. З викладеного випливає, що нелегальна пропозиція майже повністю складається з нелегального імпорту.

До 1997 року основним предметом нелегального ввезення були сигарети з фільтром. Протягом 1998-1999 років національне виробництво витіснило з ринку нелегальний імпорт сигарет з фільтром. Незаконно ввезена продукція стала неконкурентною після того, як українські фабрики почали постачати на ринок широкий асортимент сигарет з фільтром різних цінкових груп. Натомість у 1998-2000 роках Україна вперше зіткнулась з таким явищем, як нелегальний імпорт сигарет без фільтру. Найбільша частка нелегального імпорту, за географічною ознакою, походить з Росії (через Харківську та Луганську області) та Молдови (через Одеську область та Поділля). Причому, з Російської федерації везуть дешеві цигарки московської та ростовської тютюнових

фабрик (до 90% від усієї кількості), а з-за Дністра – прострочені або ж підроблені сигарети відомих торгових марок “Camel”, “Pall Mall”, “Lucky Strike”, “Marlboro” румунського або молдавського виробництва.

Отже підстави для державного втручання – аналіз неспроможностей ринку – викладено в таблиці 4.

Таблиця 4

**Підстави для державного втручання – аналіз неспроможностей ринку**

<b>Проблема</b>	<b>Неспроможність ринку</b>
1. Неповне надання громадських послуг	Неспроможність ринку з огляду на соціальні чинники
2. Низька ефективність державної політики у сфері охорони здоров'я	Неспроможність ринку з огляду на соціальні чинники та асиметричний розподіл інформації
3. Криміналізація суспільства	Неспроможність ринку з огляду на моральні чинники
4. Зменшення віддачі від інвестицій	Недосконала конкуренція
5. Порушення прав інтелектуальної власності	Асиметричний розподіл інформації

Наведу стисле пояснення до таблиці 4.

1. Кошти, залучені через оподаткування, є фінансовим ресурсом для виробництва і надання громадських послуг (освіта, охорона здоров'я, соціальна допомога тощо). Продаж тютюнових виробів підлягає оподаткуванню акцизним збором, ПДВ та ввізним митом. Згідно з оцінками Міжнародного центру перспективних досліджень у 1999 році, якби весь обсяг незаконно імпортованих сигарет було вироблено в Україні, то бюджет додатково отримав би щонайменше 400 млн. грн. у вигляді податків і зборів.[8] Отже, внаслідок нелегального імпорту та обігу тютюнових виробів, скорочується обсяги фінансових ресурсів уряду. А в такому разі зменшуються і можливості влади надавати громадянські послуги.
2. Державну політику у сфері охорони здоров'я спрямовано на збереження людського потенціалу та зниження захворюваності серед громадян. Одним із способів досягнення цієї мети є захист споживачів від неякісних та небезпечних для здоров'я товарів. Внаслідок нелегального обігу тютюнових виробів дешеві сигарети стають доступними дедалі більшій кількості громадян (в тому числі і підліткам, які ще не можуть свідомо приймати рішення щодо куріння). Водночас уряд щораз меншою мірою може забезпечувати контроль за якістю тютюнових виробів і гарантувати дотримання нормативів вмісту в них шкідливих речовин.
3. Внаслідок нелегального обігу в суспільстві зменшується повага до закону. Бо дедалі більше громадян беруть участь у транспортуванні, зберіганні та реалізації незаконно ввезених тютюнових виробів. Нелегальна зайнятість збільшує соціальну незахищеність: особи, залучені до нелегального бізнесу, не мають трудової угоди між працівником і працедавцем, не можуть розраховувати на соціальну допомогу. Завдяки високим прибуткам нелегальні розповсюджувачі мають змогу підкуповувати правоохоронців, щоб уникнути фінансових санкцій та конфіскації товару. З іншого боку, корупція в правоохоронних органах зумовлює подальшу криміналізацію суспільства.
4. Внаслідок незаконного імпорту легальні виробники тютюнових виробів зменшують обсяги виробництва. Це призводить до втрати прибутків, а отже, й до зменшення віддачі від інвестицій в галузь. Тому інвестори відмовляються від нових інвестицій, а ця обставина негативно позначається на економіці в цілому.
5. Існування організованої мережі, через яку розповсюджується нелегальна продукція, створює умови для реалізації фальсифікатів. Особи, які продають підробки, порушують права інтелектуальної власності. Через таке порушення законні виробники товару швидко втрачають частину ринку. Власники торговельних марок втрачають довіру споживачів до їхньої продукції.

До стимулів нелегального імпорту та обігу слід віднести різницю в ціні сигарет в Україні і Росії, яка зумовлена відмінністю між ставками акцизного збору. До 1998 року (до початку фінансової кризи) російські та українські ставки зі сплати акцизного збору були практично однакові – EUR 2-2,5 за 1 тис. шт. Однак в Україні вони були встановлені в твердій валюті, а в РФ – в рублях. В результаті падіння курсу рубля, розміри ставок російського акцизу по відношенню до твердих валют зменшилися в 5-6 разів, а в Україні залишилися незмінними. В той же час діяльність з нелегального ввезення та обігу тютюнових виробів в Україні фактично є безкарною – через низьку ймовірність виявлення нелегального імпорту, брак належного контролю всередині країни та неефективність покарання. Цю ситуацію зумовлюють такі чинники: прозорість кордонів, низька ефективність роботи правоохоронних органів, що гальмує процес виявлення нелегального імпорту та обігу тютюнових виробів, неефективність механізмів покарання за причетність до нелегального імпорту та обігу, брак дієвого механізму знищення контрабандної продукції.

Відносно стабілізацію становища на ринку тютюнових виробів пов'язують зі зниженням акцизних ставок. Так з 3 січня 2001 року набув чинності Закон України “Про внесення змін в Закон України “Про ставки акцизного збору та ввізного мита на тютюнові вироби”.

Також на виконання Указу Президента від 26 червня 2002 року № 586 “Про посилення державного контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів” на Державну податкову адміністрацію України було покладено завдання забезпечити реалізацію державної політики у сфері виробництва й обігу спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, здійснення міжгалузевої координації в цій сфері. З цією метою на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 7 серпня 2001 р. № 940 у складі Державної податкової адміністрації України створено Департамент з питань адміністрування акцизного збору та контролю за виробництвом і обігом підакцизних товарів, а в складі державних податкових адміністрацій областей – регіональні управління Департаменту з правами юридичних осіб.

Верховна Рада України прийняла низку законів, спрямованих на регулювання у сфері ліцензування, виробництва, обігу та споживання тютюнових виробів. Найсуттєвішими законодавчими актами стали Закон України від 5 липня 2001 року “Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання виробництва й обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів”, Закон України від 18 січня 2001 року № 2238-III “Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років”, Закон України прийнятий у другому читанні “Про обмеження споживання тютюнових виробів”. На сигарети без фільтру ставка акцизного збору була зменшена до 5 гривень за 1 тис. шт. (раніше була 10 гривень), а на сигарети з фільтром акциз залишився незмінним – 10 гривень за 1 тис. шт.

Сьогоднішній рівень нелегального обігу тютюнових виробів експерти оцінюють як 10 – 12 відсотків від загального обсягу ринку.

## Консультації

Нелегальний обіг тютюнових виробів викликає зацікавленість багатьох сторін.

З одного боку, це державні органи: Кабінет міністрів України, Верховна Рада України, Державна податкова адміністрація України, Державна митна служба України, Державний комітет у справах охорони кордону України.

З іншого – виробники тютюнових виробів. Але серед них треба виокремлювати підприємства з іноземними інвестиціями та компанії зі стовідсотковим українським капіталом. У питанні щодо ефективності боротьби з нелегальною безфільтровою продукцією вони мають діаметрально протилежні погляди.

Так, компанії без іноземних інвестицій та компанія “Reemtsma” (в продажах яких значна доля припадає на сигарети без фільтру) вважають, що головною причиною нелегальної тютюнової продукції є різниця у ставках акцизного збору в Україні та в Росії. Тому, як вони вважають, зниження ставки акцизного збору – основний шлях боротьби з контрабандою (в ідеалі її треба гармонізувати з російською – до рівня 3 грн. за 1 тис. шт.). Як приклад вони наводять досвід Канади та Фінляндії, де проблема нелегальної тютюнової продукції була розв'язана шляхом зниження ставок акцизного збору.

Великі виробники, що роблять ставку на виробництво сигарет з фільтром, вважають, що з контрабандою треба боротися в першу чергу адміністративними заходами.

### Моделювання проблеми

В розв'язанні проблеми нелегального обігу тютюнових виробів слід зосередити зусилля на таких заходах (цілях):

- 1) підвищення ефективності роботи правоохоронних органів  
критерії оцінки:
  - a) встановлення правоохоронними органами механізму визначення пріоритетів їх діяльності та встановлення критеріїв оцінки виконання кожної програми;
  - b) встановлення фінансування правоохоронних органів за результатами оцінки результативності їх діяльності;
- 2) спрощення умов легальної торгівлі тютюновими виробами  
критерії оцінки:
  - a) встановлення адміністративних витрат на легальну торгівлю на рівні не нижчому, ніж суми штрафів, пов'язаних з нелегальною діяльністю;
  - b) встановлення плати за роздрібну торгівлю на рівні вартості її адміністрування;
- 3) вдосконалення механізмів покарання за нелегальний обіг тютюнових виробів  
критерії оцінки:
  - a) оптимізація величини штрафів;
  - b) прискорення провадження справ про конфіскацію нелегальних тютюнових виробів;
  - c) обов'язкове знищення конфіскованих тютюнових виробів;
- 4) зменшення криміналізації суспільства  
критерій оцінки:
  - a) зменшення кількості громадян, залучених до нелегального імпорту тютюнових виробів;
  - b) формування в суспільстві поваги до правоохоронних органів;
- 5) посилення захисту кордону з метою зменшення нелегального імпорту тютюнових виробів;  
критерії оцінки:
  - a) приєднання до Найробійської конвенції про надання взаємної адміністративної допомоги у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства;
  - b) підписання Угоди про співробітництво між Україною і Росією у митній сфері;
  - c) створення єдиної інформаційної системи, яка дозволить відслідковувати ризики пов'язані з контрабандою;
  - d) кількісне зменшення контрабанди;
- 6) формування в суспільстві негативного ставлення до куріння  
критерій оцінки:
  - a) збільшення кількості та різноманітності громадських заходів, спрямованих на формування в суспільстві негативного ставлення до куріння та рекламування здорового способу життя (різноманітні акції, спортивні заходи, надання пільг, доплат тим, хто не курить чи кинув курити, тощо).

Такі заходи матимуть тривалі позитивні наслідки, оскільки не лише дадуть змогу зменшити нинішній обсяг нелегального імпорту та обігу, а й застерігатимуть від незаконних операцій у майбутньому і сприятимуть розв'язанню інших суспільних проблем.

### Альтернативні варіанти

В рамках розв'язання проблеми нелегального обігу тютюнових виробів пропонується такі три альтернативи:

- 1) стимульна фіскальна політика (зниження ставки акцизного збору);
- 2) здійснення низки адміністративних заходів з усунення сприятливих умов для нелегальних операцій;
- 3) незмінність нинішнього курсу.

**Альтернатива 1.** *Стимулювальна фіскальна політика (зниження ставки акцизного збору)*

Головним стимулом для нелегального імпорту тютюнових виробів є різниця у ставках на акцизний збір в Україні та Росії. Для ліквідації причин нелегального імпорту необхідно зменшити ставки акцизного збору до рівня ставок у Російській Федерації.

Зараз, згідно з Законом України “Про ставки акцизного збору”, передбачено диференційоване оподаткування з акцизного збору:

- сигарети міжнародних ліцензійних марок, які не є власністю українських суб’єктів підприємницької діяльності – 15 грн. за 1000 штук;
- сигарети з фільтром – 10 грн. за 1000 штук;
- сигарети без фільтра – 5 грн. за 1000 штук.

В той же час після поетапного підвищення ставок акцизного збору на тютюнову продукцію в Росії вони складають приблизно 3 грн. за 1000 штук.

Щоб уникнути стимулювання нелегальному імпорту тютюнових виробів (різниця у ставках акцизу) необхідно зменшити ставки українських акцизів до рівня російських.

Потенційні переваги та недоліки зменшення ставок акцизного збору наведені у таблиці 5.

Таблиця 5

**Переваги та недоліки від стимулювальної фіскальної політики**

Переваги	Недоліки
1. Виробники перестануть зазнавати втрат внаслідок нерівних умов конкуренції з нелегальним імпортом 2. Споживачі отримують більше гарантій якості 3. Виникне суперечність з намірами гармонізації українського та європейського законодавства	1. Зменшиться обсяг витрат на фінансування соціальних програм, внаслідок зменшення доходів до бюджету <sup>1</sup> 2. Порушиться стабільність податкової політики, яка залежатиме від рішень влади сусідніх держав 3. Зміни не вплинуть на умови, які уможливають незаконний імпорт та обіг товарів 5. Зменшиться віддача від інвестицій у виробництво та розвиток тютюнового ринку

<sup>1</sup>Так, внаслідок зменшення ставки акцизного збору на тютюнові вироби у 2001 році на безфільтрові сигарети питома вага відрахувань до Зведеного бюджету тютюновою галуззю зменшилася порівняно з 2000 роком більше ніж на сім відсотків.

**Альтернатива 2.** *Здійснення низки адміністративних заходів з усунення сприятливих умов для нелегальних операцій*

Сприятливими умовами для нелегального обігу та імпорту тютюнових виробів є прозорість кордонів, неефективність наявних механізмів дій правоохоронних органів, неефективність покарання, надмірність державного регулювання торгівлі тютюновими виробами.

Основні заходи з усунення умов для нелегальних операцій:

- розробка процедур планування та оцінювання роботи правоохоронних органів для налагодження взаємодії між ними;
- розробка механізму знищення конфіскованих виробів;
- усунення “прозорості” кордонів;
- зменшення зарегульованості легальної торгівлі;
- вдосконалення судового провадження справ про нелегальне ввезення та обіг тютюнових виробів;
- формування у суспільстві негативного ставлення до куріння і до нелегального обігу тютюнових виробів;

- прийняття Закону України “Про обмеження споживання тютюнових виробів”, з врахуванням усіх зауважень.

Потенційні переваги та недоліки цих заходів наведені у таблиці 6.

Таблиця 6

**Переваги та недоліки від заходів по усуненню умов для нелегальних операцій**

Переваги	Недоліки
1. Мінімізує можливості дублювання функцій державного управління і контролю в цій сфері з боку різних державних органів 2. Полегшення координації дій правоохоронних органів 3. Попереджує невинуватому адміністративну регламентацію господарювання, надмірні вимоги до легальних виробників і торговців, запобігає надмірному документообігу і проявам корупції 4. Акцентує увагу регуляційних органів на дієвій протидії нелегальному виробництву й обігу тютюнових виробів 5. Більше підприємців віддаватимуть перевагу роботі в легальному бізнесі 6. Розширення легальної торгівлі сприятиме кращому контролю за обігом з боку органів ліцензування та органів податкової служби 7. Посилення захисту кордону сприятиме зменшенню нелегальної еміграції, нелегальної торгівлі зброєю, наркотиками	1. Збільшення кількості адміністративних справ переданих до суду, одночасно з цим зростання судових витрат 2. Втрата додаткових надходжень від реалізації конфіскованих товарів 3. Додаткові витрати пов’язані зі знищенням конфіскованих товарів 4. Зменшення надходжень у рекламних агенцій від реклами тютюнових виробів 5. Незадоволеність громадян, що перетинають кордон 6. Покращення стану здоров’я населення, внаслідок зменшення кількості курців

**Альтернатива 3. Незмінність нинішнього курсу**

Заходи державної влади вжиті для врегулювання на ринку тютюнових виробів протягом 1998-2002 років:

- I. Зменшення ставки акцизного збору на сигарети без фільтра до 5 гривень за 1 тис. шт.
- II. Створення у складі Державної податкової адміністрації України Департаменту з питань адміністрування акцизного збору та контролю за виробництвом і обігом підакцизних товарів.
- III. Впровадження положення про обов’язкове використання у виробництві десяти відсотків вітчизняного тютюну (Закон України “Про стимулювання розвитку сільського господарства...”).
- IV. Прийняття в цілому Закону “Про внесення змін до Закону України “Про рекламу від 15 листопада 2001 року (накладено вето Президента України).
- V. Постанова КМУ від 5 липня 2002 р. № 932 “Про затвердження переліків документів і груп товарів, які підлягають захисту голографічними елементами”.
- VI. Прийняття у другому читанні Закону України “про обмеження споживання тютюнових виробів”.
- VII. Закон України від 5 липня 2001 року “Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання виробництва й обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів”

**Переваги та недоліки від заходів нинішньої політики**

<b>Переваги</b>	<b>Недоліки</b>
I. Зменшення ставки акцизного збору... 1. Зменшення нелегального обігу вдвічі 2. Збільшення питомої ваги виробленої продукції підприємств з українським капіталом	1. Неможливість остаточного припинення нелегального обігу та імпорту тютюнових виробів
II. Створення Департаменту з питань адміністрування... 1. Можливість здійснення міжгалузевої координації 2. Можливість здійснення контролю за виробництвом, обігом та ліцензуванням єдиним державним органом	1. Некоректне розуміння поставлених завдань 2. Можливість зловживань 3. Брак зустрічних заходів з попередження корупції
III. Обов'язкове використання у виробництві 10%... 1. Підтримка вітчизняного товаровиробника	1. Погіршення якості продукції 2. Порухнення принципу вільного вибору постачальників
IV. Закон "Про внесення змін до Закону України "Про рекламу" 1. Заборона реклами тютюнових виробів у будь-якому вигляді	1. Заміна ринкових механізмів адміністративними 2. Руйнування рекламної галузі
V. Постанова КМУ "Про захист голографічними елементами" 1. Посилення захищеності виробів	1. Бракує економічного обґрунтування 2. Підвищення вартості легальних виробів
VI. Закону України "Про обмеження споживання тютюнових виробів" 1. Значне обмеження споживання тютюнових виробів	1. Некоректна назва 2. Декларативний характер 3. Дублювання чинних нормативно-правових актів
VII. "Про внесення змін ..." 1. Систематизує правову базу регулювання виробництва і торгівлі 2. Впорядковує систему та процедури видачі, призупинення та анулювання ліцензій 3. Запроваджує Єдиний державний реєстр місць зберігання тютюнових виробів 4. Забороняє виробництво тютюнових виробів на давальницьких умовах 5. Визначає основні засади обмеження продажів тютюнових виробів та вмісту шкідливих речовин	1. Положення про Єдиний реєстр викладені суперечливі 2. Сприяє потужним виробникам

### Рекомендації

Проаналізуємо альтернативи за п'ятьма універсальними критеріями – результативність, ефективність, справедливість, адміністративна здійсненність, політична здійсненність.

#### Результативність

Як свідчить закордонний досвід боротьби з контрабандою (Фінляндія, Канада) усунення стимулів до контрабанди (різниця у ставках акцизу) призводить до унеможливлення цього явища. В той же час, з тієї ж світової практики відомо, що за умови обґрунтованого адміністрування ринку й ефективної діяльності митних та правоохоронних органів різниця в акцизах на тютюнові вироби не спричинює масштабного нелегального імпорту цих виробів. Діяльність державних органів України у цій сфері не завжди була скоординована та збалансована. Так, водночас з

прийняттям низки виважених документів (Закон “Про внесення змін в деякі закони про ставки акцизного збору...”, “Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання...” ) було прийнято ряд нормативних актів, дія яких була призупинена або на них було накладено вето Президента України.

#### Ефективність

Внаслідок зменшення ставки акцизів за результатами 2001 року при зменшенні рівня нелегального обігу тютюнових виробів та зростанні обсягів виробництва у тютюновій галузі на 32 відсотки, питома вага відрахувань до Зведеного бюджету за акцизним збором на тютюнові вироби вітчизняного виробництва скоротилися на 7 відсотків. В той же час усунення умов для нелегальних операцій вимагає радше адміністративних заходів, які за поліпшення якості їх планування не потребуватимуть великих капіталовкладень.

#### Справедливість

Здешевлення безфільтрових сигарет призводить до збільшення споживання сигарет серед молоді. Це негативно впливатиме на стан здоров'я нації у майбутньому. При здійсненні заходів за альтернативою № 2 є сенс залучити як громадські організації, так і окремих осіб до пропаганди здорового образу життя та боротьби з нелегальним обігом сигарет. Досвід Канади свідчить, що після того як Уряд отримав контроль у цій сфері, почалася планомірна боротьба за здоров'я нації. Останнім кроком було підвищення ставок акцизного збору до рівня, який передував початку боротьби з нелегальним обігом тютюнових виробів.

#### Адміністративна здійсненність

Як засвідчила практика, зменшення ставки акцизів не передбачає великих адміністративних труднощів. Але, враховуючи ситуацію, що склалася в 2001 році з надходженнями до Зведеного бюджету, ДПА України вийшла з пропозицією про відновлення ставки 10 грн. за 1000 шт. Усунення умов для нелегальних операцій вимагає цілеспрямованої низки заходів і запровадження змін протягом якомога коротшого часу.

#### Політична здійсненність

Проти зменшення акцизів на безфільтрові сигарети постійно виступали представники компаній з іноземними інвестиціями, які є основними виробниками сигарет з фільтром. В свою чергу вони пропонують ввести єдиний тариф на всі сигарети. З іншого боку, зменшення ставок призводить до збільшення різниці в акцизних ставках з нашими західними сусідами. Так в перерахунку на нашу валюту єдина ставка в Польщі на 1000 шт. сигарет дорівнює 51 грн. Що в своє чергу суперечить узгодженню вітчизняного і європейського законодавства, враховуючи оголошений європейський вибір України. Здійснення заходів з усунення умов для нелегальних операцій вимагає посилення співпраці зацікавлених державних органів всередині країни.

Порівняння альтернатив за п'ятьма універсальними критеріями дає результати, які представлені у табл. 8 (у таблиці вищий бал відповідає вищому рейтингу альтернативи за відповідним критерієм).

Таблиця 8

#### Порівняльний аналіз альтернатив за п'ятьма критеріями

	A1. “Стимульна фінансова політика”	A2. “Здійснення низки адміністративних заходів...”	A3. “Незмінність нинішнього курсу”
Результативність	3	2	2
Ефективність	2	3	2
Справедливість	2	3	2
Адміністративна здійсненність	2	2	3
Політична здійсненність	2	2	2
Всього	11	12	11

## Впровадження

На підставі результатів аналізу замовнику пропонується обрати альтернативу 2: “Здійснення низки адміністративних заходів...”. В рамках цієї альтернативи пропонується:

- a) надання більших повноважень правоохоронним органам. Це має відбуватися одночасно із заходами щодо попередження корупції. Зі світового досвіду відомо, що ефективними методами попередження корупції є вироблення чітких інструкцій щодо дій службовця кожної ланки в процесі ухвалення рішень, а також вироблення такої кадрової політики, за якої відбувається неупереджений конкурсний відбір кадрів на заміщення вакантних посад і ротація;
- b) запровадити обов'язкове знищення конфіскованих тютюнових виробів. Фінансувати процес знищення конфіскаату можна двома способами – за рахунок порушника і за рахунок надходжень від штрафів;
- c) вдосконалення судового провадження справ про нелегальний обіг тютюнових виробів;
- d) пропаганда негативного ставлення громадськості до куріння і до нелегального обігу тютюнових виробів;
- e) посилення захисту кордонів. Демаркація кордону з Росією та зосередження сил митної служби та Прикордонних військ на кордонах з Росією і Молдовою за рахунок західного кордону;
- f) покращення інформаційного обміну між Держмитслужбою та митницями сусідніх держав;
- g) одночасний рух України та Росії до гармонізації з європейським законодавством.

Також слід зауважити, що всі запропоновані дії мають здійснюватись в тісній співпраці між державними органами (Державна податкова адміністрація, Держмитниця, Прикордонні війська, ЗМІ).

### Прогноз можливих наслідків впровадження альтернативи 2

Можна сподіватися, що вжиття перерахованих заходів може призвести до поступового зменшення питомої ваги в обігові нелегальних тютюнових виробів. Так, наприклад, завдяки подібним заходам в Ірландії протягом 1995 – 1997 років майже повністю вдалося подолати вуличну торгівлю тютюновими виробами. Також слід зазначити, що у разі вдалого виконання поставлених завдань вдасться подолати й інші суспільні проблеми, такі як контрабанда зброї, наркотиків, алкогольних виробів, нелегальна міграція і незаконне ввезення інших товарів.

Щодо вітчизняного тютюнового ринку, то тут слід зауважити, що він зараз підійшов до межі насичення, що неминуче призведе до цінової війни у всіх його сегментах. Перепон законодавчого та антимонопольного характеру на тепер практично немає, а це означає, що вітчизняним фабрикам, яким до цього вдавалося триматися на плаву, за рахунок меншої відпускної ціни, в подальшому буде вкрай важко. Крім того, слід чекати активної дії Уряду (підвищення ставок акцизу).

## Використані джерела

1. Закон України від 7 грудня 2000 року №6049 “Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання виробництва й обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів”.
2. Закон України від 18 січня 2001 року № 2238-III “Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років”.
3. Указ Президента України від 11 липня 2001 року № 510 “Про посилення державного контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів”.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 7 серпня 2001 року № 940 “Про заходи щодо посилення державного контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів та справлянням акцизного збору”.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 липня 2002 р. N 932 “Про затвердження переліків документів і груп товарів, які підлягають захисту голографічними елементами”.
6. Наказ ДПА України від 9 серпня 2001 року Т 320 “Про створення Департаменту з питань адміністрування акцизного збору та контролю за виробництвом і обігом підакцизних товарів”.
7. Причини і наслідки нелегального імпорту та обігу тютюнових виробів в Україні. – К.: МЦПД, 2000. – 38с.

8. [www.fooddept.gov.ua/tabak](http://www.fooddept.gov.ua/tabak) – Укртютюн (Українська асоціація виробників та заготівельних підприємств);
9. Д. Ляпин. Защитники голограммизации снова проигнорировали предпринимателей // Галицкие контракты. – 2001. №22.
10. И. Талов. Табачные капитаны // Бизнес №12 (479), 25 марта 2002 г.
11. И. Талов. “Портреты” производителей // Бизнес №9 (424), 26 февраля 2001 г.
12. И. Талов. Битва в дыму // Бизнес №9 (424), 26 февраля 2001 г.
13. И. Талов. Промышленно-торговый обзор табачной промышленности // Бизнес №40 (455), 1 октября 2001 г.

**Додаток 1****Відрахування тютюнової галузі до Зведеного бюджету**

Таблиця 8

**Відрахування тютюнової галузі до Зведеного бюджету у 1998-2001 роках (млн. грн.)**

	1998	1999	2000	2001
Акцизний збір з вітчизняних товарів (тютюнова галузь)	288,0	523,2	446,5	583,0
Акцизний збір з вітчизняних товарів	1099,5	16448,6	1797,6	2206,7
Всього надходжень до Зведеного бюджету, які контролює ДПА України	23598,2	26658,1	34554,1	36341,3
Відсоток відрахувань з акцизу на тютюнові вироби до загальних надходжень за акцизним збором	26,2	31,7	24,8	26,4
Відсоток з акцизу на тютюнові вироби до надходжень до Зведеного бюджету	1,2	2,0	1,3	1,6

Таблиця 9

**Відрахування тютюнової галузі до Зведеного бюджету за станом на 1 серпня у 1998-2002 роках (млн. грн.)**

	січень– липень 1998	січень– липень 1999	січень– липень 2000	січень– липень 2001	січень– липень 2002
Акцизний збір з вітчизняних товарів (тютюнова галузь)	123,5	285,9	239,4	308,7	359,0
Акцизний збір з вітчизняних товарів	486,6	808,2	910,3	1 204,6	1 951,8
Всього надходжень до Зведеного бюджету, які контролює ДПА України	11 854,2	14 848,0	16 607,4	20 179,4	22 221,4
Відсоток відрахувань з акцизу на тютюнові вироби до загальних надходжень за акцизним збором	25,4	35,4	26,3	25,6	18,4
Відсоток з акцизу на тютюнові вироби до надходжень до Зведеного бюджету	1,0	1,9	1,4	1,5	1,6

**Оксана Фуголь**

*(Дніпропетровський регіональний інститут державного управління УАДУ)*

## **Залучення громадян до процесу стратегічного планування розвитку міста**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** стратегічне планування міст в Україні проходить без участі територіальної громади в процесі визначення місії міста, бачення міста та основних напрямків його розвитку. Все це визначають керівники органів місцевого самоврядування.

Основними складовими цієї проблеми є:

- недостатнє розуміння важливості стратегічного планування з боку людей, які виробляють та приймають рішення;
- брак визначених цілей, які стосуються майбутнього міста;
- визначення бачення майбутнього міста має здійснювати вся громада;
- брак досвіду та навичок в розробці та впровадженні стратегічного планування.

**Клієнт:** міськвиконком.

#### **Зацікавлені сторони:**

- члени територіальної громади;
- органи місцевого самоврядування (мер міста, депутати міської ради);
- місцеві підприємства, бізнесові організації, неприбуткові та благодійні установи.

**Цілі розв'язання проблеми:** розробка ефективної системи участі територіальної громадами в процесі стратегічного планування міста.

#### **Альтернативні варіанти:**

1. Продовжувати теперішню політику. Не залучати громадян до процесу стратегічного планування.
2. Залучати громадян лише до процесу розробки стратегічного плану.
3. Місцеві органи влади мають заохочувати участь громадськості на всіх стадіях процесу стратегічного планування (розробки, впровадження та вимірювання результатів).

**Рекомендації:** оцінювання запропонованих варіантів політики за визначеними критеріями дозволило обрати третю альтернативу – заохочення органами місцевого самоврядування громадськості до участі у процесі стратегічного планування.

### **Аналітична записка**

#### **Визначення проблеми**

Стратегічне планування міст в Україні проходить без участі територіальної громади в процесі визначення місії міста та основних напрямків його розвитку. Все це визначають керівники органів місцевого самоврядування.

В той же час стратегічне планування має значний потенціал для визначення основних напрямків розвитку, використання ресурсів на поставлені цілі та краще розуміння становища. Стратегічне планування застосовується в бізнесі, але зараз дуже активно його використовують державні та неприбуткові установи.

Стратегічне планування створює продукт – план, який поєднує напрямки розвитку організації з рішеннями щодо використання ресурсів та тактики.

Головною метою стратегічного планування є розробка напрямків політики та відбір відповідних стратегій впровадження в основні сфери діяльності, такі як планування міста, формування бюджету та програм розвитку.

Через стратегічне планування державні установи або органи місцевого самоврядування можуть:

- досліджувати оточення, в якому вони існують та управляють;
- дослідити чинники та тенденції, які впливають на методи ведення справ та виконання своїх функцій;
- намагатися виконати накази виборців.

Існує три фундаментальні питання, які органи місцевого самоврядування можуть поставити та отримати відповідь від мешканців міста в процесі стратегічного планування розвитку міста:

1. Ким та чим ми є, що ми робимо зараз та чому?
2. Ким ми бажаємо бути та що збираємось робити в майбутньому?
3. Як ми збираємось досягти цілі: відтепер до обраного або запланованого майбутнього?

Існує безліч потенційних переваг від процесу стратегічного планування, хоча нема гарантій, що вони будуть втілені в практику. Це такі вигоди:

- зростання ефективності;
- збільшення результативності;
- вдосконалення розуміння та покращення вивчення;
- кращий процес прийняття рішень;
- вдосконалення комунікацій та зв'язків з громадськістю;
- зростання потенційної підтримки.

## Опис проблеми

### Масштаби проблеми

На сьогоднішній момент існує велика кількість проблем, які стосуються встановлення та запровадження стратегічного планування в Україні.

Основними елементами цієї проблеми є:

*недостатнє розуміння важливості стратегічного планування з боку людей (політиків, депутатів місцевих рад, керівників органів місцевого самоврядування, які приймають відповідальні рішення).* Лише їх невелика частина в Україні сьогодні розуміють і підтримують запровадження механізмів стратегічного планування;

*Бракує чітко визначених цілей, які стосуються майбутнього міста.* Якщо не знаєш цілі, якої прагнеш досягти, то не спроможний визначити стратегічні напрямки руху.

Радянська система централізованого планування визначала роль та функції кожного міста як частки регульованої системи. А оскільки державний механізм централізованого управління економікою припинив своє існування в теперішній час, то більшість міст та містечок в Україні зараз існують без будь-яких узгоджених стратегій свого розвитку;

*Процес визначення певного бачення майбутнього має бути узгоджений з територіальною громадою.* Це бачення, основна місія міста, має бути сформована через велику кількість консультацій з громадськістю (багатими та бідними, здоровими та хворими, працівниками та безробітними тощо). В цьому процесі консультацій з громадськістю мають застосовуватися методи визначення потреб та бажань всього населення;

*недостатність досвіду та навичок в розробці та впровадженні стратегічного планування.* В минулому, ми здійснювали розробку наших планів соціального та економічного розвитку так. Проектні організації складали для міст та містечок довгострокові плани розвитку. Ці плани головним чином базувались на встановленні чисельної кількості показників, які в свою чергу групувались у спеціальні категорії. Формально, ця інформація базувалась на якісних показниках так званого генерального плану, який встановлював жорсткі показники обсягів виробництва, рівня зайнятості, обсягів інвестицій на реконструкцію різного роду об'єктів народного господарства та багато інших показників. Така всеохопна планова система була сильно догматичною та не допускала можливості пристосування до проведення коригування, у зв'язку зі змінами, які

відбулись у навколишньому середовищі. Розробники цих планів ніколи не цікавились думкою громадян щодо майбутнього розвитку міста.

Ситуація змінилась з запровадженням місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” територіальна громада отримала право розв’язувати різноманітні місцеві питання самостійно, виходячи з інтересів місцевого населення. Це стосується перш за все планування розвитку. Люди можуть визначати бачення майбутнього свого міста, план заходів для досягнення цього майбутнього та оцінювати найдоцільніший підхід до впровадження цих заходів. Участь громадськості в житті міста, в цілому, і в процесі стратегічного планування зокрема, є однією з особливостей демократичного суспільства.

Таким чином, участь громадян в процесі стратегічного планування є важливою частиною розробки, запровадження та оцінювання виконання успішного стратегічного плану міста.

### Законодавство

Конституція України визначила місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно розв’язувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об’єкти їхньої спільної власності, що перебувають у управлінні районних і обласних рад.

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; розв’язують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. В ньому детальніше прописані повноваження органів місцевого самоврядування у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку.

Так, органи місцевого самоврядування готують програми соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільові програми з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організують їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм; забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби в місцевих будівельних матеріалах, паливі; розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням; попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення за потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань.

Тобто, як видно, Законом закладено фундамент успішного запровадження стратегічного планування, органи мають усі можливі повноваження у цій сфері, але нема конкретних механізмів і шляхів складання стратегічних планів в містах.

Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”. Цей Закон визначає правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави. Законом встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і

соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України.

Недоліком закону є його декларативність. Він встановлює лише загальні принципи планування. Бракує наголошення на необхідності стратегічного планування в містах. Має на меті встановлення централізованого планування в країні.

### Консультації

Зацікавленими сторонами у цьому питанні є:

- члени територіальної громади;
- місцеві органи самоврядування (міський голова, депутати міської ради);
- місцеві підприємства, бізнесові організації, неприбуткові та благодійні установи.

### Моделювання проблеми

Метою розробки аналітичної записки є:

розроблення ефективної системи участі громадян в процесі стратегічного планування розвитку міста:

- проаналізувати проблему та визначити перешкоди, з якими стикаються місцеві органи влади під час спроб запровадження стратегічного планування за участю громадян;
- розробити альтернативи та опрацювати пропозиції щодо того, як покращити нинішню ситуацію в Україні.

### Альтернативні варіанти

Існує кілька варіантів розв'язання цієї проблеми.

- 1) Продовжувати нинішню політику. Не залучати громадян до процесу стратегічного планування.
- 2) Залучати громадян лише до процесу розробки стратегічного плану.
- 3) Місцеві органи влади мають заохочувати участь громадськості на усіх стадіях процесу стратегічного планування (розробки, впровадження та вимірювання результатів).

**Альтернатива 1.** *Продовжувати теперішню політику, не залучаючи громадян до процесу стратегічного планування міста*

Переваги:

1. Цей варіант не потребує додаткових адміністративних та фінансових ресурсів.
2. Він дозволяє органам місцевого самоврядування значно легше приймати рішення, ніж коли у цьому процесі беруть участь громадяни.

Недоліки:

1. Порушуються принципи демократичного суспільства (Конституція України та Закон України "Про місцеве самоврядування").
2. Не дає можливості проводити реформи, поліпшити економічну ситуацію в кожному конкретному місті.
3. Це збільшує недовіру до органів влади з боку членів територіальної громади.

**Альтернатива 2.** *Залучати громадян до процесу розробки стратегічного плану міста*

Переваги:

1. Це демократичніше: залучати громадян до процесу розробки стратегічного плану міста, ніж не залучати взагалі.
2. Дає можливість визначати місію, бачення та основні напрямки майбутнього розвитку міста. Все це здійснюється в тісному контакті з громадськістю.

Недоліки:

1. Не повністю беруться до уваги думки громадян, щодо результатів реалізації запропонованих заходів.
2. Це усуває можливість критичного оцінювання запровадження стратегічного плану.

**Альтернатива 3.**

*Органи місцевого самоврядування заохочують участь громадян на всіх стадіях процесу стратегічного планування (розробки, запровадження та вимірювання результатів)*

Переваги:

1. Ця пропозиція враховує потреби та бажання більшості громадян щодо визначення майбутнього розвитку міста.
2. Цей варіант має всі риси демократичності, тому що процес стратегічного планування базується на консенсусі.
3. Участь громадськості на всіх стадіях стратегічного планування підвищить довіру громадян до місцевих органів влади.

Недоліки:

1. Такий план заходів потребує значних коштів та часу на запровадження цих заходів.
2. Необхідно переконати керівництво місцевих органів влади у важливості й необхідності запровадження стратегічного планування за участі членів територіальної громади.

**Рекомендації****Розгляд та оцінювання запропонованих альтернатив**

Критерій	Альтернатива 1	Альтернатива 2	Альтернатива 3
Ефективність	1	3	5
Політична здійсненність	5	4	3
Адміністративна здійсненність	5	4	3
Результативність	1	3	5
Рівність	1	3	5
<b>Загальна сума</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>21</b>

Критерії оцінки: ефективність, результативність, рівність

Оцінювання варіантів політики дало можливість зробити висновок, що третя альтернатива є найдоцільнішою тому що:

- зможемо досягти найбільшої ефективності;
- краще співвідношення між економічними витратами-доходами і отриманою для суспільства вигодою (результативністю);
- досягнення найбільшої рівності, тому що всі члени територіальної громади беруть участь в процесі стратегічного планування, таким чином, буде здійснено задоволення потреб більшості громади.

**Впровадження**

Для того щоб запровадити третій варіант, органи місцевого самоврядування мають зробити такі кроки:

крок I – розробити нормативні акти, які стосуються процесу стратегічного планування (розробка планів має здійснюватись раз на 4 роки);

крок II – запровадити системи інформування населення про процес стратегічного планування. Здійснення цього зараз не можливе через брак коштів на придбання необхідної кількості комп'ютерів для органів місцевого самоврядування, лише невеликий відсоток громадян мають власні комп'ютери, підімкнені до глобальної мережі Інтернет;

крок III – розробити систему оцінювання впровадження стратегічного плану (вимірювання результатів). Оцінювати повинні не лише органи місцевого самоврядування, але й члени територіальної громади, недержавні організації, громадськість.

Головний момент, який необхідно враховувати з метою ефективного впровадження стратегічного планування – систематичність цього процесу впровадження. Основні етапи впровадження повинні враховувати

- 1) визначення спільного бачення майбутнього економічного розвитку;
- 2) зазначення основних об'єктів економічного розвитку. Основними такими об'єктами є:
  - захист навколишнього середовища;
  - підвищення ділової привабливості міста;
  - розвиток центру міста та його околиці;
  - удосконалення добросусідських відносин з іншими містами та навколишніми селами;
  - розвиток малого бізнесу;
  - розвиток та вдосконалення ринку;
- 3) виконання СВOT (SWOT)-аналізу:
  - **Strengths** (сильні сторони): визначення конкурентних переваг регіону;
  - **Weaknesses** (слабкі сторони): визначення перешкод економічного розвитку;
  - **Opportunities** (можливості): визначення потенційних вигід та переваг;
  - **Threats** (загрози): визначення загроз та непередбачуваних наслідків;
- 4) зосередитися на кількох життєво необхідних заходах;
- 5) розвинути план дій, з метою впровадження цих заходів;
- 6) визначити відповідальних;
- 7) встановити графік запровадження;
- 8) впровадити;
- 9) оцінити та забезпечити зворотній зв'язок.

Детальніше зупинимось на таких пунктах.

*Громади визначає спільне бачення та цілі економічного розвитку.*

Відповідальні працівники, які займаються економічним розвитком, потребують участі громадян, оскільки це допомагає зрозуміти цінності громади та розробити загальне спільне бачення економічного розвитку. Залучення громадян також важливе для визначення узгоджених цілей економічного розвитку. Дуже часто це означає планування розвитку відсталих галузей промисловості та підприємств, щоб зробити їх конкурентнішими. На цьому шляху має місце конфлікт інтересів. Тому, для того щоб успішно його подолати, необхідно мати терпіння та навички у розв'язанні конфліктів. Найважливіше, що б дало можливість подолати цю проблему є забезпечення форуму, на якому усі сторони зможуть висловити свою думку.

*СВOT-аналіз.* Визначаються стейкхолдерами, ці стейкхолдери залучаються до СВOT-аналізу, це дозволяє підготувати фундамент для майбутнього успішного економічного планування. Працівники органів місцевого самоврядування повинні якомога раніше залучити стейкхолдерів до проекту розробки стратегічного плану. Це дозволить усім учасникам бачити та розуміти план розвитку.

*Оцінювання та зворотній зв'язок.* Оцінювання та зворотній зв'язок мають бути завжди частиною плану дій. Оцінювання може здійснити як сама установа, так і хтось за її межами або створена для цього фокус-група. Незалежно від обраного підходу, результати оцінювання мають бути представлені широкому загалу, таким чином відбувається зворотній зв'язок. Крім того, громадяни мають бути проінформовані через ЗМІ про те, як отримані результати оцінки впливають на розробку подальших заходів.

**Використані джерела**

1. Конституція України. – К., 1996.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”.
3. Джейсон Вудмензі. Бачення бажаного майбутнього міста громадою: залучення громадян до участі у стратегічному плануванні //Аспекти місцевого самоврядування. – 2000. – № 2.
4. Петерсон М. Принципи розробки стратегічного бачення //Аспекти місцевого самоврядування. – 2000. – № 2.
5. Бороднюк Н. Процес стратегічного планування у містах пішов... Але дуже поволі //Аспекти місцевого самоврядування. – 2000. – №2.
6. Кращі інноваційні проекти в місцевому самоврядуванні України // Аспекти місцевого самоврядування. – 2000. – № 2.
7. Пархоменко В., Прошко В. Громада планує своє майбутнє // Аспекти місцевого самоврядування. – 2000. – №2.
8. Процик Т.Ф. Сучасний стан стратегічного планування розвитку міста // Актуальні проблеми державного управління. – 2000. – Вип. 3.
9. Федів І. Львів: досвід адміністративної реформи на рівні місцевого самоврядування: Монографія. – К.: Видавництво УАДУ., 2001.
10. Шаров Ю. Стратегічне планування// Збірник наукових праць УАДУ. – 2000. – Вип. 1.
11. Сайт стратегічного планирования в городах и регионах. <http://citystrategy.leontief.ru/>
12. “Территориальное стратегическое планирование на принципах широкого общественного участия” / Составители: Б.С. Жихаревич, Е.Г. Белова, Ж.В. Подолько. – СПб.: МЦСЭИ “Леонтьевский центр”, 2000. – 32 стр., илл., табл. (на сайте <http://iskitim.nso.ru>).
13. Scott J. Rogers. Possibilities for Public Participation in Toronto Plan: Developing The Principles and Practice.
14. Eric Chetwynd, Jr., Frances J. Chetwynd. A practical Guide to Citizen Participation in Local Government in Romania. – 2001.
14. The practice of Local Government Planning. – 1979.
15. City of Burlington: Strategic plan 2001-2003 “Future focus V... New century, New directions”. – 2001.
16. York region: 2001 Annual report. – 2001.
17. Bryson, John M. Creating and implementing your strategic plan: a work book for public and non-profit organizations / John m. Bryson, Farnum K. Alston. – San Francisco. – 1996.
18. Community economic development: perspectives on research and policy. – 1994.
19. Hodge. Gerald Planning Canadian Communities. – 1991.
20. Smart Growth Strategy.
21. Urban management reform in Russia <http://www.urbanecomomics.ru>.
22. Strategic plan for Saint-Petersburg <http://stratplan.leontief.ru>.

*Додаток 1***Досвід стратегічного планування в Канаді**

Для того щоб досягти цілі свого дослідження, я використовувала різні наукові методи, такі як аналіз, синтез, індукція, дедукція. Я проаналізувала та порівняла процес стратегічного планування в Україні, Канаді та інших країнах. Метод синтезу використала, даючи рекомендації щодо того, як необхідно покращити теперішню ситуацію.

*Канадський досвід*

Канада має значний і цікавий досвід у розробці та впровадженні різноманітних стратегічних планів, на різних рівнях, таких як федеральний, провінційний та місцевий. Уряд провінції Онтаріо має свій особистий стратегічний план, який має назву “стрімке зростання” (Smart Growth). Цим документом встановлено основні пріоритети майбутнього зростання і розвитку в провінції, тобто *бачення* сприяє розвитку сильної економіки, міцної громади та здорового суспільства.

Для того, щоб розвивати стратегію “стрімке зростання”, уряд визначає основні обговорювані напрямки з питань транспортування, інфраструктури, землекористування, житла та державних інвестицій. Ця стратегія вибору гарантує відповідність балансу до основних вимог щодо якості життя в Онтаріо.

Протягом розробки цієї стратегії уряд провінції Онтаріо здійснив цілу низку консультацій з урахуванням ідей і розуміння “стрімкого зростання”.

Ці консультації мали три основних компоненти:

- запрошення громадськості здійснити свій внесок в розробку стратегії, і як результат понад 10 тис. громадян завітали на сайт “стрімкого зростання”, та було отримано понад 450 відгуків та пропозицій;
- 33 зустрічі з представниками муніципалітетів, зокрема виборними представниками та персоналом;
- 17 одноденних зустрічей по всій провінції, до яких було залучено понад 700 стокхолдерів з різних верств населення, різними інтересами, зокрема з онтарійських муніципалітетів, місцевих бізнесових структур, розробників проєктів, планувальників територій тощо.

Відповідно до цієї стратегії місцева влада розроблює стратегічний план комуни.

Ми завітали до одного такого органу місцевої влади. Це була міська рада Берлінгтону, що не подалік від Торонто.

Стратегічний план розвитку цієї громади прийняла міська рада у червні 2001 року. Берлінгтон вже має 5 стратегічних планів (1988, 1991, 1995, 1998, 2001). Особливість методики складання стратегічних планів міста полягає в їх етапах складання. Складаються плани раз на 3 роки, після виборів до міської ради. Це дуже корисний досвід, оскільки в більшості випадків нова міська рада не бажає виконувати ті плани, які розробив і ухвалив попередній склад міської ради.

Робоча група, яка займалась розробкою стратегічного розвитку в Берлінгтоні мала 17 членів:

- усі 7 депутатів міської ради (чисельність мешканців міста Берлінгтон становить 150 тис.);
- 7 керівників основних підрозділів муніципалітету (управитель міста (City Manager), головний менеджер з корпоративних і комунальних послуг, з розвитку та інфраструктури, міський повірений корпоративної ради, директор з доріг та утримання парків, менеджер з розвитку та технічного обслуговування);
- 2 помічники (менеджер з доходів бюджету та оподаткування, менеджер з координації);
- асистент управителя міста.

Процес розробки, коригування та схвалення стратегічного плану продовжується 6 місяців. Основними стадіями цього процесу є: настановча зустріч, коли здійснюється презентація груп (рад) та комітетів. Далі йде зустріч групи стратегічного планування, громадські зустрічі, огляд думок громадськості, публікація проєкту з метою отримання зауважень та остання стадія – схвалення стратегічного плану міської ради.

В основу процесу стратегічного планування покладено процес консенсусу, оскільки це колективна угода, за участі усіх громадян, кожний член громади дає свою згоду.

Впродовж створення останнього стратегічного плану (2001 рік), було організовано 3 зустрічі:

- перша зустріч – з вибірково відібраними стокхолдерами;
- друга зустріч – з основними стокхолдерами;
- третя зустріч – зустріч у відкритому для громадськості залі.

Мало того, управитель міста щорічно звітує, щодо впровадження та вимірювання результатів. Правильність цього підходу підтверджена статистичною інформацією, такою як постійне зростання населення, підвищення рівня зайнятості тощо.

Іншим прикладом успішності впровадження стратегічного підходу в діяльність місцевих органів самоврядування є бізнес-план, складений Йоркським регіональним муніципалітетом на 2001-2026 роки. Цей план тісно пов'язаний з бюджетом муніципалітету, податками, економічним розвитком і різними видами планування (землепланування, містопланування тощо). Здійснюється розробка довгострокових планів (стратегій) та короткострокових планів (тактик).

В них є бачення свого регіону, зокрема має салоган “Працівники муніципалітету Йорк готові надавати економічно ефективні та якісні послуги громадянам, споживачам та підприємствам, які відповідають потребам нашої все більшої громади”.

Результати впровадження цієї стратегії такі. Йоркський регіональний муніципалітет в Канаді є одним з таких, що найшвидше зростають. Це відбувається завдяки чудовому поєднанню якості життя, економічному зростанню в Канаді та близьості до найбільшого канадського міста – Торонто. За період 1995-2001 років, область Йорк зросла на 180 тис. мешканців.

Велика кількість міст, містечок, селищ у світі мають свої власні стратегічні плани. Кожний орган місцевого самоврядування застосовує різні методи розробки, розгляду та впровадження стратегічних планів та різних форм участі громадськості в цьому процесі.

Розглянемо та порівняємо основні елементи процесу стратегічного планування, які застосовуються у різних країнах світу.

#### **Порівняльний аналіз процесу стратегічного планування у Канаді, США, Росії та Україні**

	<i>Канада</i>	<i>США</i>	<i>Україна, Росія *</i>
Організаційна структура			
• працівники органів місцевого самоврядування	–	–	√
• до команди входять члени територіальної громади, виборні особи місцевої влади, працівники органів місцевого самоврядування	√	√	–
Форми суспільного обговорення			
• широкомасштабні конференції, публікації в місцевій пресі, рекламні компанії в Інтернеті	√	√	–
Вимірювання результатів впровадження стратегічного плану	√	√	–

\* В більшості випадків, але існують певні винятки з цього правила (наприклад, стратегічний план розвитку в Росії; в Україні – Тернопіль, Івано-Франківськ). В процесі стратегічного планування в цих містах на певних стадіях бере участь громадськість.

Аналіз закордонного досвіду показав, що кращі результати місцевого економічного розвитку були досягнуті в містах, де беруть до уваги інтегрований послідовний та програмний підходи. Середнє та довгострокове планування місцевого економічного розвитку має високий ступень ефективності для раціонального використання ресурсів, залучення всіх зацікавлених груп місцевої громади, визначення стратегічних цілей розвитку та концентрації усіх зусиль на їх досягненні.

Досвід, який я вивчила у Канаді, дає можливість покращити нинішню ситуацію в країні через успішне проведення реформ, особливо в економічній сфері.

**Віталій Царан**

(УАДУ, м. Київ)

## **Політика енергоощадження у житлово-комунальній сфері міста Києва**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** визначення оптимального варіанту політики київської місцевої влади щодо впровадження системи комерційного обліку споживання енергоресурсів (передусім теплової енергії) на об'єктах житлово-комунальної сфери.

Нинішня ситуація з розрахунками за спожиті енергоносії характеризується стійкою тенденцією до зростання боргових зобов'язань між учасниками ринку теплової енергії, який є місцевою природною монополією та регулюється шляхом встановлення тарифів на послуги з боку Київської міської державної адміністрації.

Брак обліку споживання енергоресурсів спотворює відносини між постачальниками та споживачами, є суттєвим бар'єром на шляху реалізації енергоощадних заходів, спрямованих на підвищення ефективності використання енергоресурсів у житлово-комунальній сфері міста.

**Клієнт:** Київська міська державна адміністрація в особі Головного управління палива, енергетики та енергоощадження.

#### **Зацікавлені сторони:**

- структурні підрозділи Київської міської державної адміністрації (Головне фінансове управління, Управління з питань цінової політики, Головне управління житлового господарства, Головне управління економіки),
- Київрада,
- постачальники послуг (АЕК "Київенерго", ЗАТ "Енергогенерувальна компанія "Укр-Кан Пауер").

#### **Цілі розв'язання проблеми:**

- створення ефективної системи розрахунків за енергоресурси шляхом переведення всіх об'єктів житлово-комунальної сфери м. Києва на комерційний облік споживання цих ресурсів;
- забезпечення на такій основі справедливого розподілу ресурсів між постачальниками та споживачами, а також між різними групами споживачів.

#### **Альтернативні варіанти:**

- 1) збереження нинішньої політики;
- 2) залучення коштів третіх сторін у проекти впровадження засобів обліку та регулювання споживання енергоресурсів;
- 3) запровадження тарифної політики, спрямованої на повне відшкодування собівартості енергоресурсів, а також врахування в складі тарифів витрат на встановлення засобів обліку, їх обслуговування, ремонт та метрологічну перевірку.

**Рекомендації:** на основі проведеного якісного аналізу пропонується до впровадження варіант 2, що забезпечує найвищу інтегральну оцінку за універсальними критеріями (результативність, ефективність, справедливість, адміністративна та політична здійсненність). Замовнику дослідження надано рекомендації щодо напрямків інституційної підтримки запропонованого рішення.

## Аналітична записка

### Визначення проблеми для аналізу

Загальною проблемою енергетичного сектора міста, як в цілому й України, є високий рівень енергомісткості продукції та більшості послуг. Цей показник у декілька разів вищий ніж у розвинених країнах світу. Загальний потенціал енергоощадження, тобто потенціал скорочення енергоспоживання, оцінюється спеціалістами в 40-50%. Реалізація цього потенціалу полягає у послідовному впровадженні енергоощадних заходів, які покликані принести суспільству принаймні дві вигоди: загальне оздоровлення економіки внаслідок переливання звільнених ресурсів в суміжні сфери виробництва та зниження шкідливого впливу енергетики на навколишнє середовище.

З позицій місцевої влади політика енергоощадження повинна охоплювати, в першу чергу, два сектори: бюджетну сферу та житлово-комунальне господарство, оскільки в першому випадку фінансування енергоспоживання бюджетних установ напряму забезпечується місцевим бюджетом, а в другому – житловий фонд належить до комунальної власності та споживає значну частину від загального обсягу енергоресурсів (особливо теплової енергії).

У ретроспективному аспекті найдраматичніша ситуація з використанням енергоресурсів склалася саме у житлово-комунальному секторі. Спроби забезпечити створення збалансованої системи розрахунків в житлово-комунальній сфері м. Києва за останні роки зводилися переважно до двох головних складових:

- поетапного підвищення тарифів на комунальні послуги разом з компенсаційними заходами у вигляді житлових субсидій населенню;
- поступової концентрації та централізації грошових потоків (з метою посилення контролю за використанням цих коштів), а також побільшення постачальних організацій.

Реалізація такої політики призвела до відносного покращення фінансового становища постачальників послуг та збільшення валових надходжень плати за використані енергоресурси, але не зняла головного питання – накопичення заборгованості в ланцюгу *споживач → житлово-експлуатаційна організація (далі ЖЕО) → постачальник житлово-комунальних послуг → постачальник первинних енергоресурсів → зовнішній борг України* продовжується.

Незбалансованість платежів за комунальні послуги як проблемну ситуацію, можна поділити на такі складові:

- 1) брак належної системи комерційного обліку енергоресурсів, які споживає населення (крім електроенергії);
- 2) недоліки механізму стягнення заборгованості за спожиті енергоресурси з населення;
- 3) недостатнє організаційне забезпечення процесів залучення інвестицій для проведення заходів з енергоощадження;
- 4) неефективне ціноутворення тарифів на комунальні послуги для населення (затратний підхід).

Серед зазначених складових перша займає ключове місце, оскільки її розв'язання забезпечує основу для подолання інших пов'язаних проблем, а саме – створює стимули для зміни поведінки споживачів: зацікавлює їх у мінімізації своїх видатків на комунальні послуги.

Отже, проблема в тому, що бракує системи комерційного обліку споживання енергоресурсів у житлово-комунальній сфері м. Києва, і це є суттєвим бар'єром на шляху підвищення енергоефективності як для споживачів, так і для постачальників комунальних послуг.

Замовником цього дослідження виступає Головне управління палива, енергетики та енергоощадження Київської міської державної адміністрації.

### Опис проблеми

#### Масштаби проблеми

Симптомами проблемної ситуації з розрахунками за спожиті енергоресурси протягом останніх років є стійка тенденція до накопичення розрахункової заборгованості між суб'єктами цього ринку.

За інформацією Головного управління палива, енергетики, енергоощадження Київської міської державної адміністрації станом на 01.01.2002 року загальна заборгованість ЖЕО за спожиті комунальні послуги становила 508999 тис. грн., в тому числі (див. табл. 1).

Таблиця 1

Вид комунальних послуг	обсяг заборгованості, тис. грн.	Відсоток від загальної заборгованості, %
за підігрів води та центральне опалення	377274	74,1%
за природний газ	17419	3,4%
за електричну енергію	11568	2,3%
за холодне водопостачання	95513	18,8%
інші послуги	7224	1,4%

Порівняно з початком минулого року обсяг заборгованості зріс на 25,8%. В свою чергу, аналіз структури заборгованості свідчить про те, що найбільшу питому вагу серед боржників ЖЕО складає безпосередньо населення – 375670 тис. грн. або 73,8%. Постачальники комунальних послуг з кожним роком опускаються все нижче у “боргову яму” і основними причинами такого стану речей називають невідповідність тарифів на комунальні послуги їх реальній вартості та низьку платіжну дисципліну споживачів.

#### Історія тарифної політики

До 1995 року система централізованого планування та штучного утримування низьких цін на комунальні послуги базувалася на дотаціях житлово-комунальним господарствам. При цьому частка реальної вартості послуг, яку сплачували споживачі, не перевищувала 5%, а держава витрачала на дотації понад 8% бюджету. Внаслідок стрімкого подорожчання енергоресурсів, що складають переважну частину собівартості комунальних послуг, тарифи, за якими вони сплачуються, теж зросли. Найдинамічніше підвищення тарифів проходило за 1995-1996 роки. Тоді для населення Києва опалення подорожчало у 20,5 рази, гаряче водопостачання – у 21,6 рази, водопостачання – у 27,4 рази. Незважаючи на таке зростання, на початку 1996 року рівень відшкодування населенням реальної вартості комунальних послуг становив лише 60%. В цей же час реальний рівень заробітної плати та інших доходів не давали можливості вчасно розраховуватися за спожиті послуги, почала накопичуватися заборгованість. Цей процес мав стійку тенденцію і був посилений за рахунок таких чинників:

- прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 12.10.95 р. № 798, яка призупинила нарахування пені за несвоєчасну оплату житлово-комунальних послуг;
- хоча постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.98 р. № 939, що надавала право встановлювати плату за користування житлом та на утримання житла Раді Міністрів АР Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям і фактично відкривала шлях до повного відшкодування споживачами комунальних послуг, вона була заблокована рішеннями Верховної Ради, а саме Законом України “Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України”, Законом України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про ціни і ціноутворення” (ці закони визнані згодом неконституційними відповідними рішеннями Конституційного Суду);
- механізм стягнення заборгованості через суд неефективний, що призвело до формування відносно великого прошарку “стійких неплатників”.

Політика стримування тарифів на житлово-комунальні послуги пояснюється також непопулярністю цього заходу серед переважної частини населення. Під тиском цієї обставини, особливо напередодні чергових виборчих кампаній, міська державна адміністрація не наважувалася на такі кардинальні кроки, перекладаючи відповідальність на Київраду. Наприклад, в результаті такої непослідовності тарифи на опалення та гаряче водопостачання замість осені 2000 року було запроваджено тільки з 01.07.2002 (розпорядження Київської міської державної адміністрації № 1245 від 20.06.2002 р.).

Таблиця 2

Категорія споживачів	Тариф на опалення, грн./Гкал (без ПДВ)			
	на 01.09.1997 р.	на 01.01.1999 р.	на 01.11.2000 р.	на 01.07.2002 р.
житлово-експлуатаційні організації	31,70	31,70	44,60	54,42
бюджетні споживачі	40,14	52,00	57,50	57,50
інші споживачі	53,50	70,00	70,00	80,00

Як видно з таблиці 2, тариф на опалення для житлового сектора поступово наближається до тарифу інших споживачів, хоча перехресне субсидювання різних груп залишається значним. Така цінова дискримінація призводить до зниження конкурентності продукції промислових споживачів на зовнішніх ринках.

#### Реформування системи розрахунків

У 1998 році в місті була суттєво змінена процедура розрахунків між населенням та постачальниками комунальних послуг. До 1998 року щомісячна плата за комунальні послуги акумулювалася на рахунках ЖЕКів. Починаючи з 1998 року, грошові потоки оплати за комунальні послуги централізовано через Головний інформаційно-обчислювальний центр (ГІОЦ) Київської міської державної адміністрації. Постачальники виставляють рахунки ЖЕО за загальний розрахунковий обсяг споживання енергоресурсів, а населення сплачує за уніфікованим тарифом на рахунки ГІОЦ Київської міської державної адміністрації.

ГІОЦ щоденно виконує функції з нарахування, збору, розщеплення та перерахування належних коштів за надані населенню комунальні послуги, а також підтримує такі електронні бази даних:

- інформація про склад сімей квартиронаймачів та характеристики їх помешкань для нарахування житлово-комунальних послуг (близько 800 тис. квартир);
- інформація про постачальників комунальних послуг (близько 280 організацій);
- інформація про банківські реквізити учасників розрахунків;
- інформація про пільгові категорії населення, обсяги пільг та субсидій.

Безперечно, запровадження централізованої системи розрахунків мало свої переваги:

- одержання оперативної, своєчасної та повної статистичної інформації про стан нарахування та сплати послуг;
- оптимальне розміщення коштів субсидій та пільг;
- прискорення руху коштів від споживача до постачальника;
- скорочення часу на підготовлення та підвищення якості прийняття рішень щодо тарифної політики;
- позитивний вплив постійного моніторингу на підвищення платіжної дисципліни споживачів.
- Основними вадами чинної системи розрахунків залишаються такі:
  - з ланцюга розрахунків за комунальні послуги вилучено ЖЕКи, що знижує зацікавленість останніх у повноті оплати з боку населення та зменшенні видатків на утримання житла;
  - переважна частина нарахувань проводиться на основі нормативів споживання та відповідних тарифів, а не на вимірюванні обсягів споживання послуг (крім електроенергії);
  - за більшістю видами комунальних послуг (крім електроенергії) споживачі не мають прямих абонентських угод з постачальниками.

#### Підстави для державного втручання

Головною підставою для державного втручання у відносини між споживачами енергоресурсів (населенням) та виробниками цих послуг є існування місцевої природної монополії на ринку цих послуг. За даними інформаційно-довідкової служби АЕК "Київенерго", ця компанія входить до десятки найбільших виробників електроенергії та є найбільшим виробником теплової енергії в Україні. Вона виробляє близько 80% від всієї теплової енергії в м. Києві на своїх ТЕЦ, крім того,

протягом останніх двох років вона одержала в управління мережі та виробничі об'єкти інших постачальників (ДКП “Київжитло теплокомуненерго” та ДКП “Академтеплоенерго”). Споживачем послуг АЕК “Київенерго” є практично кожен з мешканців міста.

Близько половини акцій АЕК “Київенерго” належить державі, 12,7% пакету є власністю територіальної громади міста та решта належить приватному капіталу. Державний пакет акцій та власність територіальної громади знаходяться в управлінні Київської міської державної адміністрації.

В структурі споживання енергоресурсів найбільшу питому вагу для населення складають видатки на опалення та гарячу воду. З технічного боку встановлення індивідуальних квартирних приладів обліку споживання теплової енергії для опалення помешкання, потребує повної заміни принципових схем теплозабезпечення для переважної більшості будинків, тому компромісним варіантом обліку є встановлення будинкових лічильників. Такі прилади, на погляд мешканців будинку є колективним благом, яке має характеристики місцевого суспільного блага (невиключеність та неконкурентність). Постачання такого блага нерегульованим ринком із споживання не можливе, що створює ще одну передумову для державного втручання.

#### Сучасний стан справ у розв'язанні проблеми

З метою забезпечення економного споживання води та тепла, налагодження прозорої системи витрачання та обліку енергоресурсів у житлово-комунальній сфері ще в 1995 році Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 947 “Про програму поетапного оснащення наявного житлового фонду засобами обліку та регулювання споживання води та теплової енергії на 1996-2000 роки”, що передбачала повне оснащення житлового фонду України будинковими лічильниками за п'ять років. Незважаючи на проведені у 1998 році коригування термінів виконання цієї програми, фактичний стан оснащення будинків лічильниками гарячої води та тепла на 1 січня 2001 року складав усього – 4,9%. Відповідальність за виконання цієї державної програми покладається на місцеві органи влади без урахування тієї обставини, що наявні бюджетні можливості не дозволяють виконувати поставлені завдання. Значне відставання у темпах виконання програми протягом всіх років з моменту ухвалення урядового рішення наочно це демонструє.

Одним з джерел фінансування встановлення засобів обліку могли б стати зовнішні позики. Так, серед інших заходів, встановлення приладів обліку теплової енергії передбачено угодою про позику Міжнародного банку реконструкції та розвитку (Закон України від 23 березня 1999 року “Про ратифікацію угоди про позику “Проект реабілітації та розширення централізованого теплопостачання м. Києва” між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 14 жовтня 1998 року”). В рамках цієї угоди передбачається поетапне встановлення приладів обліку споживання теплової енергії у житлових будинках міста, але такий напрямок проекту є другорядним для АЕК “Київенерго”. Аргументами на користь цього висновку є те, що переважна частина фінансування з загальної суми у 250 млн. доларів направляється на завершення будівництва котельні “Позняки”, реабілітацію і розширення ТЕЦ-5 та ТЕЦ-6, спорудження електричної підстанції “Центр”, заміну трубопроводів (80 км) централізованого теплопостачання. Крім того, графік виконання цього інвестиційного проекту відсуває на один з останніх етапів виконання робіт з встановлення лічильників.

Альтернативною спробою залучити кошти для встановлення приладів обліку можна назвати створення за рахунок оплати за спожиту теплову енергію спеціального фонду. Відповідно до розпорядження Київської міської державної адміністрації № 1245 від 20.06.2002 р. “Про встановлення тарифів на виробництво теплової енергії та житлово-комунальні послуги” одночасно з черговим підвищенням вартості теплопостачання для населення та інших споживачів створюються спеціальні рахунки у постачальників цих ресурсів АЕК “Київенерго” та ЗАТ “Укр-Кан Пауер”, на які ГРОЦ перераховує 2,5-3% від обсягу сплати населенням за спожиту гарячу воду та опалення. Порядок цільового використання акумульованих таким чином коштів на встановлення приладів обліку енергоресурсів тільки розробляється, проте очевидним є суперечність закладена в прийнятому рішенні. З одного боку, міська адміністрація відхилила пропозицію АЕК “Київенерго” встановити тариф для населення на рівні собівартості теплової енергії (близько 69 грн./Гкал), а з іншого зобов'язала постачальника відтягувати певну частину коштів з надходжень на роботи прямо не пов'язані з виробництвом теплової енергії. Про те, що

даний підхід не спрацює, свідчить попередня спроба 2000 року, коли на АЕК “Київенерго” покладалися аналогічні зобов’язання, але за рахунок спецфонду не було встановлено жодного лічильника – завжди знаходилися нагальніші потреби (закупівля палива, ремонтні роботи з підготовки до чергового сезону тощо).

#### Нагальність розв’язання проблеми

Хоч економічний ефект від запровадження систем обліку та регулювання споживання енергоресурсів очевидний, як і короткі терміни окупності цих проектів, широке впровадження енергоощадних заходів стримується чинною системою постачання та розрахунків за енергоресурси. Споживачі сплачують за опалення та гарячу воду за уніфікованими тарифами, розрахованими відповідно на 1 м<sup>2</sup> та одну особу. Таким чином, споживач позбавлений мотивації скорочувати видатки на оплату комунальних послуг, оскільки від обсягів споживання (або навіть – марного витрачання цих ресурсів!) не залежить обсяг нарахувань з боку постачальника.

Те, що на більшості житлових будинків (станом на 01.01.2002 року таких налічується близько 8400) нема засобів обліку теплової енергії призводить до значних розбіжностей між встановленою нормою споживання тепла та фактичним його споживанням (як правило, встановлені нормативи на 30-40% вищі, ніж фактичне споживання енергоресурсів). Оплата за енергоресурси, що фактично не споживаються, провокує їх розкрадання, сприяє зростанню корупції, змушує населення сплачувати за неефективність діяльності постачальних компаній, створює передумови для переливання у тіньовий обіг значної частини грошових потоків. Ці обставини вимагають термінового реагування з боку місцевих органів влади.

З одного боку, ми знаємо, що енергоресурси витрачаються неефективно, з іншого – збирання плати за таке “марнотратство” обмежується платоспроможністю населення та чинним механізмом розрахунків. Чи існує рішення для подолання обох проблем одночасно?

#### **Консультації**

Зацікавлені сторони, що причетні до розв’язання поставленої проблеми, можна представити так:

- 1) структурні підрозділи Київської міської державної адміністрації, що залучатимуться до обов’язкового погодження рішень (Головне фінансове управління, Управління з питань цінової політики, Головне управління житлового господарства, Головне управління економіки);
- 2) Київрада як місцевий представницький орган;
- 3) постачальники послуг (АЕК “Київенерго”, ЗАТ “Енергогенерувальна компанія “Укр-Кан Пауер”).

Міська влада, в цілому, проявляє неабиякий інтерес в питанні створення ефективної системи розрахунків, оскільки комерційний облік споживання енергоносіїв дозволить оптимізувати відносини між постачальниками та споживачами енергоресурсів, зніме один з бар’єрів у впровадженні енергоощадних заходів, що в підсумку сприятиме підвищенню ефективності роботи енергетичного комплексу міста. Проте позиція окремих представників міської влади не є однозначною. Представницький орган Київрада та окремі ключові фігури вищого керівництва, розуміючи свою залежність від настроїв населення, розглядають питання пов’язані з інтересами широких верств населення під кутом політичної оцінки наслідків своїх рішень, причому тільки у найближчій перспективі. Це заважає об’єктивно оцінити економічні аргументи спеціалістів на користь довгострокових проектів, що матимуть позитивний ефект у майбутньому.

Активне занепокоєння впровадженням змін в нинішню політику може бути викликано у представників постачальників енергоресурсів, для яких невідгідним є втрата валових надходжень від споживачів. Ця група є впливовою, фінансово потужною, може активно лобювати прийняття рішень в своїх інтересах.

Кінцеві споживачі комунальних послуг, які потерпають від перманентного підвищення тарифів на них, надзвичайно зацікавлені в об’єктивному оцінюванні обсягів споживання та встановлення відповідності між вартістю та якістю одержаних послуг. На жаль, споживачі не є організованою групою, їх вплив на розв’язання проблеми найактивніше проявляється тільки негативним чином, коли мова йде про вже прийняті рішення, що зачіпають їх інтереси.

## Моделювання проблеми

Встановлення засобів обліку енергоресурсів вимагає суттєвих капіталовкладень, фінансові можливості як споживачів, так і постачальників, обмежені, тому розв'язання проблеми необхідно шукати в напрямку залучення коштів з боку третіх осіб. Джерела залучення коштів по суті будуть визначальними у формулюванні альтернатив політики.

Самостійними цілями державної політики, що досліджується, є:

- 1) створення ефективної системи розрахунків за енергоресурси через переведення всіх об'єктів житлово-комунальної сфери м. Києва на комерційний облік споживання цих ресурсів;
- 2) справедливість у розподілі ресурсів між постачальниками та споживачами, а також між різними групами споживачів.

До інструментальних цілей політики слід віднести забезпечення необхідного бюджету для фінансування цієї програми.

Головним критерієм досягнення цілей політики слід обрати темп впровадження приладів комерційного обліку теплової енергії (наприклад, якщо програму реалізувати протягом п'яти років, річний темп впровадження складатиме 20% від загального обсягу будинків, які потребують встановлення приладів). Допоміжним критерієм є наявність надійного джерела фінансування для забезпечення встановлених темпів впровадження.

Серед головних обмежень в реалізації політики є здатність міської адміністрації встановлювати правила у відносинах між споживачем та постачальником тільки в межах своєї компетенції.

### Альтернативні варіанти:

- 1) збереження нинішньої політики;
- 2) залучення коштів третіх сторін у проекти впровадження засобів обліку та регулювання споживання енергоресурсів;
- 3) запровадження тарифної політики, спрямованої на повне відшкодування собівартості енергоресурсів, а також врахування в складі тарифів витрат на встановлення засобів обліку, їх обслуговування, ремонт та метрологічну перевірку.

### *Альтернатива 1. Збереження нинішньої політики*

Теперішня державна політика полягає в декларативному проголошенні завдань щодо оснащення житлового фонду засобами обліку та регулювання споживання енергоресурсів, джерела видатків при цьому не конкретизуються. Найвірогіднішими джерелами можуть вважатися: спецфонд, що формується за рахунок відрахування 2,5-3 % від тарифу, та централізовані запозичення в рамках кредиту Міжнародного банку реконструкції та розвитку. В цьому випадку програму встановлення приладів обліку реалізує монополіст-постачальник.

#### Переваги альтернативи:

- продовження нинішньої політики викликає найменше занепокоєння з боку зацікавлених груп;
- альтернатива не збільшує навантаження на міський бюджет.

#### Недоліки альтернативи

Альтернатива не забезпечує необхідні темпи впровадження засобів обліку (за рахунок згаданого спецфонду на охоплення комерційним обліком всіх будинків міста необхідно більше двадцяти років!).

Залучення кредитних коштів Міжнародного банку реконструкції та розвитку має один супутній наслідок у довгостроковій перспективі. На момент техніко-економічного обґрунтування проекту передбачалося поступове підвищення тарифів на тепlopостачання до рівня наближеного до світових цін, був передбачений конкретний графік такого підвищення, який став згодом обов'язковою умовою надання кредиту. Таким чином, необхідність повернення кредитних коштів рано чи пізно поставить на порядок денний питання приведення тарифів у межі, достатні для прибуткової діяльності постачальників енергоресурсів.

Обмеженням в реалізації цієї альтернативи є складність централізованого адміністративного управління програмою. Наприклад, відповідно до вимог Світового банку тендерні процедури на закупівлю товарів та послуг АЕК “Київенерго” проводяться за стандартами міжнародних торгів, що вимагає значно більше часу на виконання цих процедур, переможець одержує значні обсяги робіт, до виконання яких необхідно залучати підрядні організації. Безпосереднє керівництво з одного центру модернізацією тисяч теплопунктів справа не з легких.

### *Альтернатива 2. Залучення коштів третіх сторін у проекти впровадження засобів обліку та регулювання споживання енергоресурсів*

Потенційно проекти з встановлення засобів обліку енергоресурсів є прибутковими, мають короткий термін окупності, що підтверджується прикладами демонстраційних житлових будинків та окремих бюджетних установ, де відповідні прилади вже встановлені.

Реалізація цієї альтернативи полягає у створенні відповідних умов для діяльності на рівні розподілу енергоресурсів посередників типу енергосервісних компаній (ЕСКО), які інвестуватимуть власні кошти або кредитні ресурси на встановлення приладів обліку та енергоощадні заходи, одержуватимуть прибуток за рахунок різниці нормативів споживання та реального обсягу споживання. ЕСКО повинні мати можливість укласти угоди з постачальником енергоресурсів та споживачами на період окупності проекту плюс додатковий термін, що гарантує одержання певного рівня прибутку. За цей час ЕСКО забезпечує професійний рівень експлуатації обладнання, раціональне використання енергоресурсів, а чинні тарифи для споживачів заморожуються (за умови незмінності інших умов, наприклад, вартості первинних енергоресурсів тощо). Після повернення інвестованих коштів та обумовленого рівня прибутку встановлені прилади обліку та енергоощадне обладнання переходить у власність споживача, а обслуговування може продовжувати та ж ЕСКО. З цього моменту власники будинку переходять знову на пряму угоду з постачальником ресурсів і можуть знизити внутрішній тариф на енергоресурси для квартиронаймачів.

На початковому етапі з метою стимулювання потенційних учасників створюваного ринку ЕСКО необхідно створити міський фонд енергозбереження, який надавав би пільгові кредити на придбання обладнання для обліку та регулювання споживання енергоресурсів. Фонд повинен працювати на зворотній основі, обсяг коштів, що необхідно залучити для кредитування визначається середнім терміном окупності проектів та щорічним завданням з модернізації теплопунктів. Після досягнення суттєвих темпів встановлення приладів обліку фонд може перейти до фінансування інших енергоощадних проектів.

#### Переваги альтернативи:

- створення ринку посередницьких послуг ЕСКО забезпечує елемент змагальності на ринку природної монополії. Таким чином, фактично проводиться деякою мірою реструктуризація природної монополії через виділення в окремий ринок функції розподілу енергоресурсів;
- оскільки ЕСКО вкладатимуть в проекти власні кошти, вони будуть зацікавлені у зменшенні комерційного ризику проектів, зокрема через проведення попереднього енергоаудиту, відбору на цій основі найпривабливіших об'єктів зі значним потенціалом для скорочення енерговитрат.

Впровадження цієї альтернативи не потребує значних додаткових бюджетних витрат.

Альтернатива створює потенційні можливості для високих темпів впровадження приладів обліку за рахунок великої кількості зацікавлених ЕСКО та децентралізованого залучення інвестицій.

#### Недоліки альтернативи

Створення ринку посередницьких послуг потребує певного часу.

Намагання врегулювати відносини між постачальниками, посередниками та споживачами може викликати суперечності з чинним законодавством.

Поширення в певних масштабах результатів проекту знизить валові надходження плати за спожиті послуги від споживачів, а це, в свою чергу, – посилить тиск постачальників на органи, що ухвалюють рішення.

**Альтернатива 3.**

*Запровадження тарифної політики, спрямованої на повне відшкодування собівартості енергоресурсів, а також врахування в складі тарифів витрат на встановлення засобів обліку, їх обслуговування, ремонт та метрологічну перевірку*

В межах цієї альтернативи місцева влада приймає рішення про підвищення тарифу на енергоносії на величину необхідну для повного відшкодування собівартості плюс встановлення та обслуговування приладів обліку. Процес підвищення тарифів необхідно зробити абсолютно прозорим, розклавши тариф на доступні для сприйняття складові, а до процесу обговорення залучити всі зацікавлені групи з метою послаблення потенційної негативної реакції споживачів.

Стимульна роль багатоскладового тарифу полягає в тому, що після встановлення приладів обліку та завершення періоду окупності проекту споживачі не повинні сплачувати відповідну частину тарифу, яка спрямовується на встановлення приладів обліку, тобто реальні платежі для цих споживачів зменшаться.

Встановлення приладів обліку може проводитися централізовано за рахунок спецфонду (аналогічно альтернативі 1) або за ініціативою власника будинку, який самостійно приймає рішення щодо інвестування встановлення цього обладнання.

Переваги альтернативи:

відносно стабільне надходження коштів для виконання програми забезпечується відразу після запровадження політики.

Недоліки альтернативи

Оскільки регулювання тарифів суттєво зачіпає інтереси практично всього населення міста, прийняття рішення про їх підвищення пов'язане з певними труднощами, виходячи з політичної здійсненності, а також необхідністю виділення додаткових компенсаційних коштів для субсидій на житлово-комунальні послуги малозабезпеченим верствам населення.

Впровадження засобів обліку покладається на постачальників ресурсів, а вони об'єктивно не зацікавлені в цьому.

**Рекомендації**

Порівняння альтернатив проведено з використанням якісного аналізу вигід і витрат за п'ятьма універсальними критеріями: ефективність, результативність, справедливість, політична та адміністративна здійсненність. Відносно більша питома вага серед критеріїв надавалась результативності, ефективності та справедливості порівняно з політичною та адміністративною здійсненністю, з огляду на те, що замовник політики перебуває на самому початку чергового політичного циклу, існує достатньо структурований та передбачуваний представницький орган та є досить часу для одержання позитивних результатів, які можна представити на суд громадськості у разі виправдання за непопулярні дії.

Результати порівняння альтернатив наведені в таблиці 3.

Таблиця 3

Назва критерію	Альтернатива 1	Альтернатива 2	Альтернатива 3
Результативність	1	2	3
Ефективність	2	3	1
Справедливість	2	3	1
Адміністративна здійсненність	1	2	3
Політична здійсненність	3	2	1

Примітка: 3–високе значення, 2–середнє, 1–низьке

Результативність альтернатив політики оцінювалася як здатність забезпечити максимальні темпи впровадження приладів обліку енергоресурсів. З цього боку альтернатива 3 має переваги, оскільки досягається найшвидше залучення коштів для виконання програми.

Ефективність кожної з альтернатив політики визначаємо як співвідношення суспільних витрат на реалізацію програми з вигодами від її впровадження. Оскільки масштаб проблеми однаковий для всіх альтернатив, то суспільні вигоди після завершення впровадження комерційної системи обліку є приблизно однаковими. Суттєва різниця між ефективністю альтернатив виникає саме в перехідний період впровадження та залежить від темпу (фактично це результативність політики) та джерела залучення коштів. Якщо у разі альтернатив 1 та 3, пізніше чи раніше, за створення системи обліку розрахується споживач через підвищення тарифу, то у випадку альтернативи 2 залучення коштів третіх осіб не зменшує сукупного надлишку споживачів енергоресурсів. Фактично в результаті впровадження альтернативи 2 відбувається тимчасовий перерозподіл монопольної ренти постачальника енергоресурсів на користь посередника в особі ЕСКО. Таким чином, альтернатива 2 забезпечує найбільшу ефективність.

На підставі результатів аналізу замовнику пропонується обрати альтернативу 2, що має найвищі показники ефективності та забезпечує вищу справедливість у розподілі фінансового навантаження на споживачів. Довгостроковим позитивним впливом альтернативи 2 є зменшення монопольної ренти постачальника енергоресурсів та наближення рівня цін до середніх витрат.

### **Впровадження політики**

Запропоноване для реалізації рішення є відносно новою формою політики для місцевих органів управління в Україні з огляду на те, що вона потребує переходу від старих стереотипів командно-адміністративного управління у поєднанні з бюджетними видатками до нових інструментів, що забезпечують баланс інтересів між державою та приватним сектором, застосовують важелі економічного стимулювання бажаної поведінки суб'єктів управління.

За реалізації альтернативи 2 замовнику необхідно приділити увагу таким моментам:

- 1) організації інформаційної кампанії для висвітлення можливостей новостворюваного ринку посередницьких послуг для ЕСКО;
- 2) забезпечення гарантій діяльності ЕСКО та захисту прав їх клієнтів;
- 3) внесенню відповідних змін до нормативних актів, що регламентують порядок надання комунальних послуг, систему розрахунків за спожиті енергоресурси.

#### Подальші кроки

Комерційна система обліку за своєю сутністю не є енергоощадним заходом, це тільки передумова для подальшої реалізації політики енергоекономії в широкому розумінні. Коректність розв'язання цього завдання вплине на подальшу розробку стратегії енергоекономії, яка повинна базуватися на засадах:

- створення та підтримання ефективних ринкових структур;
- допомога учасникам ринку розпізнавати свої вигоди та діяти відповідно до них;
- концентрація уваги ринку на енергоощадженні;
- забезпечення доступу до передових технологій;
- розвиток та підтримання відповідного інституційного середовища;
- забезпечення наступності в рішеннях та діях.

## **Реорганізація процесу управління в сфері соціального захисту населення України на регіональному рівні**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** реорганізація процесу управління в сфері соціального захисту населення України на регіональному рівні.

Питання створення ефективної системи управління соціальним захистом населення на національному та регіональному рівнях на сьогоднішній день є дуже актуальним в Україні і потребує негайного розв'язання, з урахуванням специфічних рівневих особливостей управління процесом гарантованого забезпечення населення соціальним захистом.

**Клієнт:** головні управління праці та соціального захисту населення облдержадміністрацій.

**Зацікавлені сторони:** органи місцевого самоврядування; посадові особи, службовці та відповідні структури обласної та районних державних адміністрацій; населення області.

#### **Цілі розв'язання проблеми:**

- збільшення фінансових видатків на соціальні програми на місцевому рівні;
- створення єдиної організаційної структури системи соціального захисту на регіональному рівні;
- підвищення якості соціальних послуг для сільського населення;
- досягнення адресності в наданні соціальних послуг;
- підвищення рівня інформованості сільського населення про основні напрями соціальної політики держави.

#### **Альтернативні варіанти:**

- 1) залишити нинішню організаційну систему соціального захисту населення на регіональному рівні;
- 2) запровадження в усіх регіонах України системи соціального захисту населення за досвідом Миколаївської області;
- 3) створення в кожному районі в усіх регіонах України центрів соціального захисту населення за територіальною ознакою, використовуючи досвід Канади в наданні соціальних послуг.

**Рекомендації:** рекомендується для прийняття варіант 2.

Щоб сприяти стабільності та адресності в наданні соціальних послуг, слід обрати такий підхід до реформування процесу управління в сфері соціального захисту населення на регіональному рівні, який би забезпечив рівні можливості всіх обтяжених потребою жителів того чи іншого населеного пункту (села, селища) у використанні соціальної інфраструктури району.

### **Аналітична записка**

#### **Визначення проблеми**

Посилення соціальної орієнтації економічного розвитку зумовлює необхідність визначення та обґрунтування основних засад створення ефективної системи управління соціальним захистом населення як на національному, так і на регіональному рівні з урахуванням специфічних рівневих особливостей управління процесом гарантованого забезпечення населення соціальним захистом.

Невідповідність між обсягом соціальних зобов'язань, що перейшли від адміністративно-розподільчої економіки, і витрат держави, з одного боку, витрат і надходжень, обумовлених нинішнім станом економіки, з другого, зумовлюють кризу системи соціального захисту.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства питання управління соціальним захистом населення залишається недостатньо вивченим і узагальненим, що стримує розв'язання практичних питань удосконалення та створення ефективної системи управління соціальним захистом населення на всіх рівнях його забезпечення.

Вихід української економіки на траєкторію зростання ставить перед державою необхідність невідкладної перебудови соціальної сфери та насамперед істотного підвищення добробуту людей, подолання глибокого спаду їхнього життєвого рівня внаслідок тривалої економічної кризи.

Оскільки однією з основних цілей соціально-економічних змін, які відбуваються в Україні з 1991 року, є підвищення життєвого рівня населення та відповідно зменшення кількості людей, що потребують державної соціальної допомоги, то головним напрямком сучасної української соціальної політики повинно стати створення ефективної моделі управління соціальним захистом як на національному, так і на регіональному рівнях.

Виникає проблема розробки принципово нової схеми регіонального управління соціальним захистом населення, основні принципи якої можна рекомендувати для впровадження в усіх регіонах України. Для чого перш за все необхідно визначити схеми взаємодії держави та регіону в сфері соціального захисту за умов переходу до ринкової економіки та зробити конкретні рекомендації з вдосконалення організації й управління соціальним захистом населення на рівні регіону, переходячи до нової структури.

### **Опис проблеми**

Проблеми управління в сфері соціального захисту населення актуальні для всіх країн світу, але за умов перехідної економіки та системної кризи, що характерно для України, вони стають ще значнішими. Тому виникає потреба розробки такого механізму управління цими процесами, який дав би змогу проводити ефективну соціальну політику як на рівні держави, так і на рівні окремих її регіонів.

Оскільки соціальний захист є елементом ринкової економіки, то в сфері соціального захисту населення діють закони попиту та пропозиції, а також інші закони ринкової системи, а соціальні продукти підлягають їх дії. Але в соціальному захисті населення вирішальну роль грає пропозиція, а не попит, як на ринку звичайних продуктів. На ринку соціальних продуктів встановлення рівноваги досягається двома шляхами: а) за рахунок встановлення фіксованих цін з боку держави; б) за рахунок різного роду субвенцій (дотацій) як з боку держави, так і з інших джерел.

Головними інституціями, які забезпечують соціальний захист в Україні, як і в минулому, залишаються державні структури, що можна розподілити на дві великі групи: державні органи влади та державні соціальні заклади.

Протягом 90-х р. в Україні здійснювалась реорганізація системи соціального захисту населення, зокрема організовувались територіальні центри і розгорталася їх діяльність паралельно з діяльністю відділів соціального забезпечення, а також створювались управління соціального захисту населення шляхом об'єднання територіальних центрів і відділів соціального забезпечення. У спрощеному вигляді ця система представлена на рис. 1 (додаток 1).

Оскільки державні інституції є основними суб'єктами соціальної політики, то маємо досить централізовану систему соціального захисту. Проте проблема централізації має іншу площину: віддаленість по адміністративній вертикалі центру прийняття рішень від тих, хто потребує соціального захисту, а також проблема перетинання компетенції та протистояння між різними адміністративними рівнями.

Так, наприклад, відділи соціальних гарантій і допомог виконують переважно координаційну та консультативну роль, але не є установами, які безпосередньо надають матеріальну допомогу (відділи не є юридичними особами, тому навіть для дрібних програм допомог є безліч бюрократичних перешкод і браку фінансування). Крім того, всі соціальні програми фінансуються рівнопропорційно як центральною, так і місцевою владами. Все це зумовлює необхідність проведення вертикальної та горизонтальної децентралізації влади в сфері соціального захисту. Це дасть відповідну незалежність регіонам в процесі прийняття рішень.

Процес управління в сфері соціального захисту населення на сучасному етапі дуже складний, тому що існує дуже багато стійких її внутрішніх суперечностей. Суперечності між різними організаціями, які функціонують в системі соціального захисту населення і є суттю проблеми. Тобто розв'язання питань соціального захисту має базуватися на визнанні певної свободи дій і

навіть уявлень. Але на сучасному етапі тільки центральна влада приймає ці рішення, які не завжди є прийнятними для регіонів.

Система соціального захисту населення в Україні є дуже централізованою, тобто:

- 1) центр, який приймає рішення, дуже віддалений від базового рівня, що безпосередньо обслуговує населення;
- 2) дублювання обов'язків та суперечності між різними організаційними рівнями.

Як правило, децентралізація повинна сприяти підвищенню якості соціальних послуг та розвитку демократії. Але українська децентралізація не відповідає цим параметрам.

Так, наприклад, в Швеції витрати на соціальний захист фінансуються головним чином за рахунок державних видатків, роботодавців та страхових фондів. Так, на систему соціального захисту в 1998 році в Швеції припадало 40% ВВП (порівняно з середнім 27,1% в країнах Європейського Союзу). Такі соціальні послуги, як соціальна допомога та обслуговування сімей з дітьми, соціальне обслуговування людей похилого віку та людей з функціональними обмеженнями, здійснюють місцеві муніципальні органи і фінансуються за рахунок місцевих податків.

В Канаді 90% соціальних послуг визначає уряд провінції, тобто вирішує, які фінансові ресурси потрібні для кожної соціальної програми (додаток 3).

В Україні, на відміну від інших країн, більшість видатків на соціальний захист здійснюється за рахунок місцевих бюджетів. У цьому контексті система соціального захисту виглядає максимально децентралізованою.

Однак чинна бюджетна система, непрозорий і часто несправедливий розподіл загальнонаціональних податків, надання трансфертів, а також слабка база місцевих податків тощо є основними причинами незадовільного стану фінансування соціальних програм, малих розмірів соціальних виплат та несправедливого розподілу суспільного багатства між окремими територіальними громадами, громадянами.

Розподіл видатків між ланками бюджетної системи показує, що на цей час існує суттєвий перекис у фактичному розподілі завдань на користь бюджетів вищого рівня, особливо скорочується частка бюджетних витрат, яка припадає на невеликі за розмірами територіальні громади: селищні та сільські; питома вага їх видатків зведеного бюджету становить близько 2%.

На сьогодні питома вага бюджетів територіальних громад на фінансування соціальних послуг виявляє тенденцію до зниження (її зростання відбулося лише на рівні обласних та районних бюджетів).

Тобто, можна говорити про недостатній рівень соціального захисту для людей, які проживають в сільській місцевості, тоді як найбільше його потребують саме сільські мешканці. Так переважна більшість бідних домогосподарств зосереджена в сільській місцевості (36,6%); приблизно такою ж є частка сільських мешканців і серед злиднених (37,0%).

Оскільки соціальні видатки гарантує держава, визначає їх обсяг та порядок здійснення, вона повинна перебрати на себе і їх фінансування, забезпечивши централізацію коштів на соціальне забезпечення в державному бюджеті. Але цього нема. Тобто потрібна децентралізація процесу прийняття рішень в соціальній сфері, це означає, що місцева влада повинна мати право визначати власну соціальну стратегію та знаходити фінансові ресурси з місцевого бюджету. Таким чином, основною суттю реформування системи соціального захисту на регіональному рівні на сучасному етапі повинна стати необхідність розподілу обов'язків в наданні соціальних послуг та делегування їх від державного на місцевий рівень.

Децентралізація системи управління соціальним захистом не розповсюджується на районний рівень, тобто від району до сіл та селищ України. Це дуже важлива проблема, оскільки українські селяни зовсім не мобільні, тому їх можливість добиратися до районних структур соціального захисту дуже обмежена, а це в свою чергу затримує процес одержання необхідної соціальної допомоги. В той же час, працівники системи соціального захисту населення не мають можливості виявити всіх сільських жителів, що потребують цієї допомоги. Крім того, цей процес ускладнюється недостатньою комп'ютеризацією структур української системи соціального захисту населення, що перешкоджає створенню єдиної комп'ютерної мережі для створення бази даних відповідної категорії людей в межах району.

В Україні багато областей проводять експерименти з метою пошуку оптимальних шляхів надання соціальної допомоги та послуг на місцевому рівні. Та найпоспідовніше й комплексно до розв'язання проблеми ефективнішого управління системою соціального захисту на регіональному рівні підійшли у Миколаївській області. Починаючи з 1991 року, тут проведено велику роботу з побудови принципово нової системи соціального захисту населення. Новостворена модель системи соціального захисту має:

- первинну ланку – сільські та селищні центри соціального захисту населення, центри у віддалених мікрорайонах міст як підрозділи виробничого забезпечення соціального захисту;
- районну (міську) ланку – районні (міські) управління соціального захисту населення, що здійснюють організаторську та контрольні функції;
- обласну ланку – управління соціального захисту ОДА, обчислювальний центр, будинки-інтернати, які забезпечують необхідні організаційні, технічні та методичні передумови для розвитку та вдосконалення системи, координують діяльність усіх її підрозділів.

Створено замкнутий, комп'ютеризований цикл призначення, перерахунків та виплати пенсій, житлових субсидій, соціальних допомог, діє корпоративна мережа для обміну інформацією між управліннями. Відбулися перерозподіл та передача повноважень між різними адміністративними рівнями.

Таким чином у Миколаївській області створено систему з чіткою спеціалізацією: функціонує виробничий підрозділ (центр з усіма його перевагами наближеності до людей) та повноцінний орган управління.

Організація процесу управління в системі соціального захисту населення на сучасному етапі залишається проблемою в Україні. Особливо незадовільною ця ситуація є для сільського населення, які не мають можливості отримати весь обсяг соціальних послуг. Тобто, українська система соціального захисту сьогодні не відповідає принципам задекларованим в Конституції України. Реорганізація процесу управління в сфері соціального захисту населення на регіональному рівні як частина всієї системи також потребує кардинальних змін.

### **Консультації**

Групами, яких стосується питання реорганізації процесу управління в сфері соціального захисту населення України на регіональному рівні є:

- центральні органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;
- посадові особи, службовці та відповідні структури обласної та районних державних адміністрацій;
- населення області.

Для центральних органів виконавчої влади розв'язання проблеми управління в сфері соціального захисту населення на регіональному рівні дозволить володіти повнішою інформацією про життєдіяльність регіонів, щоб відповідно реагувати та приймати управлінські рішення на найвищому рівні. У процесі розв'язання проблеми на цьому рівні можуть виникнути труднощі, пов'язані з:

- часом – від розгляду пропозицій регіонів з реорганізації процесу управління в сфері соціального захисту до аналізу результатів реорганізації;
- визначенням участі, обсягу коштів та джерелами фінансування. Для регіональних і місцевих органів державної виконавчої влади – це вихід на підвищення ефективності управління в системі соціального захисту на рівні області.

Для службовців регіональної системи соціального захисту населення, які безпосередньо працюватимуть в реорганізованій системі, її впровадження має стати дієвою допомогою в оперативному зборі даних про всіх громадян, що потребують соціальної допомоги.

Для населення така реорганізована система соціального захисту на місцевому рівні сприятиме наближенню соціальних послуг до кожного, хто її потребує.

## Моделювання проблеми

Розв'язання проблеми реорганізації процесу управління в сфері соціального захисту населення України на регіональному рівні має передбачати запровадження єдиного чіткого механізму надання соціальних послуг, який би враховував право рівного доступу усіх, хто потребує, незалежно від їх місця проживання, до соціальної інфраструктури, забезпечував рівність, конституційність прав громадян перед законом, розширював ринок надання послуг для населення, особливо сільського.

Тобто, процес реформування системи соціального захисту населення на регіональному рівні в Україні повинен іти за двома напрямками:

- реорганізація фінансової системи на обласному та районному рівнях;
- реорганізація роботи обласних та районних управлінь соціального захисту населення.

Виходячи з вищевикладеного, можна визначити основні цілі процесу реорганізації управління системою соціального захисту населення на регіональному рівні:

- збільшення фінансових видатків на соціальні програми на місцевому рівні;
- створення єдиної організаційної структури системи соціального захисту на регіональному рівні;
- підвищення якості соціальних послуг для сільського населення;
- досягнення адресності в наданні соціальних послуг;
- підвищення рівня інформованості сільського населення про основні напрями соціальної політики держави;
- підвищення кваліфікаційного рівня працівників регіональної системи соціального захисту населення

Критерієм оцінювання альтернативних шляхів розв'язання проблеми буде наявність єдиної чіткої системи управління соціальним захистом населення на регіональному та місцевому рівнях, збільшення кількості структур достатнього мінімуму послуг та підвищення якості соціальних послуг.

## Альтернативні шляхи розв'язання проблеми

Пропонуються три варіанти:

- 1) залишити нинішню організаційну систему соціального захисту населення на регіональному рівні;
- 2) запровадження в усіх регіонах України системи соціального захисту населення за досвідом Миколаївської області;
- 3) створення в кожному районі в усіх регіонах України центрів соціального захисту населення за територіальною ознакою, використовуючи досвід Канади в наданні соціальних послуг.

### *Альтернатива 1. Залишити нинішню організаційну систему соціального захисту населення на регіональному рівні*

На сучасному етапі в Україні існує єдина організаційна система соціального захисту населення на регіональному рівні (за винятком Миколаївської області). Вона має обласні управління праці та соціального захисту населення і районні управління праці та соціального захисту населення, підпорядковані обласним. Основними обов'язками цих структур є надання необхідної соціальної допомоги всім жителям району, хто її потребує. Але можливість сільського населення отримати всі соціальні послуги в повному обсязі дуже обмежена. І в першу чергу це залежить від щільності населення та територіальних масштабів району. Більшість сільських жителів, які проживають в сільській місцевості, дуже часто не мають можливості дістатися районних управлінь (головним чином через транспортні перешкоди). З іншого боку, і співробітники районних управлінь через це ж не мають змоги виявити всіх, хто потребує соціального захисту в сільській місцевості.

Переваги:

Запровадження цієї альтернативи дасть змогу уникнути всіх негативних наслідків, притаманних будь-якому реформаційному процесу:

- нема моменту нестабільності, який супроводжує будь-який процес реформування;
- не потрібно додаткових витрат на придбання додаткових приміщень та обладнання;
- не потрібно додаткових затрат на підготування нових фахівців та перепідготування кадрів.

Недоліки:

- не виконується принцип децентралізації у розв'язанні соціальних питань на районному рівні (перерозподіл повноважень між районом та селом);
- це не дає можливості органам соціального захисту населення на місцевому рівні виявити та надати допомогу всім сільським жителям, хто її потребує;
- рівень соціальних послуг для сільських жителів залишається незадовільним;
- рівень інформованості сільських жителів з питань соціальної політики держави залишається незадовільним.

**Альтернатива 2.** *Запровадження в усіх регіонах України системи соціального захисту населення за досвідом Миколаївської області*

До неї повинні входити головне управління праці та соціального захисту населення на регіональному рівні, районні управління праці та соціального захисту населення та сільські, селищні центри праці та соціального захисту населення. Необхідно провести перерозподіл повноважень між районним управлінням та сільськими, селищними центрами. Основними функціями районних управлінь повинні бути організаційна, спрямівна, методична та контрольна. Водночас центри займаються тим, що безпосередньо надають всі соціальні послуги людям, які проживають на території цієї сільської, селищної ради. Вони займаються призначенням пенсій, допомог сім'ям з дітьми, здійснюють подвірні обходи з метою виявлення всіх, хто потребує соціальної допомоги, здійснюють обслуговування на дому, інформують сільське населення з основних проблем соціальної політики держави.

Переваги:

- виконується принцип децентралізації влади шляхом перерозподілу повноважень в наданні соціальних послуг між районним та сільським рівнями;
- це дає можливість виявити всіх сільських жителів, які потребують соціальної допомоги;
- уможливиться розширення кола соціальних послуг сільському населенню, безпосередньо на рівні "територіальної громади" (села, селища);
- є можливість виконувати принцип адресності в наданні соціальних послуг кожному зосібна;
- уможливиться створення додаткових робочих місць для сільських жителів;
- це дає можливість максимально наблизити соціальні послуги до сільського населення;
- процес інформування сільського населення з основних питань соціальної політики держави є найефективнішим.

Недоліки:

- наявність періоду нестабільності, який завжди притаманний будь-яким реформаційним процесам;
- це вимагає розподілу повноважень між районними управліннями та новоствореними центрами;
- вимагає розробки відповідних регіональних нормативно-правових актів;
- вимагає додаткових витрат на придбання необхідних приміщень та обладнання;
- необхідні додаткові затрати на підготовку нових фахівців та перепідготовку кадрів.

**Альтернатива 3.** *Створення в кожному районі в усіх регіонах України центрів соціального захисту населення за територіальною ознакою, використовуючи досвід Канади в наданні соціальних послуг*

Ця альтернатива передбачає створення в кожному районі кількох (3-4) центрів соціального захисту населення за територіальною ознакою з єдиною комп'ютерною системою. При кожному з цих центрів повинно бути створено підрозділи достатнього мінімуму послуг (відділення з надомного обслуговування, стаціонарне відділення, відділення медико-соціальної роботи з пенсіонерами, центри ранньої соціальної реабілітації дітей-інвалідів, продовольчі фонди, пункти реалізації харчових продуктів, пункти збору речей, господарсько-побутову групу). Необхідно провести перерозподіл повноважень між районним управлінням та цими центрами. Основними функціями районних управлінь повинні бути організаційна, спрямівна, методична та контрольна. А центри повинні безпосередньо займатися наданням соціальних послуг людям, які проживають на території цього району. Громадяни зможуть отримувати необхідну допомогу в будь-якому з цих районних центрів незалежно від фактичного місця проживання завдяки створенню єдиної районної бази даних всіх, хто її потребує.

Переваги:

- виконується принцип децентралізації влади шляхом перерозподілу повноважень в наданні соціальних послуг між районним управлінням та новоствореними центрами;
- це дає можливість населенню району отримувати соціальні послуги в будь-якому центрі на території району;
- сприяє спрощенню процесу надання соціальних послуг жителям району;
- уможливиться створення додаткових робочих місць для сільських жителів;
- це дає можливість максимально наблизити соціальні послуги до сільського населення;
- процес інформування сільського населення з основних питань соціальної політики держави є найефективнішим.

Недоліки:

- наявність періоду нестабільності, який завжди притаманний будь-яким реформаційним процесам;
- це вимагає розподілу повноважень між районними управліннями та новоствореними центрами;
- вимагає розробки відповідних регіональних нормативно-правових актів;
- вимагає додаткових витрат на придбання необхідних приміщень та обладнання;
- вимагає додаткових витрат на створення єдиної районної комп'ютерної мережі;
- необхідні додаткові затрати на підготовку нових фахівців та перепідготовку кадрів.
- соціальні послуги отримуватимуть тільки ті люди, які звернулися до структур соціального захисту населення району;
- нема процесу (процедури) виявлення всіх сільських жителів, які потребують соціальної допомоги;
- це потребує перегляду районної бюджетної системи.

## Рекомендації

Порівняльний аналіз переваг та недоліків можливих шляхів розв'язання проблеми за п'ятьма універсальними критеріями наведено у таблиці.

Критерії	Альтернативи		
	A1	A2	A3
Результативність	1	3	2
Ефективність	1	3	2
Справедливість	2	3	1
Адміністративна здійсненність	3	2	1
Політична здійсненність	2	2	1

Розглядаючи всі запропоновані альтернативи під кутом зору відповідності визначеним цілям розв'язання проблеми, можна зробити висновок, що найприйнятнішою для реорганізації процесу управління в сфері соціального захисту населення на регіональному рівні в Україні на сучасному етапі є альтернатива 2 (A2) – запровадження в усіх регіонах України систему соціального захисту населення за досвідом Миколаївської області.

Значення критерію *ефективність* визначалось як співвідношення між витратами та виходом продукції. Ефективність альтернативи A2 має високе значення, оскільки поширення Миколаївського експерименту на всю територію України дасть максимальну можливість використання всіх управлінських методів і регіональних ресурсів, що приведе до найкращих результатів у досягненні конкретних цілей з найнижчими витратами.

Соціальні послуги є частиною соціальних товарів, які споживає населення країни. Це означає, що неможливо визначити економічну ефективність запропонованої альтернативи. В цьому разі для розгляду ступеня ефективності зазначеної альтернативи (A2) може бути використано досягнення соціальної справедливості.

Ефективність альтернативи A3 має середнє значення тому, що передбачається значно більше затрат на впровадження, а на виході не досягається головна мета – соціальні послуги надаються в повному обсязі лише тим громадянам, які звертаються до органів соціального захисту населення. Тобто можна говорити про невідповідність (низька оцінка) A3 критерію справедливості.

Результативність визначається як міра досягнення проголошених цілей. Альтернатива A2 має високе значення тому, що в цьому разі інтереси населення збігаються з інтересами держави (регіону), а це в свою чергу принесе високу результативність. Результативність альтернативи A3 має середнє значення, оскільки при впровадженні її виникнуть труднощі (перегляду районної бюджетної системи, створення єдиної районної комп'ютерної мережі тощо), що позначить на результаті на перших стадіях впровадження.

Отже, рекомендується для прийняття альтернатива 2.

Тобто, щоб досягнути всіх цілей поставлених при розв'язанні проблеми реформування процесу управління в сфері соціального захисту населення на регіональному рівні, вважається за доцільне впровадити в усіх регіонах України модель системи соціального захисту за досвідом Миколаївської області.

## Впровадження

Для успішного впровадження досвіду Миколаївської області в усіх регіонах необхідно в два етапи здійснити ряд практичних кроків.

### *Leman:*

- Кабінету Міністрів України необхідно прийняти постанову щодо впровадження досвіду Миколаївської області з питань реформування процесу управління в системі соціального захисту населення на регіональному рівні;
- Міністерству праці та соціальної політики України необхідно розробити загальнодержавний стандарт системи соціального захисту населення на регіональному

рівні та визначити перелік соціальних послуг, що повинні надавати новостворені центри, розробити єдині навчальні програми готування спеціалістів центрів та перепідготування кадрів;

- обласні та районні адміністрації повинні прийняти ряд нормативно-правових актів для започаткування роботи з реорганізації системи соціального захисту населення на регіональному рівні.

#### Етап:

На цьому етапі необхідно:

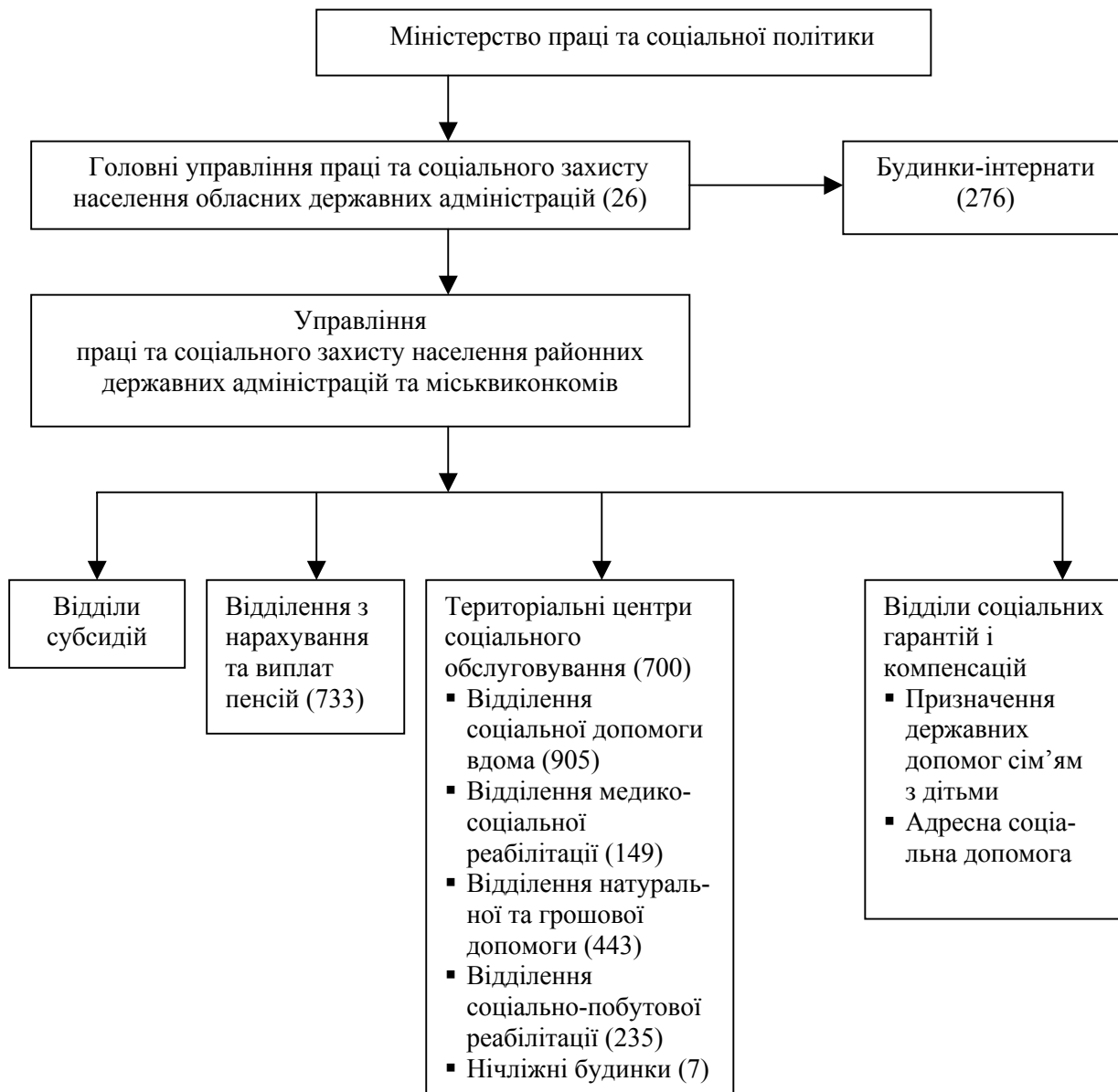
- провести чітке розмежування функцій, компетенцій та сфер відання щодо надання соціальних послуг між районними управліннями та сільськими, селищними центрами соціального захисту населення;
- реформувати взаємозв'язки між бюджетами області, району та села, селища (в частині виконання соціальних програм);
- провести курси перепідготовки для працівників сільських, селищних центрів соціального захисту населення області;
- забезпечити кожний новостворений центр необхідним обладнанням.

Зрозуміло, що на сучасному етапі в Україні реорганізація управління в сфері соціального захисту населення на регіональному рівні це дуже складний та тривалий процес. Але цю проблему потрібно поступово починати розв'язувати вже сьогодні.

#### **Використані джерела**

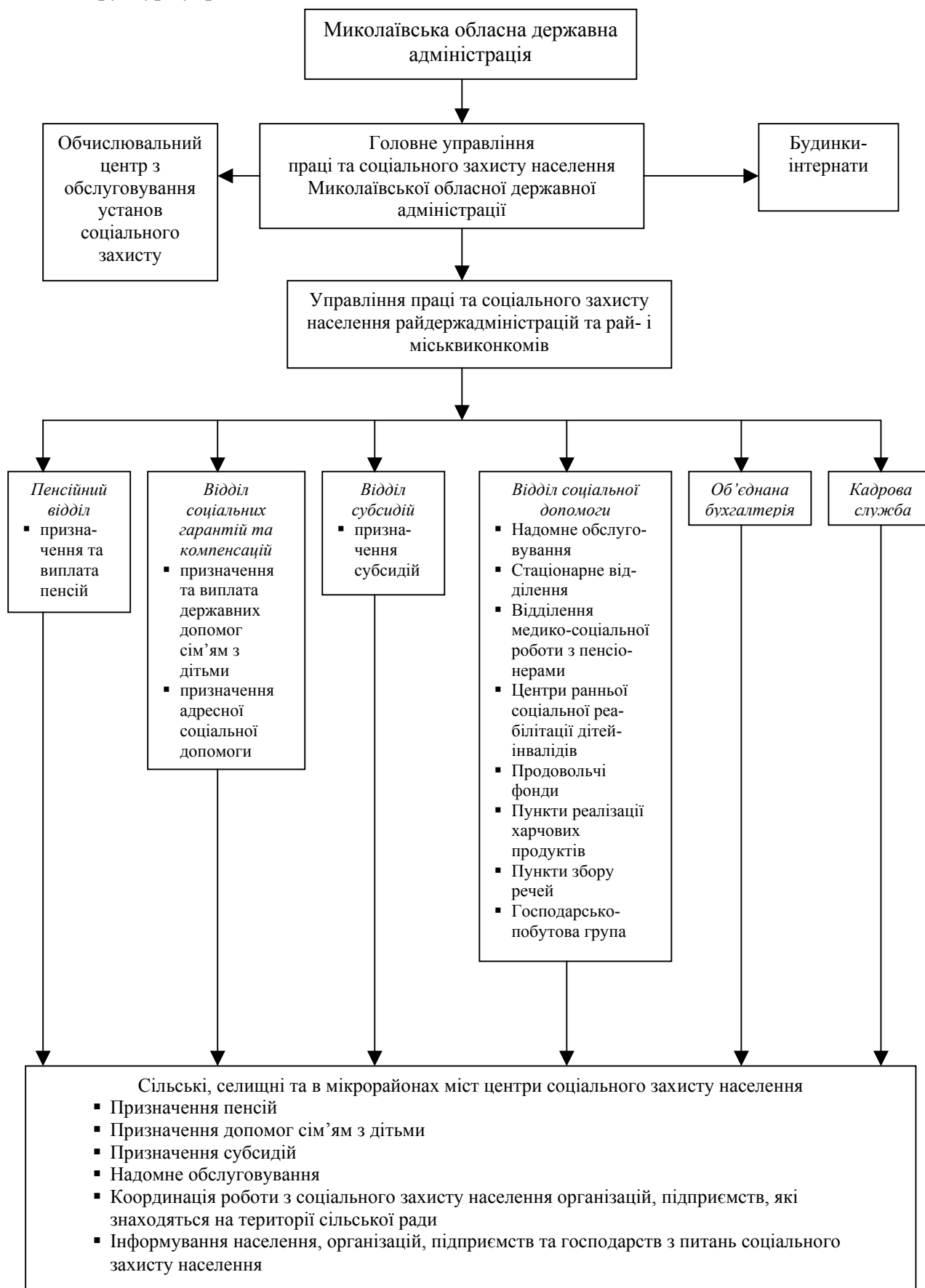
1. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України. Європейський вибір (послання Президента України до Верховної Ради України). – К.: Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України. 2002. – 74 с.
2. Декларація прав людини. Основи загальної теорії і права та держави: Посібник. – Київ: 1994. – С.168.
3. Матеріальний добробут сільських жителів / За ред. П.Т.Каблука, М.К.Орлатого. К.: Інститут аграрної економіки УААН, 2002. – 369 с.
4. Система соціального захисту населення Миколаївської області: етапи реорганізації та переваги: Посібник. – Миколаїв: 2000. – 300 с.
5. Долішній М. Регіональна соціально-економічна політика // Регіональна економіка. – 1997. – № 2.
6. 1999. Україна. Людський розвиток. / Звіт.
7. Вплив децентралізації на соціальну політику в Україні (за результатами соціологічного дослідження) / А.В.Ліпенцев, О.Є.Музичу, А.О.Чемерис, В.М.Ципук. – К., 2002. – 144 с.
8. Business Plan. The Department of Community Services // [www.gov.ns.ca/coms](http://www.gov.ns.ca/coms).

## Система соціального захисту населення в Україні



## Додаток 2

## Структура управління соціальним захистом населення в Миколаївській області



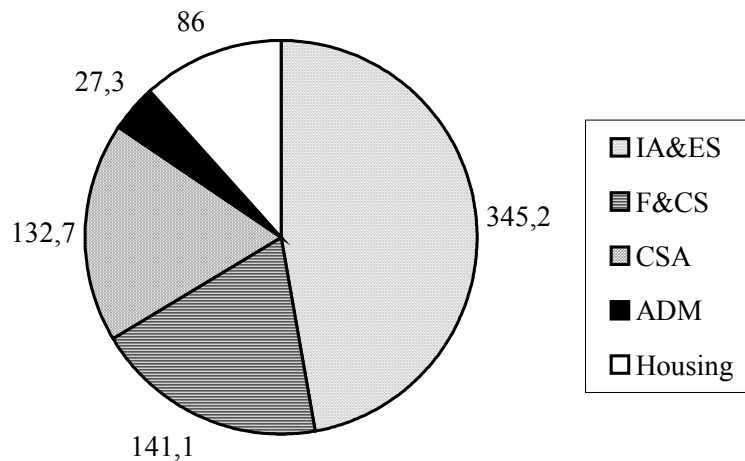
### Досвід Канади

Як приклад організації управління системою соціального захисту на регіональному рівні в Канаді можна розглянути досвід провінції Новоскошії (Nova Scotia) в наданні соціальних послуг населенню. Загальна кількість населення цієї провінції 940996. Згідно з статистичними даними близько 170000 жителів провінції щорічно отримують соціальну допомогу безпосередньо від департаменту соціальних послуг (The Department of Community services) або мережі надавачів цих послуг та агенцій, які надають допомогу від імені департаменту.

Департамент керує роботою чотирьох регіональних офісів: Східного, центрального, Північного та Західного. Кожен громадянин може отримати необхідну соціальну допомогу в будь-якому з цих офісів завдяки тому, що в провінції існує єдина комп'ютерна система, загальна база даних всіх, хто звертається за допомогою, крім того єдиний провінційний бюджет.

Приблизно 90% всіх соціальних послуг визначає провінційний уряд, це означає, що Уряд сам вирішує, які фінансові ресурси потрібні для кожної соціальної програми. Так бюджет провінції

**Бюджет на 2002-2003 (\$ мільйони)**



Новоскошії на 2002- 2003 рр. передбачає приблизно 732,3 млн.\$ на соціальні програми.

### Key

- IA&ES (Income Assistance & Employment Support) - підтримка доходів зайнятого населення;
- F & CS (Family & Children Services) – послуги сім'ям з дітьми;
- CSA (Community Support For Adults) – соціальна допомога людям похилого віку;
- ADM (Administration and Support) – витрати на утримання соціальних адміністративних структур;
- Housing (Housing services) – житлові послуги.

**Оксана Юдіна**

(УАДУ, м.Київ)

## **Участь громадян в бюджетному процесі на місцевому рівні**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу.** Після набуття Україною незалежності, виникла необхідність децентралізації управління державою. Отже, однією з основних проблем на шляху демократизації суспільства та децентралізації державної влади є недостатня участь громадян в процесі прийняття важливих політичних рішень, зокрема в бюджетному процесі.

Проблема тісно пов'язана із відсутністю політичної культури серед громадян України. Це є передумовою недостатньої активності в процесі прийняття рішень, що поширюється на все населення без винятку; політичної культури бракує як керівній еліті, так і пересічним громадянам.

**Клієнт:** члени територіальних громад.

**Зацікавлені сторони:** неурядові організації, депутати місцевих рад, працівники органів державного управління та самоврядування.

**Цілі розв'язання проблеми.** Налагодження процесу співпраці між органами місцевого самоврядування та громадою заради формування ефективних місцевих бюджетів.

#### **Альтернативні варіанти:**

1. Залишити нинішню політику без змін.
2. Інформувати, але не залучати громаду до активної участі.
3. Залучати громадян до активної участі в процесі самоуправління.

**Рекомендації:** проводити цілеспрямовану політику заохочення участі громадян в розробці та контролі за виконанням бюджету громади.

### **Аналітична записка**

#### **Визначення проблеми**

Після набуття Україною незалежності, виникла необхідність децентралізації управління державою. Це є однією з найважливіших вимог до України, яка має намір вступити до Європейського Співтовариства. Однією з передумов децентралізації є участь громади в прийнятті рішень на місцевому рівні. Сьогодні набуття Україною незалежності створило всі передумови для того, щоб громада брала активну участь у розв'язанні таких нагальних питань, як, наприклад, прийняття бюджету громади.

Отже, однією з основних проблем на шляху демократизації суспільства та децентралізації державної влади є недостатня участь громадян в процесі прийняття важливих політичних рішень, таких як участь в бюджетному процесі громади.

Згідно з Конституцією, народ має право знати про те як наповнюється і витрачається бюджет. Представники органів місцевої влади та депутати місцевих рад, як правило, не зацікавлені в поширенні інформації через різні причини, а народ не звик до того, що таку інформацію можна десь отримати та використати. Покищо в Україні не усвідомлюють того, що народ фактично "наймає" владу. Розуміння концепції, що "державна – це ми" історично не закладено у свідомість українських громадян. В демократичній державі, в першу чергу, чиновник повинен задавати питання про те, які проблеми має громадянин (платник податків) та шукати на них відповіді, а не громадянин – бігати від однієї інстанції до іншої, намагаючись розв'язати свої проблеми. Однією з перешкод побудови демократії в Україні є те, що переважна більшість членів суспільства (разом з тими членами суспільства, хто є представниками влади) вважають, що політикою мають займатися політики. Участь у публічній політиці не є привілеєм професійного політика чи

державного чиновника. Основними рисами такої політики є її прозорість і відкритість. Особливо це стосується формування та прийняття бюджету.

Наприклад, серед основних стандартів прозорості в бюджетному процесі є:

- забезпечення громадського доступу до офіційних документів органу місцевого самоврядування, в тому числі фінансових;
- оприлюднення проектів бюджетних документів у спеціальних формах;
- спрощення подачі інформації та її наочне подання;
- повнота висвітлення структури доходів та видатків місцевого бюджету, позабюджетних фондів, спеціальних коштів – коштів бюджетних організацій;
- оприлюднення результатів зовнішнього аудиту та фінансового контролю з метою забезпечення незалежних гарантій достовірності інформації, яка стосується бюджетного процесу;
- формалізація процедур і правил розгляду бюджетних документів;
- відкритість процесу ухвалення рішень та оприлюднення їх наслідків;
- запровадження практики оприлюднення основних напрямків бюджетної політики;
- встановлення правил та етики поведінки посадових осіб органів місцевого самоврядування в бюджетному процесі;
- попереднє оприлюднення ставок місцевих податків і зборів, які мають бути запроваджені, а також планових обсягів запозичень, їх умов, цілей (6).

У стабільних суспільствах, місцеві бюджети є дуже передбачуваними документами. Річні витрати рідко відрізняються від витрат минулого року тощо. Бюджет, передусім, відбиває потреби громади, її стратегічний план капітального інвестування. Уряд вносить лише незначні корективи, але ядро бюджету лишається незмінним рік у рік. В такому контексті і уряд, і громадяни знають, чого очікувати від бюджетного процесу.

В Україні бюджетний процес не є таким передбачуваним. В нашому суспільстві, де уряд стикається з труднощами в плануванні витратних статей, оскільки умови постійно змінюються та є непередбачуваними, участь громадян є доволі складною справою.

На цей час фактично запровадження моделі самоврядування, за якою передбачається активна участь територіальних громад, є цікавою лише для низки громадських організацій, які існують на гранти, отримані від розвинених демократичних країн, що, в свою чергу, намагаються експортувати демократію, та спрямовують неурядові організації (НУО) на стимулювання громадської активності в процесі прийняття політичних рішень на місцевому рівні. Концептуально громадська участь визначена в Конституції України та законодавстві, що регулює питання місцевого самоврядування та яке має розробляти центральна законодавча і виконавча влада. Але в цьому спостерігається деяка суперечливість, що прозорість на місцевому рівні необхідно запроваджувати централізовано. Тобто влада має лише створити передумови для того, щоб громадяни мали інформацію, були підготовлені та почувались вільно, беручи участь в будь-якому політичному процесі на місцевому рівні, оскільки лише так можна демократизувати основні суспільні інститути.

Інші суб'єкти політики, що безпосередньо пов'язані з залученням громадян до процесу прийняття рішень (громади, місцеві ради та адміністрації), або не зацікавлені в цьому, або чинять опір. Територіальні громади через брак політичної культури та внаслідок історичних передумов не бачать очевидних переваг, що можна отримати від участі в місцевій політиці, а місцеві депутати та чиновники вбачають в цій перспективі зазіхання на свої невідчужувані права. Взагалі представницькі та виконавчі органи влади всіх рівнів дуже неохоче надають громадськості інформацію про свою діяльність, про механізми прийняття владних рішень, про бюджетний процес та негативно сприймають намагання контролювати свою діяльність з боку громадян та НУО. Серед основних причин, які наводяться для виправдання свого небажання співпрацювати з громадою, це “некомпетентність громади та НУО”, “неорганізованість та неможливість громадськості розробляти пропозиції за належною формою та в належний термін”, “процедура громадської участі не врегульовано законодавством, а тому надавати інформацію та допускати на засідання чиновник не зобов'язаний”.

### *Передумови*

Пасивність громадян в політичному процесі було нормою поведінки за часів радянської влади і тоді це не було проблемою, а скоріше єдиним можливим способом громадянської поведінки, заохочуваний державою. Для сучасної політичної ситуації в Україні пасивність громадян є проблемою, оскільки це уповільнює темпи розвитку демократії в країні та роздержавлення економіки. Недостатня участь громадян в політичному процесі тісно пов'язано з браком політичної культури, необхідної для демократичного управління на місцях. Участь громадян є невід'ємною частиною демократії участі, що мала практичний розвиток в країнах з давніми демократичними традиціями. Основні принципи демократії участі можна визначити так:

- рівність і відкритість;
- право громади обирати, реалізовувати, контролювати і координувати свою участь у політичному процесі;
- члени громади мають бачити свою мету, бути готовими вчитися і прагнути самостійно творити своє майбутнє;
- жоден найрозумніший і найповажніший член громади не є розумнішим за всіх разом узятих, а отже – не може одноосібно приймати рішення, які стосуються інших громадян;
- всі ідеї та думки, висловлені кожним з учасників, мають цінність;
- будь-яке рішення має безпосередній вплив на всі групи, представлені в громаді, а тому необхідно, щоб жодна з цих груп не дискримінувалась;
- демократія участі не передбачає будь-яких форм передачі інформації лише в одному напрямку – необхідний зворотній зв'язок;
- наявність різних груп інтересів означає, що конфлікти неминучі, але у демократії участі вони мають розв'язуватись конструктивно, демократично, відкрито.

Метою демократії участі є пошук того, що об'єднує членів громади, а не того, що протиставляє їх один одному. в основі демократії лежить поділ влади, система взаємних стримувань і противаг. Органи місцевого самоврядування тим і цінні, що ніяким чином не завдячують державній владі своїм існуванням, авторитетом, успіхами чи поразками. У цьому сенсі органи місцевого самоврядування є одночасно і органами влади, і інститутами громадянського суспільства. Ефективність управління ними забезпечується відкритістю системи самоврядування для контролю з боку громади і регулярними виборами представників громади, на яких вона покладає здійснення управлінських функцій. Отже, демократія участі – залучення усіх охочих членів громади до формулювання і реалізації владних рішень – випливає з самої природи місцевого самоврядування.

Спроби залучення громадськості до прийняття бюджету вже здійснювалися за часів незалежної України. Варто згадати м. Черкаси 1998 року, коли вперше були проведені бюджетні слухання та в результаті міська громада отримала дев'ятимільйонну дотацію від держміськкадміністрації. Або м. Кам'янець-Подільський, де в залі для проведення громадських слухань збиралось по 250-300 чоловік. Так само успішне залучення громадян було запроваджено в м. Бердянську. Але така практика не є поширеною в Україні.

Проте все частіше функції місцевого самоврядування перекладаються на органи виконавчої вертикалі. Тобто, формування, прийняття і виконання бюджету покладено на органи виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування лише узгоджують бюджет, тобто їх залучають до процесу на проміжному етапі. Реально органи місцевого самоврядування лише протягом трьох годин мають шанс впливати на процес. Чому так відбувається? Можливо тому, що здебільшого органи місцевого самоврядування формуються за участі виконавчих органів влади.

### *Масштаби проблеми*

Проблема недостатньої участі громадян в бюджетному процесі притаманна Україні в цілому, як, наприклад, брак політичної культури громадян України поширюється на все населення без винятку: її бракує як керівній еліті, так і пересічним громадянам. Серед причин, через які демократичні перетворення на місцевому рівні відбуваються досить повільно, є те, що впродовж десятиліть органи місцевого самоврядування насправді не мали нічого спільного з самоврядуванням: сільські, селищні та міські ради однаково були органами **державної** влади. Ставлення громадян до органів місцевого самоврядування саме як до інструменту держави і

сьогодні проявляється у недовірі до їх ініціатив, або ж у зворотному – у тільки “споживацькому” ставленні до органів місцевого самоврядування, які нібито “зобов’язані” опікуватися повсякденними потребами окремих громадян. Це явище охоплює всі країни колишнього Радянського Союзу, тому, визначаючи масштаби та часові межі проблеми, можна припустити, коли брати до уваги лише минуле століття, що проблема пов’язана із пануванням радянської влади та створенням бар’єрів на шляху демократичного розвитку держави впродовж 70 років.

### Консультації (зацікавлені сторони)

Місцеві депутати та місцеві чиновники може бути зацікавлені в участі громадян в бюджетному процесі та в процесі прийняття управлінських рішень, для того щоб привернути до себе голоси виборців на наступних виборах до місцевих рад, тому їх цілком можна вважати зацікавленими групами. З іншого боку, ті ж самі групи можуть бути не зацікавленими через різні причини в публічному прийнятті бюджету та гальмуватимуть процес залучення громадян до політичних рішень. Отже, можна сказати, що місцеві депутати та чиновники є зацікавленими групами при впровадженні політики в будь-якому разі, але як саме – це залежатиме від політичної ситуації. НУО, як правило, відмовляються відвідувати громадські слухання (навіть коли вони дозволені та присутність заохочується), навчальні семінари, тренінги, а також входять до контрольних органів. Громади покищо не розуміють переваг, які вони можуть отримати внаслідок участі в процесі прийняття рішень, тому вони зараз є пасивними спостерігачами того, що навколо них відбуваються дебати про те, як краще проводити бюджетні слухання або громадські збори.

#### Сучасний стан законодавчої та інституційної бази

Від часу розпаду Радянського Союзу в Україні було розроблено важливу частину законодавчої бази, яка дозволяє територіальним громадам відносно самостійність в формуванні органів місцевого самоврядування, прийнятті бюджету, та низки інших важливих рішень стосовно життя громади. Згодом чинна нормативно-правова база була частково гармонізована з Європейською хартією місцевого самоврядування. Органам місцевого самоврядування надається статус юридичних осіб та можливість діяти в межах закріплених законодавством повноважень. Органи місцевого самоврядування мають матеріально-фінансову основу, що забезпечує можливість відносно незалежного функціонування.

Розвиток законодавчої бази, що регулює участь громадян в бюджетному процесі на місцевому рівні Україні, такий:

7.12.90	Закон УРСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”	Закріплено самостійність місцевих бюджетів, запроваджено інститут комунальної власності
2.10.92	“Про інформацію”	Закріплено права громадян стосовно інформації та закладено основи інформаційної діяльності в Україні
26.03.92	Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”	Виведення органів місцевого самоврядування з системи органів державної влади
16.03.93	Закон України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”	Делегування повноважень виконавчим комітетам місцевих рад
03.02.94	Закон України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”	Ліквідація інституту місцевих органів державної виконавчої влади; обласні, районні, Київська та Севастопольська міські ради стали виконувати функції органів державної влади. У районних та обласних радах відновлювались виконавчі комітети

28.06.94	Закон України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”	Обласним, районним, Київській та Севастопольській міським радам надався подвійний статус, вони стали як органами місцевого самоуправління, так і органами державної влади
08.06.95	Конституційний договір між ВР та Президентом про основні засади організації та функціонування місцевого самоврядування та державної влади в Україні на період прийняття Конституції	Формування місцевих державних адміністрацій, відновлення вертикалі виконавчої влади та керованості територіями, встановлення підпорядкованості голів рад та виконавчих комітетів з питань делегованих їм повноважень Президенту України, КМУ та главам адміністрацій вищого рівня
21.08.95	Указ Президента “Про Положення про обласну Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію”	Встановлено, що державна адміністрація не втручається в здійснення місцевого самоврядування. Районні та районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації контролюють здійснення головами та їхніми виконавчими комітетами сільських, селищних і міських рад делегованих їм повноважень державної виконавчої влади
30.12.95	Указ Президента “Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам очолюваних ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад”	Визначено перелік повноважень державної виконавчої влади, які делегуються головам та очолюваним ними виконавчим комітетом сільських, селищних і міських Рад. Визначено відповідальність перед Президентом України, КМУ за невиконання делегованих повноважень
28.06.96	Конституція України	Конституційне закріплення існування місцевого самоврядування в Україні
23.09.1997	Закон України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”	Визначено порядок всебічного й об’єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування
21.05.97	Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”	Розвинуто та конкретизовано положення Конституції про місцеве самоврядування, принципи, повноваження органів місцевого самоврядування, визначено матеріальну та фінансову базу, в тому числі місцеві бюджети

15.07.1997	Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування	Закладено законодавчий фундамент для становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та Конституції України
9.04.1999	Закон України “Про місцеві державні адміністрації”	Визначено організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих органів виконавчої влади, їхню взаємодію з органами місцевого самоврядування. Встановлено значні обмеження на втручання місцевих державних адміністрацій у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. Встановлено повноваження місцевих державних адміністрацій, що можуть бути делеговані їм відповідними радами
11.07.2001	Закон України “Про органи самоорганізації населення”	Визначає правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення

Важливим надбанням українського законодавства пострадянського періоду було вироблення положення про громадські слухання, що є кроком до прозорості місцевого самоврядування, а також надання територіальним громадам можливості укладати власні статути, що зможе привести до більшої самостійності та ініціативності в діяльності місцевих громад.

Тут необхідно концептуалізувати такі поняття, як місцеве самоуправління і громада, що закріплюються в українському законодавстві. Отже, за Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, *місцеве самоуправління* визначається як “гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно, або під відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування розв’язувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України”, *територіальна громада* – це жителі, об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Як ми бачимо, участь громадян в політичному процесі на місцевому рівні закріплено законодавчо, але далеко не вичерпує всіх можливостей реалізації цього феномену.

Для того щоб отримати необхідну інформацію, громадяни можуть застосовувати механізм запитів (Закон України “Про звернення громадян”, ст. 32). Існують інформаційні запити двох видів. Перший – це інформаційний запит про доступ до офіційних документів (звернення з вимогою надати можливість ознайомитись з офіційними документами). Другий – запит про надання письмової чи усної інформації про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влад в Україні, а також посадових осіб з окремих питань.

Отже, згідно з чинним законодавством, інформаційна діяльність – це сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави. З метою задоволення цих потреб органи державної влади та органи місцевого і регіонального самоврядування можуть створювати інформаційні служби, системи, мережі, бази і банки даних.

#### Середовище, в якому виникла проблема

Щодо соціального середовища українського суспільства, то тут склалась суб’єктна (патерналістична) політична культура, коли всі сподівання на влаштування майбутнього покладають громадяни на владу, водночас всю відповідальність з себе знімають, а необхідність особистої ініціативи та можливість розв’язати ці завдання повністю відкидають. Політична культура управлінського персоналу повністю просякнута корупцією, що дуже негативно відбивається на прозорості процесу прийняття рішень на місцевому рівні. Такий стан справ є також традиційним для українського управління, який зберігся з часів соціалізму та

характеризується колективною відповідальністю, високим ступенем забюрократизованості та ригідністю владних структур.

Демократизація потребує дедалі ширших прав і повноважень місцевих громад і їх представницьких органів у прийнятті та реалізації рішень. Тим часом, як і у більшості посттоталітарних країн, які тяжко позбуваються практик свого минулого, в Україні нема (хоча подекуди в західних регіонах – лише добре забуті) традицій демократії участі, нерозривно пов'язаних з культурою задекларованих у Конституції громадянських свобод і прав на свободу висловлювань, свободу асоціації та свободу доступу до інформації. За радянських часів, попри офіційну хвалу “творчій ініціативі мас”, демократії участі просто не могло бути. Чисельні комітети, спілки, фонди, союзи й інші утворення не дозволяли того, без чого демократія участі неможлива – плюралізму поглядів. “Творча ініціатива” могла реалізуватися лише в одному руслі та сприяти утвердженню тільки одного суспільно-політичного ладу.

#### Нагальність розв'язання проблем

Ця проблема належить до числа тих, що є глобальними, глибоко вкоріненими в свідомості населення та надзвичайно важливими для подальшого демократичного розвитку держави. Отже, участь громадян стає можливою завдяки комбінації трьох елементів – доступної інформації, ефективної комунікації та співпраці між органами самоуправління і громадянами. *Участь громадян – це процес при якому ставлення, потреби та цінності громадян враховуються при прийнятті рішень органами місцевого самоуправління, це двосторонній зв'язок (між громадянами та органами місцевого самоврядування), метою якого є – з одного боку, прийняття оптимальних рішень органами місцевого самоврядування, та, з другого, – підтримка цих рішень громадськістю.*

На місцевому рівні ідея участі громадян у процесі прийняття рішень набуває неабиякого значення, тому що люди живуть в містах, селах, і участь громади міста/села у прийнятті рішень безпосередньо впливає на їх життя, рішення органів місцевого самоврядування мають безпосередній вплив на життя людей. Думка громадян – це найлегший шлях отримання інформації про те, як і що слід робити, звичайно, якщо місцеві органи управління цього бажають. Думка громадян – це один з механізмів, що впливає на прозорість бюджетного процесу в Україні.

Треба зазначити, що громада також повинна навчитись розуміти свою відповідальність у процесі демократичного управління. І для того, щоб процес співпраці між органами місцевого самоврядування та громадою був ефективним, від органів місцевого самоврядування вимагається таке:

- надавати повну, чітку та достовірну інформацію;
- надавати громадянам можливість вільно висловлювати свої думки та безпосередньо впливати на прийняття рішень радами;
- стимулювати громадян до участі у процесі самоврядування;
- просто та чітко роз'яснювати громадянам, що спричинило прийняття того чи іншого рішення.

#### **Моделювання проблеми**

Сьогодні повсюди у світі дедалі більше активних громадян вимагають від своїх органів влади на всіх рівнях переходу до публічної (або ж громадської) політики. Участь у публічній політиці не є привілеєм професійного політика чи державного чиновника. Основними рисами такої політики є її прозорість (тобто надання можливості кожному побачити, що діється всередині політичної машини) і відкритість (тобто можливість для кожного прийти на державну службу або бути обраним до органів влади, а також можливість участі громадян і їх об'єднань у прийнятті та реалізації владних рішень.

Основними цілями залучення громадян та органів місцевого самоврядування до участі з таких важливих питань, як формування місцевого бюджету, є необхідним для того, щоб:

- процес формування бюджету був прозорішим, що визначається ступенем участі громадян в процесі формування бюджету та ступенем інформованості громадян щодо цього процесу;
- спрямування бюджетних коштів було адресним, що визначається ефективністю та результативністю витрачених коштів.

Інструментами політики, які можуть бути використані для розв'язання цієї проблеми є:

- стимулювання;
- регулювання – визнання, дозвіл;
- контроль за дотриманням чинного законодавства.

### **Альтернативні варіанти:**

- 1). Залишити нинішню політику без змін (тобто не проводити ніякої цілеспрямованої політики)
- 2). Інформувати, але не залучати громаду до активної участі
- 3). Залучати громадян до активної участі в процесі самоуправління.

### ***Альтернатива 1. Залишити нинішню політику без змін (тобто не проводити ніякої цілеспрямованої політики)***

Ця альтернатива полягає в тому, що держава не проводить ніякої цілеспрямованої політики стосовно стимулюванню участі громадян в бюджетному процесі. Тобто все лишається, як і є, громадська ініціатива має спорадичний та спонтанний характер і не підтримується нікими діями з боку органів місцевого самоврядування.

#### *Переваги альтернативи.*

Органам місцевого самоврядування не треба витратити додаткові кошти для впровадження в життя заходів щодо участі громадян. Оскільки, для того щоб громада та місцевий уряд мали змогу плідно співпрацювати, від державних службовців вимагається великих витрат часу, грошей, інших матеріальних ресурсів з бюджету, енергії, відданості справі, політичної волі та сміливості. Наприклад, щоб провести бюджетні слухання, треба розробити прості та наочні матеріали з бюджету, публічно оголосити про дату і місце проведення бюджетних слухань, а також здійснити всю логістику. В демократичних країнах органи місцевого самоврядування йдуть на всі ці витрати ще й тому, бо існують на гроші місцевих громад, які хочуть знати, як використовуються їх гроші та мати можливість контролювати бюджетний процес самостійно.

#### *Недоліки альтернативи*

Посилення негативних явищ в місцевому самоврядуванні.

### ***Альтернатива 2. Інформувати, але не залучати громаду до активної участі***

Ця альтернатива полягає в тому, що держава впроваджує цілеспрямовану політику пасивної участі громадян в процесі контролю бюджетного процесу, тобто органи місцевого самоврядування інформують громадськість про перебіг бюджетного процесу, надають послуги з освіти та тренінгу громади, але не залучають до процесу безпосереднього прийняття рішень.

*Переваги альтернативи* полягають в тому, що процес інформування не вимагає від органів місцевого самоврядування перепланування в роботі з урахуванням необхідності участі громадян. Основною з переваг альтернативи є економія бюджетних коштів, заощаджених за рахунок проведення бюджетних слухань, функціонування дорадчих громадських комітетів та інших видів громадської участі.

Потенційні *недоліки альтернативи* полягають в тому, що вона не передбачає двостороннього процесу обміну інформацією. Альтернатива має запроваджуватись в життя через створення постійних телепередач по місцевому телебаченню, що висвітлювали б бюджетну діяльність місцевих рад та виконавчих комітетів, публікації прес-релізів, статей в періодичних виданнях, спрямованих інформувати громаду про останні важливі рішення місцевої влади, проведення громадських засідань, проведення конференцій, розробку веб-сайтів, створення спеціальних програм з надання громадянам освіти в галузі місцевих бюджетів.

### **Альтернатива 3.** *Залучати громадян до активної участі в процесі самоуправління*

Альтернатива полягає в тому, що держава проводить цілеспрямовану політику заохочення участі громадян до розробки та контролю за виконанням бюджету громади. Альтернатива є двостороннім видом комунікації між громадою та місцевою владою, що передбачає постійний зворотній зв'язок з громадою, моніторинг цінностей, сподівань, очікувань та суджень громадян, заохочення таких видів діяльності, як громадська журналістика та організація громадських інформаційних та консультативних комітетів.

Перевагами альтернативи є взаємовигідний діалог між органами місцевого самоврядування та громадою в процесі прийняття місцевих бюджетів, можливість органів місцевого самоврядування отримувати оперативну інформацію про потреби громадян та коригувати свої дії з метою досягнення політичних успіхів, можливість громадян брати участь у прийнятті важливих рішень своєї громади.

Недоліки альтернативи. Не всі депутати переконані, що участь громадян є необхідною умовою самоврядування. Це є цілком нормальним для більшості країн з перехідною економікою. Найчастіше у депутатів виникає запитання щодо компетентності громадян та того, чи зможуть вони розробити більш-менш прийнятний план дій щодо розбудови громади. Тобто участь громадян розглядається як додаткова проблема в і без того складній роботі депутата. Отже, подібні сумніви є цілком природними в такій ситуації, але практика свідчить, що участь громадян робить процес самоврядування ефективнішим та результативнішим. Через це велику увагу державі, депутатам, громадським організаціям потрібно приділити громадській освіті населення. Серед потенційних недоліків можна зазначити неможливість прийняття компетентних рішень громадою через недостатню кваліфікацію або інформованість. Також є небезпека того, що ті громадяни, які братимуть безпосередню участь в бюджетному процесі будуть розв'язувати питання на свою користь.

Залучення громадян до участі в бюджетному процесі має відбуватись, окрім інформування громадян, через проведення бюджетних слухань в громаді (що вже проводиться в деяких містах України), створення дорадчих громадських комітетів.

### **Рекомендації**

Із запропонованих альтернативних варіантів розв'язання проблеми рекомендується обрати альтернативу 3, тобто стимулювати активну участь громадян в бюджетному процесі громади. Досвід показує, що якщо громада не бере участі в обговоренні рішення, вона набагато менше схильна визнавати і виконувати його і набагато більше готова чинити спротив – як активний, через різноманітні дії протесту, так і пасивний – повністю відсторонюючись від суспільно-політичних справ. Влада ж, без участі громади, схильна вибирати не те рішення, яке найкращим чином відповідає інтересам громади, а те (в кращому разі), яке є найпростішим або (в гіршому) є в інтересах самих конкретних представників конкретного органу влади. Отже, третя альтернатива найбільшою мірою сприяє відновленню довіри громадян до влади, прозорості в бюджетному процесі, відповідальності громадян та місцевої влади за свої рішення та досягненню компромісів між різними учасниками політичного процесу, ефективно розв'язувати спільні проблеми.

### **Впровадження**

Бюджет має поширюватись в такому форматі, щоб громадяни могли зрозуміти його, а також мали змогу порівняти статті. Якщо можливо, треба доповнити це інформацією з виконання бюджету в минулому році.

1. Надати інформацію про коментар ЗМІ щодо виконання минулорічного бюджету.
2. Надати інформацію про час та місце проведення основних подій, пов'язаних з бюджетним процесом.
3. Створити громадський дорадчий комітет з питань бюджету.
4. Запровадити бюджетний календар з інформацією про основні етапи в бюджетному процесі, а також дані про те, коли необхідні консультації громадськості.

5. Запрошувати пресу до участі в засіданнях місцевої ради з питань бюджету та сприяти написанню статей щодо місцевого бюджету.
5. Встановлення комітетами місцевого представницького органу громадських дорадчих органів, які б займались питаннями покращення громадського транспорту, облаштування вулиць, парків, зон відпочинку для визначення пріоритетів, очікувань та ставлення громадян до перетворень всередині громади.
7. Проводити фокус-групи для вивчення ставлень, очікувань та пріоритетів серед різних зацікавлених груп всередині громади.
8. Запровадити веб-сторінку міста, на якій подавалася б необхідна інформація про місцевий бюджет.
9. Надрукувати брошури з бюджетного планування та розповсюджувати її через громадський інформаційний комітет.
10. Інформувати громаду про місцевий бюджет та приділяти особливу увагу громадській освіті.
11. Здійснювати оцінювання успішності бюджетного планування та ефективності виконання річного бюджету.

### Використані джерела

1. Закон України “Про інформацію”.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”.
3. Закон України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”.
4. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”.
5. Закон України “Про органи самоорганізації населення”.
6. Бюджетні слухання: методичні рекомендації щодо організації та проведення бюджетних слухань в органах місцевого самоврядування України. –К.: НДФІ, 2000. – 120 с.
7. Вплив децентралізації на соціальну політику в Україні (за результатами соціологічного дослідження). – К., 2002. – 144 с.
8. Ендрю Сенктон. Системи міського самоуправління – Харків: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. – 96 с.
9. Кириленко О. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). К.: РІШЦС, 2000. – 384 с.
10. Колодій А., Олійник А. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 304 с.
11. Культура городского управления. Николаев, 1997. – 367 с.
12. Основи місцевого самоврядування в Україні: Конспект лекцій. Ч.І. К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 68 с.
13. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / Київ. центр Ін-ту Схід-Захід. – К.: Логос, 2000. – 171 с.
14. Розвиток демократії в Україні: Матеріали міжнародної наукової конференції (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.) – К.: Центр Освітніх Ініціатив, 2001. – 793 с.
15. Розробка стратегії економічного розвитку: навчальний посібник для місцевих рад в Україні
16. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: Світовий та український досвід. – К. Заповіт. – 186 с.
17. Benest, Frank, Marketing Your Budget. Creative Ways to Engage Citizens in the Bottom Line, An Innovation Group Publications, 1997, 73 p.
18. Chetwind, Eric Jr, Chetwind, Frances J, A Practical Guide to Citizen Participation in Local Government in Romania, 2001, 120 p.
19. Citizen Engagement. Lessons in Participation from Local Government / Ed. Katherine A. Graham, Susan D. Phillips with Allan M Maslove, 1998, 245 p.
20. Decentralization: experiments and reforms / Ed. By Tomash Horvat, Budapest, 2000, p.484
21. Decentralization of the Socialist State. Intergovernmental Finance in Transition Economies / Ed. by Bird, Richard M., R.D. Ebel, Christine Wallich, 1995, p.336
22. Urban Governance and Finance: A Question of Who Does What / Ed. By Paul A.R. Hobson and France St-Hilaire, 1997, p.207
23. [www.citytoronto.ca](http://www.citytoronto.ca)
24. [www.europeXXI.kiev.ua](http://www.europeXXI.kiev.ua)
25. [www.ngo.udm.ru/corruption/out/table/htm](http://www.ngo.udm.ru/corruption/out/table/htm)

**Дмитро Ягунов**

*(Одеський регіональний інститут державного управління УАДУ)*

## **Ресоціалізація засуджених як напрямок соціальної політики держави**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** ресоціалізація засуджених як напрямок соціальної політики в Україні.

Проблема полягає в тому, що нема жодної умови для повернення засуджених до суспільства після відбуття покарання в пенітенціарних установах, а це створює багато негативних наслідків та *небезпеку* для українського суспільства. Бракує державного управління та аналізу політики в сфері діяльності пенітенціарних установ та не вистачає роботи з засудженими (сфера соціальної політики) обумовлює саме таке формулювання проблеми, що підтверджується вітчизняним і закордонним законодавством і досвідом.

**Клієнт:** пенітенціарні установи і Держдепартамент України з питань виконання покарань.

**Зацікавлені сторони:** пенітенціарні установи і медичні служби пенітенціарних установ; Державний департамент України з питань виконання покарань (ДДПВП); засуджені і ув'язнені як велика соціальна група; органи Міністерства охорони здоров'я; заклади Міністерства освіти та науки України; місцеві органи влади; неурядові організації та релігійні конфесії.

#### **Цілі розв'язання проблеми:**

- усунення загрози для життя та здоров'я засуджених через розповсюдження інфекційних та інших хвороб; для здоров'я персоналу пенітенціарних установ і решти населення після відбування покарання засуджених через розповсюдження ними інфекційних хвороб;
- створення умов для повернення до суспільства засуджених з професійними та освітніми здібностями, які б були потрібні суспільству;
- забезпечення умов для дотримання елементарних прав людини у пенітенціарних установах, зняття соціальної напруги та зниження рівня злочинності.

#### **Альтернативні варіанти:**

1. Прийняття закону "Про соціальну реабілітацію засуджених" і повна реорганізація пенітенціарної системи України.
2. Використання дистанційного навчання для здобуття засудженими середньої та вищої освіти в пенітенціарних установах (як складова ресоціалізації засуджених).
3. Використання спеціалістів та обладнання установ Міністерства охорони здоров'я в пенітенціарних установах (як складова ресоціалізації засуджених).

**Рекомендації:** рекомендується варіант 2. Оцінювання альтернатив показує практичну складність впровадження альтернатив № 1 і № 3. На користь альтернативи № 2 свідчать такі показники, як найвищий рівень ефективності, політичної та адміністративної здійсненності, хоча рівень справедливості та результативності альтернатив № 1 і № 3 вищий, ніж альтернативи № 2.

### **Аналітична записка**

#### **Визначення проблеми**

Ресоціалізація засуджених як напрямок соціальної політики в Україні.

Проблема ресоціалізації засуджених в Україні має під собою вкрай негативну основу, яку характеризують два аспекти:

- 1) діяльність пенітенціарних установ України ніколи не розглядалося і не розглядається сьогодні як галузь державного управління;

- 2) діяльність пенітенціарних установ України ніколи не розглядалася і не розглядається сьогодні як напрямок соціальної політики держави.

Проблема браку умов для ресоціалізації засуджених є комплексною, що має такі складові:

- 1) проблема взаємодії між медичними службами пенітенціарних установ та органами Міністерства охорони здоров'я;
- 2) проблема взаємодії між пенітенціарними установами та закладами освіти з метою здобуття середньої, середньої спеціальної та вищої засудженими України;
- 3) проблема працевлаштування засуджених після звільнення з пенітенціарних установ;
- 4) проблема забезпечення соціально корисних контактів для засуджених саме на волі.

Одразу ж треба наголосити на тому, що кожна з цих складових не повинна розглядатися окремо: аналіз і розв'язання проблеми ресоціалізації засуджених в Україні вимагає системного підходу. Інша річ, що у практичній діяльності пенітенціарних установ, за умови недостатності ресурсів, часто можливе тільки почергове розв'язання вищевказаних складових.

Про *проблемний характер* ситуації, яка склалася у вітчизняній пенітенціарній системі, свідчать такі обставини:

- збільшення кількості засуджених та ув'язнених у відносних та абсолютних показниках;
- стрімке зростання негативного впливу пенітенціарної системи на суспільство та створення небезпеки для нього, що визнається навіть на законодавчому рівні;
- масове порушення прав людини в пенітенціарних установах, оскільки нема системи державних органів, які б забезпечували виконання процесу ресоціалізації.

*Клієнтом (замовником)* проведення цього аналізу є Державний департамент України з питань виконання покарань як центральний орган виконавчої влади та пенітенціарні установи. Потенційними замовниками аналізів в сфері координації та взаємодії органів та організацій з питань ресоціалізації засуджених є місцеві державні адміністрації і органи Міністерства охорони здоров'я України.

## Опис проблеми

Україна займає одне з перших місць у світі за кількістю ув'язнених на 100 тис. населення, причому за роки незалежності спостерігалось значне збільшення їх кількості: 1993 рік – 248, 1994 – 310, 1995 – 390, 1999 – 410, 2000 – 436<sup>i</sup>. За останні роки ситуація, що склалася у вітчизняній пенітенціарній системі, і показник кількості ув'язнених на 100 тис. населення не змінилися на краще, враховуючи зниження кількості населення України. Постійно зростає кількість осіб, до яких покарано позбавленням волі: 33% – у 1992 році, 36% – у 2000<sup>ii</sup>. За даними Державного департаменту України з питань виконання покарань станом на 01.01.2001 року в місцях позбавлення волі перебувало понад 223 тис. чоловік<sup>iii</sup>. Кількість ув'язнених на 100 тис. населення в Україні в цілому в 4 рази більша найвищого показника країн розвинутої демократії та у 2-3 рази більша, ніж у східноєвропейських країнах<sup>iv</sup>.

На території кожної області в Україні розташовані від 1 до 18 пенітенціарних установ. В деяких регіонах їх більше, в деяких менше, але в середньому – 5-6. Як правило, засуджені до позбавлення волі відбувають покарання в тій області, де вони мешкають, і після звільнення засуджений стає одним із звичайних громадян цього ж регіону<sup>v</sup>.

В квітні 1993 року Всесвітня організація охорони здоров'я оголосила туберкульоз проблемою “всесвітньої небезпеки”, який сьогодні відбирає більше життя, ніж будь-яка інша інфекція<sup>vi</sup>. Рівень поширеності цього захворювання менше пов'язаний з розвитком сучасної медицини, більше значення мають саме соціально-економічні чинники. Ризик захворіти на туберкульоз у першу чергу мають найменш освічені, соціально дезадаптовані шари населення, так само як і особи з вадами психіки<sup>vii</sup>. За даними на 1999 рік, 12 тис. ув'язнених хворіють на туберкульоз, переважно у важкій формі<sup>viii</sup>. На сьогодні ситуація з захворюванням на туберкульоз ще більше загострилася. Якщо врахувати, що перебування в пенітенціарній установі є постійною психологічною напругою, що рівень захворюваності туберкульозом у пенітенціарних установах приблизно в 40 разів вищий, ніж на волі, можна прийти до висновку, що засуджені, як значна соціальна група, є бомбою уповільненої дії в аспекті інфікування туберкульозом цивільного населення<sup>ix</sup>. 05.07.2001 року Верховна Рада України прийняла Закон “Про боротьбу з туберкульозом”. Вже сам факт ухвалення

такого закону свідчить про небезпеку хвороби для суспільства і вказує на необхідність ефективнішого *державного регулювання діяльності, пов'язаної з боротьбою з туберкульозом* (розділ 2-й закону). Як зазначено в законі, негативні соціально-економічні наслідки, які спричинює туберкульоз, дали підстави зарахувати це захворювання до групи соціально небезпечних. Дуже важливим в законі є (і на що тривалий час вказували і вказують практичні працівники пенітенціарних установ) визнання розповсюдження туберкульозу проблемою державного значення. Ч. 2 ст. 3 закріплює, що держава визнає боротьбу з туберкульозом невід'ємною частиною політики *суспільної та національної безпеки*.

Наука державного управління в Україні взагалі не містить нічого пов'язаного з функціонуванням пенітенціарних установ та усіх інших органів та організацій, які з ними взаємодіють. Тому і наукового обґрунтування державного управління в цій сфері в Україні як такого, на жаль, не існує. Цей категоричний висновок можна так аргументувати.

По-перше, питання функціонування виправно-трудових установ в СРСР і в незалежній Україні входили і входять до предмету суто юридичної науки виправно-трудового, а потім кримінально-виконавчого права. Але треба пам'ятати, що кожна юридична наука спирається у своєму розвитку перш за все на чинне законодавство. Як "спадщина" від колишнього СРСР науці кримінально-виконавчого права України дістався Виправно-трудоий кодекс (ВТК), затверджений Законом Української РСР від 23.12.1970 року. Цей нормативний акт повністю відбиває стан справ, які склалися в радянській виправно-трудоій системі, і хоч у ВТК України були внесені певні зміни, він регулює правовідносини в сфері виконання покарань за допомогою методів, які використовувались багато років і вже вичерпали себе. Офіційним завданням виправно-трудоого законодавства залишаються виправлення і перевиховання засуджених. Але основна ідея цього нормативного акта – це максимальна регламентація дій як засуджених, так і персоналу виправних установ. Слід зазначити, що у багатьох країнах метою покарання є саме ресоціалізація засуджених – тобто повернення людини до суспільства.

По-друге, пенітенціарна система України, як і в часи СРСР, носить мілітаризований характер. Хоча процес виведення пенітенціарних установ з МВС почався ще в 1997 році, сьогодення свідчить про те, що вітчизняна пенітенціарна система залишається мілітаризованою, вкрай консервативною та закритою для взаємодії з багатьма іншими органами, установами і неурядовими організаціями. Але слід вказати, що певні дії з демілітаризації цього органу вже зроблені. В 2000 році Указом Президента України в п. 11 Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань були внесені доповнення, які вказували, що "Департамент має в своєму підпорядкуванні воєнізовані формування" (Указ Президента України № 786/2000 від 12.06.2000 року). Тобто цей орган *не є озброєним*, як міліція України, а тільки *має в підпорядкуванні воєнізовані формування*, що впливає з характеру функцій пенітенціарних установ.

По-третє, вже зазначена ситуація в сфері нормативного регулювання діяльності пенітенціарної системи не дозволяє керівникові пенітенціарної установи вільно діяти для досягнення цілей покарання, проголошених в законі. Як свідчить закордонний досвід, законодавство, що регулює процес відбування покарання, дозволяє засудженому мати різні можливості для контактів з суспільством (в процесі навчання, освіти, роботи, спілкування) саме на волі, беручи до уваги особу злочинця. На тій же основі побудовані дії і посадових осіб пенітенціарної установи – максимум свободи для налагодження контактів з державними органами та установами та неурядовими організаціями для залучення їх до процесу ресоціалізації засуджених. Основна концептуальна відмінність між вітчизняним та закордонним статусом начальника та інших посадовців пенітенціарної установи полягає у тому, що у країнах розвинутої демократії – це управлінці. Вітчизняний посадовець дослівно ж виконує вимоги закону, у тому числі про кількість посилок, передач і побачень з рідними, якими може скористатися засуджений протягом певного періоду.

Ще одна відмінність між вітчизняним та закордонним досвідом полягає у тому, що в Україні кожний захід щодо розв'язання певних проблем пенітенціарної системи є колективним. За кордоном використовується індивідуальний підхід. Різниця полягає у ставленні до засудженого як до представника специфічного колективу (Україна) і як до специфічної особи в колективі (закордонний досвід).

З приводу недоліків вітчизняної практики слід відзначити таку обставину. Традиційно все, що пов'язане з пенітенціарними установами в Україні, сприймається як суто юридична сфера. Можна звернутися до закордонного досвіду, але й можна розглянути елементарну логічну побудову кожного кримінального процесу. Прокурор доводить обвинувачення, адвокат його спростовує, суд виносить відповідний вирок, у якому вказується, що певна особа повинна певний час перебувати у пенітенціарній установі, де негативні риси її характеру мають бути виправлені для того, що вона могла бути корисною суспільству. Виправити ці негативні риси за допомогою лише закону неможливо, тому можна впевнено сказати, що після проголошення вироку суду з засудженим повинна розпочатися не тільки юридична робота, націлена на регламентацію його статусу, прав та обов'язків, але й робота психологів, психіатрів, соціологів, медиків, тобто робота соціальна.

Пенітенціарна система України має багато проблем, які не є новими. Але проблема саме ресоціалізації засуджених ніколи в Україні не порушувалася, наслідком чого певною мірою є сьогоdnішній стан пенітенціарної системи. Тобто цю проблему в науці державного управління треба вважати новою. Перша наукова робота, присвячена проблемам соціальної адаптації засуджених, яка вийшла в Україні, була опублікована лише в 1990 році<sup>x</sup>. Але ця й інші розглядають проблеми ресоціалізації осіб лише з позиції науки кримінально-виконавчого права, а не науки державного управління. Тобто бачимо той самий формально-юридичний підхід, на якому загострювалася увага вище.

Процес розробки і впровадження виправних програм є перш за все продуктом політичного аналізу. На жаль, треба констатувати, що ці терміни науки державного управління в пенітенціарній сфері не використовуються, хоча управління пенітенціарною системою, в широкому розумінні цього слова, повинно розглядатися як напрямок соціальної політики держави і складова державного управління, і ніяк інакше, враховуючи критичну ситуацію, яка склалася в Україні.

### Консультації

Розв'язання проблем, пов'язаних з ресоціалізацією засуджених, стосується багатьох зацікавлених сторін, якими є:

- державний департамент України з питань виконання покарань як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який має реалізовувати державну політику в сфері виконання покарань (ДДУПВП)<sup>xi</sup>;
- пенітенціарні установи;
- медичні служби ДДПВП;
- засуджені й ув'язнені як велика соціальна група;
- органи Міністерства охорони здоров'я;
- заклади Міністерства освіти та науки України;
- місцеві державні адміністрації;
- неурядові організації та релігійні конфесії.

Зацікавлені сторони	Позитивний вплив на ситуацію	Негативний вплив на ситуацію
ДДПВП і пенітенціарні установи	Зацікавленість у співробітництві з органами охорони здоров'я, освіти, неурядовими організаціями, тобто всіма суб'єктами, які можуть зменшити проблеми пенітенціарної системи в кількісному та якісному вимірі.	Втіленню механізмів ресоціалізації засуджених може перешкоджати мілітаризація, закритий характер та консерватизм вітчизняної пенітенціарної системи.
Медичні служби ДДПВП	Зацікавленість у співробітництві з органами охорони здоров'я МОЗ через об'єктивну неспроможність самостійно розв'язувати проблеми медичного обслуговування засуджених.	_____
Засуджені й ув'язнені	Не мають суттєвого впливу на ситуацію, але ресоціалізація – це процес не тільки для засуджених, але й для забезпечення безпеки суспільства й окремих соціальних груп.	
Органи МОЗ	Здатні забезпечити певною мірою реалізацію медичних послуг засудженим на основі угод з медичними службами пенітенціарних установ на центральному та місцевому рівнях за умови розв'язання фінансових питань.	Реалізація медичних послуг для засуджених сприйматиметься як “тягар” та “не своя справа”, якщо не буде чітких угод між ДДПВП і МОЗ з приводу розподілу функціональних обов'язків медичних служб та питань оплати медичних послуг органів МОЗ в пенітенціарних установах.
Заклади Міністерства освіти та науки України	Здатні забезпечити здобуття освіти та відповідних професійних навичок засудженими для подальшого працевлаштування і зменшення кримінальної активності засуджених на основі угод на центральному та місцевому рівнях.	Освіта та навчання засуджених сприйматиметься як “тягар” та “не своя справа”, якщо не буде чітких угод між ДДПВП і Міністерством освіти з питань оплати послуг органів Міністерства освіти в пенітенціарних установах.
Місцеві органи влади	Місцеві органи виконавчої влади можуть мати великий вплив на зазначену ситуацію через розв'язання питань трудового та побутового влаштування засуджених, але брак відповідних структурних одиниць в цих органах призводить сьогодні до їх фактичного самоусунення від діяльності, пов'язаної з ресоціалізацією засуджених.	
Неурядові організації	Величезний вплив на процес досягнення цілей ресоціалізації через допомогу в освітньо-культурному та інформаційному забезпеченні з питань працевлаштування після звільнення і захисту прав людини в пенітенціарних установах.	
Релігійні конфесії	Позитивний вплив на забезпечення досягнення цілей ресоціалізації через допомогу в питаннях релігії і культури.	
Населення	Населення загалом байдуже ставиться до розв'язання подібних проблем пенітенціарної системи, але може негативно сприймати деякі заходи, націлені на втілення ідей ресоціалізації, бо українське суспільство сьогодні дотримується того, що єдиним напрямком державної політики в пенітенціарній сфері повинно бути суворіше поводження з засудженими та ув'язненими.	

## Моделювання проблеми

При моделювання проблеми необхідно брати до уваги такі аспекти:

- 1) проблема ресоціалізації засуджених є комплексною і має розв'язуватися в декількох напрямках;
- 2) складність процесу ресоціалізації засуджених та практичні труднощі одночасного втілення в життя всіх його складових обумовлюють необхідність почергового практичного їх розв'язання, але кожен з цих напрямків не може розглядатися окремо від інших складових як самостійна проблема.

Цілями розв'язання проблеми ресоціалізації засуджених в Україні є:

- усунення загрози для життя та здоров'я засуджених через зменшення розповсюдження інфекційних та інших хвороб;
- усунення загрози для здоров'я персоналу пенітенціарних установ і решти населення після закінчення відбування покарання засудженими через зменшення розповсюдження інфекційних хвороб;
- створення умов для повернення до суспільства засуджених з професійними та освітніми знаннями, які б були потрібні суспільству;
- забезпечення умов для дотримання елементарних прав людини у пенітенціарних установах, зняття соціальної напруги та зниження рівня злочинності.

## Альтернативні варіанти

1. Прийняття Законів “Про соціальну реабілітацію засуджених” або “Про пенітенціарну систему України”, або внесення змін до чинного законодавства з метою надання можливостей засудженим отримувати освіту, медичну допомогу та роботу в суспільстві та мати соціальні контакти на волі.
2. Використання дистанційних методик для отримання засудженими середньої та вищої освіти в пенітенціарних установах на підставі угод між пенітенціарними установами та закладами освіти (як складова ресоціалізації засуджених).
3. Використання спеціалістів та обладнання установ Міністерства охорони здоров'я для медичних послуг засудженим на підставі угод між пенітенціарними установами та закладами МОЗ (як складова ресоціалізації засуджених).

### Альтернатива 1

*Прийняття Законів “Про соціальну реабілітацію засуджених” або “Про пенітенціарну систему України”, або внесення змін до чинного законодавства з метою надання можливостей засудженим отримувати освіту, медичну допомогу та роботу в суспільстві та мати соціальні контакти на волі*

Переваги	Недоліки
Повна реорганізація пенітенціарної системи України	Потреба у зміні багатьох законів та інших нормативних актів
Зміна взаємовідносин між пенітенціарними установами й іншими державними органами та неурядовими організаціями	Велика складність впровадження положень нового законодавства в пенітенціарній сфері
Набуття пенітенціарною системою цивільного характеру	Значне зростання видатків пенітенціарної системи
Законодавче закріплення спеціального статусу колишніх засуджених: права, обов'язки та можливості	Підвищення складності кадрових питань як в аспекті збільшення штату пенітенціарних установ, так і в аспекті підвищення вимог до професійних якостей

<p>Максимальне забезпечення безпеки суспільства та населення в плані зниження рівня злочинності та розповсюдження інфекційних хвороб</p> <p>Більша відкритість пенітенціарних установ і їх більша відповідальність перед суспільством</p> <p>Нове законодавство є основою для впровадження реабілітаційних програм на місцевому рівні з урахуванням специфіки пенітенціарної установи, місцевого населення і показників соціально-економічного розвитку регіону</p>	
---	--

**Альтернатива 2**

*Використання дистанційних методик для отримання засудженими середньої та вищої освіти в пенітенціарних установах на підставі угод між пенітенціарними установами та закладами освіти (як складова ресоціалізації засуджених)*

<b>Переваги</b>	<b>Недоліки</b>
<p>Один з найкращих та найрезультативніших шляхів збереження соціально корисних контактів засуджених</p> <p>Максимальне зниження кримінальної активності деяких категорій засуджених</p> <p>Освітні програми з використанням дистанційних методик можуть впроваджуватися на місцевому рівні в кожній пенітенціарній установі</p> <p>Вартість впровадження цієї альтернативи набагато нижча за вартість впровадження інших</p> <p>Впровадження альтернативи не потребує змін чинного законодавства.</p> <p>Платну освіту та навчання можуть оплатити безпосередньо засуджені, їх родичі та близькі люди</p>	<p>Певне зростання кількості персоналу для відбору і контролювання поведінки засуджених, які залучені до навчальних та освітніх програми</p> <p>Необхідність підписання відповідних угод між пенітенціарними установами та закладами освіти</p> <p>Певне зростання витрат пенітенціарних установ на придбання предметів, необхідних для проведення навчального процесу (підручники, література, канцтовари тощо)</p>

**Альтернатива 3**

*Використання спеціалістів та обладнання установ Міністерства охорони здоров'я для медичних послуг засудженим на підставі угод між пенітенціарними установами та закладами МОЗ (як складова ресоціалізації засуджених)*

<b>Переваги</b>	<b>Недоліки</b>
<p>Забезпечення максимальної безпеки для засуджених в аспекті захворювання на інфекційні та інші хвороби</p> <p>Забезпечення максимальної безпеки для персоналу пенітенціарних установ і населення в плані захворювання на інфекційні хвороби</p>	<p>Певне зростання кількості персоналу пенітенціарних установ для контролювання поведінки засуджених, які направляються на лікування в установи МОЗ</p> <p>Зростання видатків установ МОЗ, беручи до уваги складність та специфіку захворювань засуджених у вітчизняних пенітенціарних установах</p>

<p>Рівень послуг медичних служб установ МОЗ вищий, ніж медичних служб пенітенціарних установ</p> <p>Зниження витрат медичних служб пенітенціарних установ</p> <p>Нема потреби придбання окремого обладнання для медичних служб пенітенціарних установ</p> <p>Впровадження альтернативи не потребує змін законодавства.</p> <p>Примітка. <u>Ст. 76 Виправно-трудоного кодексу України</u>: порядок надання особам, позбавленим волі, медичної допомоги з боку закладів МОЗ і залучення для цієї мети медичного персоналу визначає Державний департамент України з питань виконання покарань та Міністерство охорони здоров'я України</p>	<p>Необхідність пошуку шляхів розв'язання питань фінансування послуг установ МОЗ</p>
---	--

*Примітки до пункту “Моделювання проблеми”*

1. **“Нічого не робити”** не можна прийняти як одну з альтернатив, тому що подібний стан в пенітенціарній системі є порушенням елементарних прав людини та створенням ще більшої небезпеки для багатьох соціальних груп і для суспільства загалом.
2. Складність проблеми ресоціалізації засуджених та практичні труднощі одночасного втілення в життя всіх її складових обумовлюють сьогодні необхідність почергового практичного їх розв'язання, але кожен з цих напрямків не може розглядатися окремо від інших складових як самостійна проблема. Тому для аналізу вибрані загальна зміна діяльності пенітенціарної системи та діяльність пенітенціарних установ на певних напрямках, які є складовими процесу ресоціалізації засуджених. Проблема єдина, але підходи до її розв'язання різняться за кількісними та якісними показниками.
3. Практична реалізація альтернатив викладена у розділі *“Додатки”* у вигляді відповідних схем та коментарів до них.

### Рекомендації

(оцінюються за 5-бальною шкалою, враховуючи комплексний характер проблеми).

Критерії оцінки	Альтернатива № 1	Альтернатива № 2	Альтернатива № 3
Результативність	5	3	3
Ефективність	3	5	4
Політична здійсненність	2	5	4
Адміністративна здійсненність	2	5	3
Справедливість	5	3	4
Результати оцінювання	17	21	18

*Пояснення до оцінювання альтернатив*

Повна зміна основ функціонування пенітенціарної системи України є необхідністю, тому і ймовірність досягнення всього комплексу цілей ресоціалізації засуджених найвища за системного підходу. Через це найрезультативнішою є альтернатива № 1. Ця альтернатива є найсправедливішою, бо забезпечує безпосередній і опосередкований захист інтересів багатьох соціальних груп і головне – зменшує численні негативні наслідки діяльності пенітенціарних установ для суспільства. Але сьогодні Україна не готова до прийняття спеціального Закону або внесення змін до чинного законодавства, націлених на забезпечення ресоціалізації засуджених; цей варіант не може бути реалізований за нинішніх політичних, соціальних та адміністративних

умов. Недоліки впровадження альтернативи № 1, відбиті в попередньому розділі, висвітлюють перш за все брак часу, *koumtiv*, кваліфікованого персоналу та негативне ставлення певних зацікавлених груп. Тому ефективність, політична й адміністративна здійсненність альтернативи № 1 є низькими.

Альтернативи № 2 і № 3 є окремими напрямками розв'язання проблеми ресоціалізації засуджених. Але, як вже зазначалося, вони не можуть розглядатися як окремі проблеми для розв'язання. Беручи до уваги комплексний характер проблеми ресоціалізації засуджених, що потребує системного підходу, загальна результативність і справедливність альтернатив № 2 і № 3 є нижчою, ніж № 1, бо вони мають звужений характер і не розв'язують проблему в цілому.

Але їх суттєвими перевагами є те, що вони не потребують змін в законодавстві та великих ресурсів (персонал, політичні умови, кошти). Тому ефективність, політична й адміністративна здійсненність альтернатив № 2 і № 3 є вищою, ніж альтернативи № 1. Виправно-трудове законодавство України безпосередньо передбачає можливість співпраці медичних установ МОЗ та медичних служб ДДУПВП. Що стосується співпраці закладів освіти і пенітенціарних установ, то законодавство не забороняє таку співпрацю. Це цілком сфера реалізації управлінських здібностей адміністрації пенітенціарних установ.

Відмінність ж між альтернативами № 2 і № 3 полягає у більшій ефективності й політичній та адміністративній здійсненності альтернативи № 2. Реалізація альтернативи № 3 означає використання спеціалістів та обладнання медичних установ МОЗ для лікування найсерйозніших випадків захворювань засуджених, коли медична служба пенітенціарної установи об'єктивно неспроможна розв'язати ці проблеми. Але це потребує відповідного фінансування з боку керівництва пенітенціарної установи, тому що витрати на оплату послуг медичних установ МОЗ будуть перевищувати витрати на утримання власних медичних служб.

З позиції справедливості забезпечення медичними послугами є важливішим кроком в процесі ресоціалізації засуджених порівняно з освітніми програмами. Зрозуміло, що здоров'я людини та усунення загрози її життю та здоров'ю є важливішим завданням, ніж освіта. Але порівняння затрат-результатів і адміністративної здійсненності альтернатив № 2 і № 3 для окремої пенітенціарної установи показує більшу реальність впровадження саме альтернативи № 2 як складової процесу ресоціалізації засуджених в сучасних умовах.

Зауваження: альтернативи № 2 і № 3 повинні вважатися такими, що можуть бути впроваджені без зміни законодавства в результаті управлінської діяльності керівництва пенітенціарних установ. Якщо пенітенціарна установа має певні ресурси (персонал, кошти, час), обидві альтернативи можуть одночасно практично реалізовуватися. Якщо ресурсів не достатньо для одночасної реалізації обох альтернатив, перевага повинна надаватися медичним програмам. Якщо ж ресурсів не достатньо для реалізації медичних програм, що найчастіше характерно для вітчизняних пенітенціарних установах, тільки альтернатива № 2 має можливість бути практично реалізованою. І цей висновок зроблений на підставі *презумпції* того, що пенітенціарна адміністрація *не має* достатніх фінансових та кадрових ресурсів для реалізації в повному обсязі медичних програм або одночасно медичних і освітніх програм. Тому такий підхід, а саме вибір освіти за умови неспроможності реалізації певних програм в галузі охорони здоров'я, обумовлює вищу справедливість альтернативи № 3 порівняно з альтернативою № 2, і відповідно вищу справедливість альтернативи № 1 порівняно з альтернативами № 2 і № 3.

## Впровадження

Отримання середньої, середньої спеціальної та вищої освіти в пенітенціарних установах може бути впроваджене на основі чинного законодавства. В багатьох пенітенціарних установах України діють школи, в яких викладають вчителі зі звичайних середніх шкіл на підставі відповідних угод між пенітенціарними установами й органами освіти. В українському законодавстві передбачається можливість отримання тільки середньої та середньої спеціальної технічної освіти, але закон прямо не забороняє засудженим отримувати і вищу<sup>xii</sup>. Отримання вищої та середньої спеціальної освіти, яка не є технічною, можливе за умови підписання відповідних угод між пенітенціарними установами та закладами освіти; все залежить від управлінських здібностей персоналу пенітенціарної установи. Освіта може бути безкоштовною, але за необхідності її можуть оплатити сам засуджений за рахунок своєї праці в установі, його рідні та близькі, неурядові організації, залучені до співпраці з пенітенціарними установами.

Отримання освіти може відбуватися за дистанційними методиками. Але в певних умовах засуджені можуть отримати дозвіл на вихід з пенітенціарної установи для досягнення цілей освітніх програм. Порядок і підстави виїзду засуджених за межі пенітенціарної установи регулюються чинним законодавством, яке можна пристосувати до потреб реалізації освітніх програм в них.

Додаток № 4 показує приблизну схему практичного впровадження альтернативи № 2 в окремій пенітенціарній установі. Головне для реалізації альтернативи – це угода між пенітенціарною установою та відповідним закладом освіти.

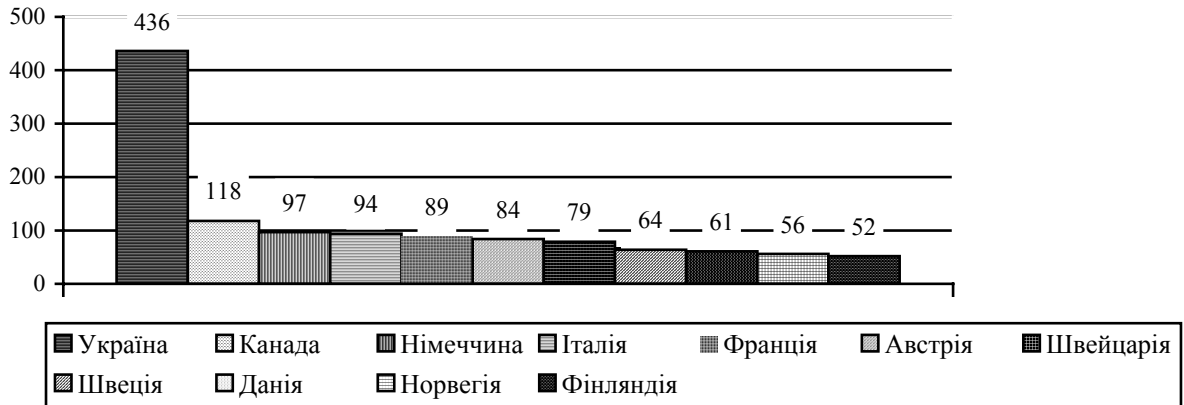
#### Витяги із нормативних актів та коментар до них

Стаття закону	Витяг із закону	Коментар
Ст. 60 ВТК України	Організація загальноосвітнього навчання, професійної освіти та професійного навчання на виробництві осіб, позбавлених волі, здійснюються згідно із Законом України “Про освіту” та в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів.	Законодавство не забороняє отримання засудженими вищої освіти та середньої спеціальної освіти, яка не є технічною.
Ст. 39-1 ВТК України	Засудженим може бути дозволено короткострокові виїзди за межі місць позбавлення волі на строк не більше семи діб, не враховуючи час для переїзду (не більше п’яти діб) у зв’язку з винятковими особистими обставинами: смерть або тяжка хвороба близького родича, яка загрожує життю хворого; стихійне лихо, яке завдало значної матеріальної шкоди засудженому або його сім’ї.	Перелік особистих виняткових обставин може трактуватися розширено. До них можуть бути належати: хвороба засудженого, необхідність складання іспитів в закладі освіти та контакти з рідними та близькими на волі.
Ст. 78 ВТК України	У виняткових випадках у виправно-трудовах колоніях засудженим, які твердо стали на шлях виправлення, після відбуття не менш як третини строку покарання може бути дозволено пересування без конвою за межами колонії, якщо це необхідно за характером виконуваної засудженими роботи.	Засудженим можуть бути дозволені термінові відпустки не тільки для потреб виробництва, але й для потреб освіти. Засуджений також може працювати у закладі освіти на різних роботах, і це може розглядатися як оплати за навчання.
Ст. 41 Закону України “Про освіту”	Підготовка фахівців у вищих закладах освіти може проводитися з відривом (очна), без відриву від виробництва (вечірня, заочна), шляхом поєднання цих форм, а з окремих спеціальностей – екстерном. Держава створює умови громадянам України для реалізації їх права на здобуття вищої освіти.	В законі нема жодної заборони на отримання засудженими вищої освіти та середньої спеціальної освіти, яка не є технічною.

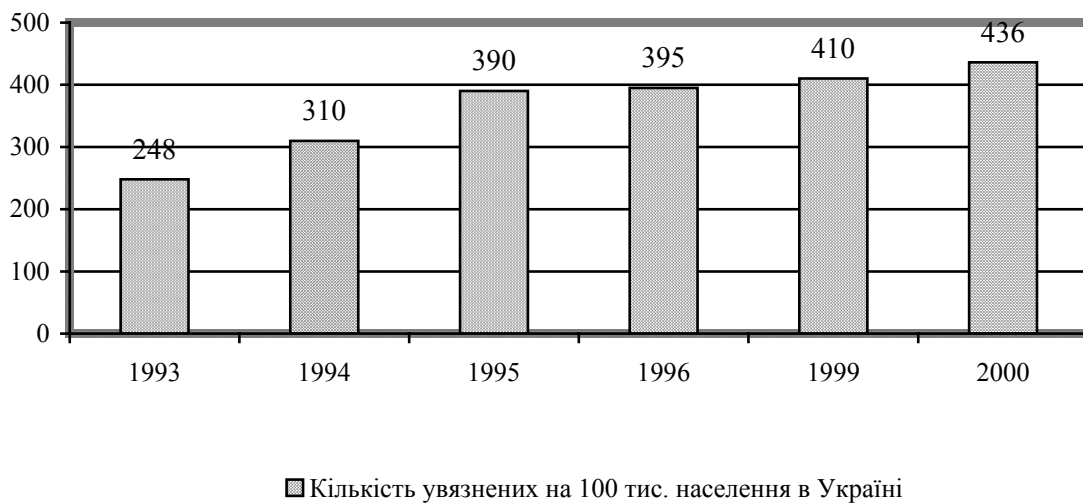
**Використані джерела**

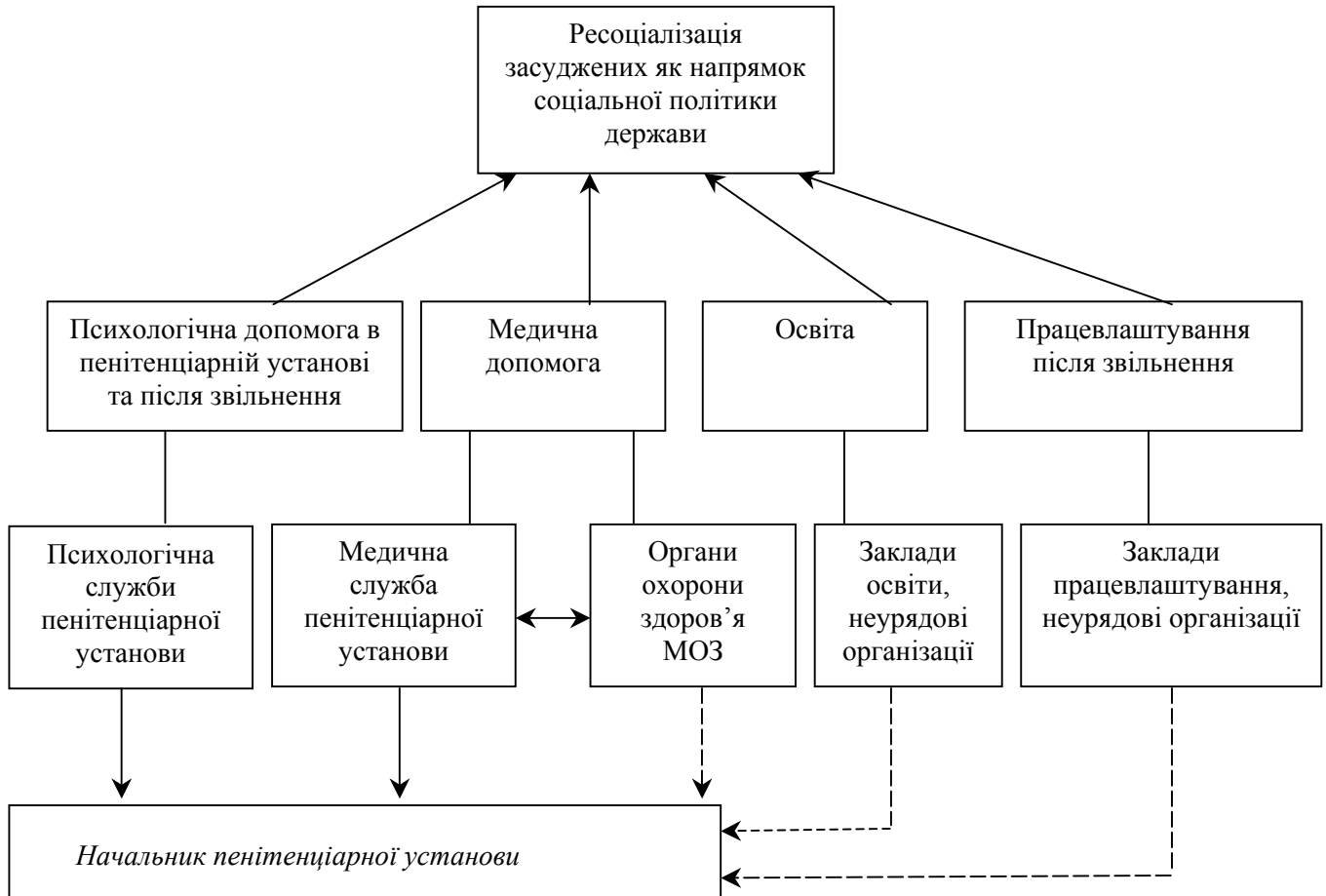
1. Захаров Е. Проблемы реформирования уголовно-исполнительной системы Украины и проект Уголовного кодекса. // Тюремная реформа: поиски и достижения. Приложение 1. Харьков. "ФОЛИО", 1996, С. 68.  
<http://www.kcl.ac.uk.depsta./rel/icps/worldbrief/europe> (International Brief for Prison Studies).  
<http://www.csc-scc.gc.ca> (Веб-сайт Канадської служби виправних робіт).
2. Послання Президента України до Верховної Ради України. 2000 рік. Розділ "Сучасна судова система в Україні та судова реформа".
3. Права людини. Інформаційний бюлетень Харківської правозахисної групи. № 16 (236).
4. Тюремная реформа: поиски и достижения. Харьков. "ФОЛИО", 1996, С. 156.
5. Оцінка в'язничної системи України. Правовий директорат Ради Європи. Страсбург, січень 1997 року.
6. Рогачева М.П., Кокарева Т.С. Туберкулез у лиц, страдаючих психическими расстройствами. // СОЦИС, – 2001, – №11. С. 122.
7. Там само. С.125.
8. Московский комсомолец, – 1999, – № 29.
9. Дремин В.Н. Права заключенных: международные стандарты и реальность // Юридический вестник, – 1998, – №4. С. 129.
10. Трубников В.М. Социальная адаптация освобожденных от отбывания наказания. Харьков, Изд-во "Основа" при ХГУ, 1990).
11. Положення про Державний департамент України з питань виконання покарань. Затверджено Указом Президента України від 31.08.1998 року // Кримінально-виконавче право України, Харків, 2000.
12. Виправно-трудоий кодекс України. Київ, "Основи", 2001. С. 363-364.
13. Захаров Е. Проблемы реформирования уголовно-исполнительной системы Украины и проект Уголовного кодекса // Тюремная реформа: поиски и достижения. Харьков. "ФОЛИО", 1996, С.-68. Basic Facts about Federal Corrections 2001 Edition. Correctional Service of Canada. P. 13.
14. <http://www.kcl.ac.uk.depsta./rel/icps/worldbrief/europe> Захаров Е. Проблемы реформирования уголовно-исполнительной системы Украины и проект Уголовного кодекса. // Тюремная реформа: поиски и достижения. Харьков. "ФОЛИО", 1996. – С. 68.
15. Basic Facts about Federal Corrections 2001 Edition. Correctional Service of Canada. P. 12.
16. Organization of the Government of Canada. Treasury Board Secretariat. October, 2000.
17. The Keepers and the Kept. Introduction to Corrections in Canada. John W. Eksteadt, Margaret A.Jackson. International Thompson Publishing. 1997, P.12. Canadian Criminal Justice. Curt T. Griffiths, Simon N.Verdun-Jones. Toronto and Vancouver. 1989, P.424.
18. Corrections and Conditional Release Act. Correctional Service of Canada, February, 1996, P.4.
19. Community Supervision. Standard Operating Practices (SOPs). (700-06). Issued under the authority of the Commissioner of the Correctional Service of Canada. 2000-06-03. P.2.
20. Corrections and Conditional Release Act. Correctional Service of Canada, February, 1996, P.5.
21. Corrections and Conditional Release Act. Correctional Service of Canada, February, 1996, P.31.
22. Canadian Criminal Justice. Curt T. Griffiths, Simon N.Verdun-Jones. Toronto and Vancouver. 1989, P.423.
23. The Keepers and the Kept. Introduction to Corrections in Canada. John W. Eksteadt, Margaret A.Jackson. International Thompson Publishing. 1997, P.11.
24. Justice Behind the Walls. Human Rights in Canadian Prisons. Michael Jackson. Douglas&McIntyre. 2002, P.37.
25. Justice Behind the Walls. Human Rights in Canadian Prisons. Michael Jackson. Douglas&McIntyre. 2002, P.38.

## Додаток 1

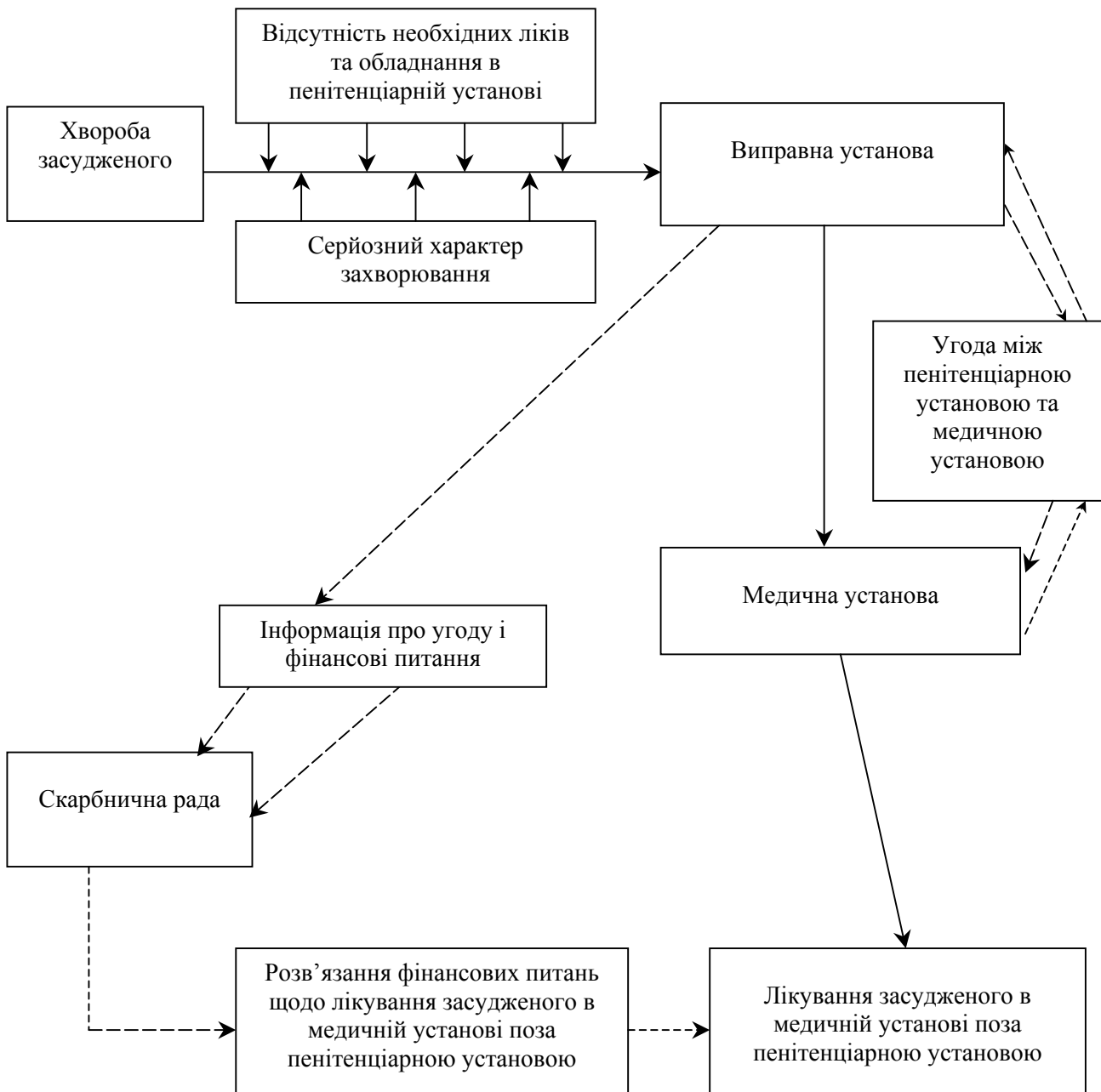
Кількість ув'язнених на 100 тис. населення в деяких країнах<sup>xiii</sup>

## Додаток 2

Кількість ув'язнених на 100 тис населення в Україні<sup>xiv</sup>

**Аспекти взаємодії державних органів і неурядових організацій в процесі ресоціалізації засуджених**

**Досвід впровадження медичних програм в пенітенціарних установах Канади, який може бути використаний в Україні (альтернатива 3)**



## Додаток 5

**Впровадження освітніх програм в пенітенціарних установах України на основі угод з закладами освіти**

## Досвід Канади

Канадська служба виправних робіт (КСВР) (CSC) є частиною системи кримінального правосуддя, яка забезпечує захист суспільства через активне сприяння і допомогу злочинцям стати законослухняними громадянами, в межах розумного, забезпечення безпеки, охорони та громадського контролю<sup>xv</sup>. Канадська служба виправних робіт входить до складу Міністерства генерального соліситора<sup>xvi</sup>.

За своєю суттю КСВР є суто цивільною установою, діяльність якої позбавлена мілітаризованого характеру, що відрізняє цей державний орган від відповідних органів та установ Державного департаменту України з питань виконання покарань. І стосовно діяльності Канадської служби виправних робіт у науковців, неурядових організацій та громадян постають такі ж природні питання, як і щодо діяльності інших цивільних державних органів Канади. Наприклад, стосовно “бюрократичної організації цього відомства”; “рівноваги між політичним і бюрократичним впровадженням урядових програм на федеральному та провінційному рівнях”; стосовно того, “хто є директор пенітенціарної установи – ініціатор змін або бюрократ” тощо.<sup>xvii</sup>

У ст.3 головного нормативного акту Канади, який регулює відносини в сфері виправного впливу на засуджених, (*Corrections and Conditional Release Act*), зазначається, що головною метою діяльності федеральної виправної системи є внесок в забезпечення справедливості, миру та безпеки в суспільстві через:

- a) виконання вироків, винесених судами, за умови безпеки, опіки та нагляду за злочинцями;
- b) здійснення допомоги в реабілітації злочинців та в їх поверненні до суспільства як законослухняних громадян, використовуючи програми в пенітенціарних установах та суспільстві<sup>xviii</sup>.

Саме використання *виправних програм* є основним засобом впливу на засуджених та видом діяльності посадових осіб пенітенціарних установ. Тому питання державного управління та аналізу політики є центром уваги посадовців Канадської служби виправних робіт. “Діяльність Канадської служби виправних робіт сфокусована на управлінні процесом реінтеграції”<sup>xix</sup>. Одним з принципів діяльності Канадської служби виправних робіт є принцип кадрового забезпечення пенітенціарних установ тими службовцями, які “належним чином підготовлені для участі в розвитку виправної політики і виправних програм” (*Corrections and Conditional Release Act, 4-j(iii)*)<sup>xx</sup>. Канадська служба виправних робіт “повинна забезпечувати широкий вибір виправних програм, обумовлених потребами злочинця, та направлених на його успішну реінтеграцію до суспільства” (*Corrections and Conditional Release Act, 76*)<sup>xxi</sup>.

Як свідчить канадський досвід, законодавство, що регулює процес відбування покарання, дозволяє засудженому мати різні можливості для контактів з суспільством, зокрема термінові відпустки на волі. На тій же основі побудована діяльність і посадових осіб пенітенціарної установи – максимум свободи для налагодження контактів з державними органами та установами і неурядовими організаціями для залучення їх до процесу ресоціалізації засуджених. Одна з основних концептуальних відмінностей між вітчизняним та канадським статусами начальника пенітенціарної установи та інших посадовців полягає у тому, що в Канаді – це управлінці, менеджери. Тому в КСВР і в пенітенціарних установах Канади найвідповідальнішими є посади менеджерів з питань впровадження політики, менеджерів виправних програм, аналітиків з питань впровадження політики та інших посадовців, діяльність яких безпосередньо пов’язана з управлінням та аналізом політики. “Директор пенітенціарної установи сьогодні – це професіональний управлінець, якому доручено завдання, що майже не можливо виконати – забезпечити рівновагу між представниками зовнішніх і внутрішніх груп з їхніми різноманітними інтересами”<sup>xxii</sup>. Канадські автори зазначають, що “певні доводи про долучення політики у виправний процес є позитивними, оскільки вона підвищує ймовірність того, що система діятиме відкритіше і з високим ступенем відповідальності перед суспільством”<sup>xxiii</sup>.

Слід зазначити, що канадська пенітенціарна система пройшла великий шлях від стану, який ми маємо сьогодні в Україні, до осмислення необхідності впровадження державного управління й аналізу політики в сфері виправного впливу. “Історія пенітенціарних установ довга, але розвиток виправного управління не починався, доки не наступив кінець 1960-х років. В кожній

пенітенціарній установі було декілька осіб, які працювали в сфері реабілітації в'язня. По суті все-таки були тільки "охорона" та "засуджені": з охороною, яка охороняла, і засудженими, які робили те, що їм казали. Насправді, навіть декілька десятиліть тому визнавалося, що засудженим краще мовчати. Якщо все ж таки випадки спілкування й були, то мінімальні. В'язні не мали обов'язків, але вони виконували правила, які нав'язувались "згори". Якщо вони "гнали за правилами", то мали менше конфліктів з владою. Якщо ні, то для них наставали "важкі часи". В 60-х роках почали розвиватися ідеї про виправне управління<sup>xxxiv</sup>. А "з 1980-х років багато досліджень, сфокусованих на пенітенціарному управлінні, широко висвітили необхідність змін"<sup>xxxv</sup>.

Тобто таке поняття, як "державне управління" і "аналіз політики" в повному обсязі знаходить свій прояв в діяльності Канадської служби виправних робіт. Це є найбільшою концептуальною відмінністю між вітчизняною та канадською пенітенціарними системами, тому що в Україні питання державного управління та аналізу політики в пенітенціарній сфері не вивчаються і не використовуються. Закон – це соціальне явище, яке можна розглядати в сфері пенітенціарного впливу тільки як щось статичне, лише як основу для подальших дій. Ресоціалізація засуджених є складним динамічним процесом, і неможливо забезпечити реалізацію цього процесу, спираючись тільки на закон.



## **Частина 2.**

### **Аналітичні записки учасників програми стажування в Польщі**

**Юлія Гажієнко**

(УАДУ, м.Київ)

## **Механізми взаємодії регіональних державних органів та молодіжних організацій у сфері надання молоді соціальних послуг**

### **Анотація**

Впровадження ефективних механізмів співпраці регіональних органів виконавчої влади з молодіжними громадськими організаціями у сфері надання молоді соціальних послуг для України є проблемою, що потребує свого термінового розв'язання.

Однією з основних причин її виникнення є недостатня робота центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення молоді до активної громадської діяльності, підвищення авторитету молодіжних та дитячих громадських об'єднань у сфері соціальної політики. Державні органи та молодіжні неурядові організації часто діють окремо, шукають власні підходи та ресурси щодо надання соціальних послуг. Це призводить до функціонування двох паралельних систем соціального обслуговування молоді, що є неефективним і обтяжливим.

**Клієнт:** управління у справах сім'ї та молоді обласних державних адміністрацій.

**Зацікавлені сторони:** органи державного управління та місцевого самоврядування, на які покладено завдання здійснення молодіжної державної політики (служби у справах неповнолітніх, Український державний центр соціальних служб для молоді та його регіональні структури); молодіжні неурядові організації (НУО).

#### **Альтернативні варіанти:**

- 1) збереження нинішньої державної політики;
- 2) запровадження механізмів конкурсного відбору соціально орієнтованих проектів і програм молодіжних НУО як соціального замовлення, конкурсу соціальних проектів;
- 3) сприяння створенню рад (спілок, коаліцій, асоціацій) місцевих молодіжних організацій як альтернативи УНКМО.

**Рекомендації:** найприйнятнішою є варіант № 2 – “Запровадження механізмів конкурсного відбору соціально орієнтованих проектів і програм молодіжних НУО як соціального замовлення, конкурсу соціальних проектів”.

Для цього необхідно внести зміни до Закону України “Про молодіжні та дитячі громадські організації” із зазначенням обов'язковості проведення відкритого конкурсу серед молодіжних громадських організацій на отримання бюджетного фінансування. На Держкомітет у справах сім'ї та молоді покласти повноваження щодо вироблення примірного Положення про організацію та проведення конкурсу програм, проектів молодіжних НУО.

### **Аналітична записка**

#### **Визначення проблеми**

Впровадження ефективних механізмів співпраці регіональних органів виконавчої влади з молодіжними громадськими організаціями у сфері надання соціальних послуг молоді для України є проблемою, що потребує термінового розв'язання.

#### *Передумови виникнення проблеми*

На сьогодні стали актуальними до цього “невідомі” молодіжні проблеми і держава змушена відійти від застарілих уявлень у відносинах з молоддю і молодіжним рухом. Та й досі наявна ситуація, коли мова йде лише про декларування підтримки молодіжної ініціативи і самодіяльності, спостерігається небажання державних регіональних структур відмовитись від звичної домінуючої ролі в реалізації молодіжної політики взагалі, та соціального обслуговування молоді зокрема. В результаті, державні органи та молодіжні НУО шукають власні підходи та ресурси для надання

соціальних послуг. Це призводить до функціонування двох паралельних систем соціального обслуговування молоді, що є неефективним і обтяжливим.

Оскільки діяльність державних і недержавних організацій в багатьох питаннях дублюється, то кадрові, фінансові, інформаційні та інші ресурси використовуються нераціонально. В той же час, нинішня практика бюджетного фінансування молодіжних програм не забезпечує своєчасного і належного контролю за раціональним та економним використанням коштів державного бюджету. Згідно з чинним законодавством матеріальну підтримку регіональних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування отримують молодіжні організації не за програмним принципом, а за належністю до всеукраїнської молодіжної спілки (УНКМО – Український національний комітет молодіжних організацій), яку визначила держава. Тому така спілка фактично стає монополістом в одержанні та розподілі державних коштів на реалізацію молодіжних програм серед молодіжних об'єднань, а рух коштів відбувається непрозоро і неконтрольовано.

Отже існує проблема недосконалості наявного процесу співпраці регіональних державних органів з молодіжними НУО, браку нормативно закріплених механізмів, які здатні чітко, прозоро і ефективно регулювати цю співпрацю.

Розв'язання цієї проблеми значною мірою сприяло б підвищенню ефективності та результативності діяльності державних регіональних установ, на які покладено завдання здійснення соціальної політики щодо підлітків та молоді. Вказані установи представлені на місцях управлінням (департаментами) у справах сім'ї та молоді, службами у справах неповнолітніх обласних (районних) державних адміністрацій та регіональними структурами Українського державного центру соціальних служб для молоді.

## Опис проблеми

За даними Держкомстату України станом на 01.01.01. чисельність молоді складала 11065431 особу, що становить 22,6 % від усього населення України. Молодіжні проблеми в Україні мають свою специфіку, що зумовлено сучасним станом швидких та непередбачуваних перетворень у суспільстві в цілому. Хоча палітра соціальних проблем, що мають місце в житті молодих людей, в багатьох випадках є індивідуальною, чимало з них є спільними, а отже, актуальними для всієї молодіжної групи населення. Серед них основними є:

- здобуття освіти та працевлаштування;
- поширення негативних явищ в молодіжному середовищі (наркоманія, алкоголізм, високий рівень злочинності і правопорушень, венеричні захворювання, ВІЛ/СНІД);
- отримання житла;
- забезпечення культурних потреб через організацію дозвілля і відпочинку;
- підтримка соціально незахищених верств молоді (сироти, інваліди, молоді сім'ї тощо);
- сімейні конфлікти;
- проходження військової служби;
- охорона здоров'я;
- самореалізація, суспільна активність, можливість участі в державотворчих процесах.\*

Незважаючи на те, що на державному рівні вжито певних заходів щодо розв'язання соціальних питань, які набули найбільшої гостроти для значної частини молодих людей, в повному обсязі на політичному, соціальному, економічному, законодавчому та організаційному рівнях проблеми молоді не розв'язані.

Однією з основних причин є недостатня робота центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань реалізації державної молодіжної політики щодо залучення молодих людей до громадської активності, підвищення авторитету молодіжних та дитячих громадських об'єднань. Бракує чиновникам усвідомлення підходити до молоді як до ключового ресурсу і потенційного партнера в здійсненні реформ, розв'язанні суспільних проблем і суперечностей.

За даними Державного комітету у справах сім'ї та молоді в Україні налічується близько 3000 місцевих молодіжних організацій, які діють в різних сферах суспільного життя. Значна частина з них займається розв'язанням соціальних проблем як безпосередньо своїх членів та їх сімей, так і певної цільової групи клієнтів. Створюючись на добровільній основі, вони об'єднують ентузіастів, людей дійсно активних і не байдужих, як правило з теоретичним і практичним досвідом.

Молодіжні об'єднання можуть вільно приділяти всю свою увагу розв'язанню якоїсь однієї суспільної проблеми, до якої у держави "не доходять руки". І, як правило, роблять це дешевше і значно краще за державний сектор, завдяки тому, що громадські організації є гнучкішими, мобільнішими і менш забюрократизованими.

За умов обмеженості ресурсів важливого значення набуває питання раціонального їх використання, особливо, коли мова йде про державні. В той же час демократичні процеси, що набувають обертів в нашій країні, розбудова громадянського суспільства вимагають зменшення ролі держави в житті громадян. Тому нині для України вирішальним є визнання пріоритету співпраці державних органів влади з недержавним сектором. Саме через консолідацію зусиль владних органів і молодіжних організацій можливою є реалізація головної мети державної молодіжної політики: створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов і гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу, як у власних, так і в інтересах держави з оптимальним використанням матеріальних, кадрових, інформаційних ресурсів.

Про необхідність такої співпраці свідчать дані соціологічного дослідження, коли молодим людям пропонувалось відповісти на питання: "Хто, на Вашу думку, насамперед має розв'язувати молодіжні проблеми в країні?". Найбільшу довіру в респондентів отримали такі 3 інститути: центральні та місцеві органи виконавчої влади (38%), центри соціальних служб для молоді (21%) та молодіжні НУО (17 %).\*

Питання співпраці державних структур і неурядових організацій для України по суті є новим. Брак досвіду пояснюється історичним чинником. Адже протягом десятиліть громадянське суспільство як інтелектуальний опонент держави взагалі не мало право на існування. Держава сама визначала, які потреби, інтереси та запити громадян мають бути задоволені, тим самим залишаючи за собою повноваження щодо соціального обслуговування населення. Як правило, воно обмежувалось матеріальними виплатами та пільгами певним категоріям населення, ігноруючи соціально-психологічні проблеми особистості.

Координація конкретної роботи з молоддю була прерогативою комсомолу, що провадив її під керівництвом і за сприяння партії. Життя молоді було жорстко структурованим, а прояви ініціативи дозволялись лише в суворо регламентованих формах, активність – у межах окреслених завдань. Молодь не розглядалась як суб'єкт суспільних процесів.

Недієздатність такої роботи з молоддю найочевидніше проявлялась на рівні неформальних молодіжних груп та об'єднань, які почали повсюдно виникати наприкінці 80-х років і завдавали багато клопоту партійним, комсомольським комітетам, органам державної влади. Демократичні зміни, що панували в суспільстві на той час, поставили під сумнів тодішню систему цінностей і вимагали трансформувати наявну державну політику на соціально орієнтовану. Це стосувалось і молодіжної політики: необхідно було змінити ставлення до молоді як до пасивного об'єкту соціального впливу, та надати можливість активної участі в суспільному житті.

Початок роботи над розробленням і втіленням нової цілісної молодіжної політики, що базується на усвідомленні позитивної ролі молодого покоління в процесах розвитку суспільства та необхідності створення умов і гарантій для соціального становлення молоді та найповнішої її самореалізації, став можливим на початку 90-х із здобуттям Україною незалежності. Першим кроком було прийняття Верховною Радою України в 1992 році Декларації "Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні", в якій були визначені головні завдання держави в цьому напрямку:

- вивчення становища молоді, створення необхідних умов для зміцнення правових та матеріальних гарантій прав і свобод молодих громадян, діяльності молодіжних організацій для повноцінного соціального становлення та розвитку молоді;
- допомога молодим людям у реалізації й самореалізації їх творчих можливостей та ініціатив;
- надання державою кожній молодій людині соціальних послуг з навчання, виховання, духовного і фізичного розвитку, професійної підготовки;
- координація зусиль всіх організацій та соціальних інститутів, що працюють з молоддю.

Реалізація вказаних завдань передбачала створення відповідної законодавчої та інституційної бази, активне залучення неурядового сектора на партнерських засадах до розв'язання молодіжних

соціальних проблем. Протягом наступних років була створена молодіжна інфраструктура як на центральному, так і на регіональному рівні та закладена організаційно-правова основа для надання соціальних послуг молоді на значно новішому рівні, з урахуванням численних соціальних, психологічних, економічних та інших молодіжних проблем. При цьому підкреслювалась необхідність залучення недержавного сектора до розв'язання різноманітних проблем молоді. Але чітких механізмів взаємодії публічної влади і громадського сектора щодо делегування частини державних повноважень молодіжним громадським організаціям на законодавчому рівні так і не затверджено. Держава й досі відводить собі домінуючу роль у всій молодіжній політиці і не поспішає позбавлятися права контролювати і координувати життєдіяльність своїх громадян.

Сучасний стан справ в сфері співпраці регіональних органів влади і молодіжних НУО досить гарно демонструє чинне законодавство, що регулює ці питання. Правову основу співпраці умовно можна поділити на чотири групи.

Першу групу складають законодавчі акти, що регулюють діяльність місцевих органів влади в питаннях взаємодії з НУО:

- Закон України “Про місце самоврядування в Україні” (ст. 27, 32);
- Закон України “Про місцеві державні адміністрації” (ст. 22, 23, 37).

Норми цих законів передбачають сприяння роботі молодіжних, дитячих та інших громадських організацій для забезпечення їх законних прав. Сприяння передбачає різні варіанти: від надання пільг з орендної плати в комунальних спорудах до прямого фінансування діяльності окремих організацій. Крім того, законами затверджено право громадських організацій вносити пропозиції з питань їх діяльності на розгляд місцевих органів влади та бути присутніми під час такого розгляду, давати необхідні роз'яснення.

Друга група – законодавство, що визначає загальні засади (організаційні, соціально-економічні, політико-правові) соціальної роботи з молоддю та шляхи взаємодії першого і третього сектора у розв'язанні спільних питань:

- Закон України “Про сприяння соціальному становленню молоді”;
- Закон України “Про соціальну роботу з дітьми та молоддю”.

Закон України “Про сприяння соціальному становленню молоді” визначає об'єктів соціальних послуг: молоді громадяни України (віком від 14 до 28 років) та неповнолітні (громадяни віком до 18 років), молоді сім'ї (подружжя, в яких вік чоловіка та дружини не перевищує 30 років, або неповна сім'я, в якій мати (батько) віком до 30 років); основні напрями реалізації державної молодіжної політики в Україні щодо соціального становлення та розвитку молоді. Виділяються межі компетенції та відповідальності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з цього питання.

В аспекті взаємодії органів влади та молодіжних організацій важливими є ст. 14 про “Правовий статус молодіжних громадських організацій” та ст. 15 про “Гарантії діяльності молодіжних громадських організацій”. В ст. 14 зокрема зазначається, що держава забезпечує право молоді на створення молодіжних ГО, які в свою чергу мають право вносити до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування пропозиції з питань соціального становлення та розвитку молоді. В ст. 15 розкривається фінансова сторона взаємодії, а саме: “Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування мають право здійснювати фінансування програм і проектів молодіжних громадських організацій, що сприяють соціальному становленню та розвитку молоді, реалізації її суспільно корисних ініціатив. Надавати дотації і субсидії молодіжним організаціям, надавати у безплатне користування молодіжним громадським організаціям та фондам будинки, споруди, земельні ділянки та інше майно, необхідне для здійснення їх статутної діяльності.” Але в законі немає жодних посилань на створення відповідного документу, який би конкретизував механізм отримання вказаної допомоги.

Затверджений 2001 року Закон України “Про соціальну роботу з дітьми та молоддю” також суттєво нічого не змінив в цьому питанні. В ньому визначені поняття соціальної роботи та її різновиди. Окреслені принципи, сфери та рівні надання соціальних послуг для молоді. Названі уповноважені органи (тобто суб'єкти), які здійснюють соціальну роботу:

- органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;

- служби у справах неповнолітніх;
- центри соціальних служб для молоді, їх спеціалізовані формування;
- підприємства, установи та організації, незалежно від їх підпорядкування та форми власності.

Вказані основні напрями державної політики у сфері соціальної роботи з дітьми та молоддю, зокрема, знову підкреслюється необхідність сприяння дитячим і молодіжним організаціям у їх розвитку, участі в суспільно корисній діяльності. Та в той же час зовсім не деталізуються його шляхи реалізації.

Третя група – це загальне рамкове законодавство для молодіжних громадських організацій. Сюди належать законодавчі акти, що регулюють питання утворення, діяльності, звітності молодіжних НУО, їх можливості брати участь у реалізації державних і місцевих програм і проектів, отримувати фінансову підтримку з відповідних бюджетів:

- Закон України “Про об’єднання громадян”;
- Закон України “Про молодіжні та дитячі громадські організації”.

Закон України “Про об’єднання громадян”, що набрав чинності з 16 червня 1992 року, закріпив можливість утворення дитячих та молодіжних організацій з однаковими можливостями, правами і відповідальністю поряд з іншими громадськими об’єднаннями, а саме: набувати майнових і немайнових прав, представляти та захищати свої законні інтереси та своїх членів у державних і громадських органах; одержувати від органів державної влади й місцевого самоврядування інформацію необхідну для реалізації своїх цілей і завдань; вносити пропозиції до органів влади і управління, а також отримувати від держави матеріальну допомогу (але це стосується лише молодіжних громадських організацій з всеукраїнським статусом).

1 грудня 1998 року було ухвалено закон “Про молодіжні та дитячі громадські організації”. Згаданий закон суттєво не змінив спосіб та порядок заснування молодіжних та дитячих організацій, лише деталізував деякі положення закону “Про об’єднання громадян. Проте важливим було законодавче закріплення шляхів взаємодії органів влади і молодіжних НУО, а саме:

- залучення цих організацій до розроблення і обговорення проектів рішень з питань державної політики щодо дітей та молоді;
- делегування повноважень щодо реалізації відповідних програм (проектів, заходів), які спрямовані на забезпечення соціального становлення та розвитку молодих громадян.

Це розширило в свою чергу форми державної підтримки молодіжних і дитячих організацій. Так в законі було розв’язано питання про бюджетне фінансування діяльності цих об’єднань. Хоча пріоритет віддавався організаціям, що входять до Українського національного комітету молодіжних організацій, який згідно з законом набував статусу координатора молодіжного руху в Україні і розпорядника бюджетних коштів, виділених на реалізацію програм молодіжних організацій. Таким чином держава призначила самостійно собі посередника в стосунках з молодіжною аудиторією, який формально мав статус всеукраїнської спілки молодіжних організацій, а фактично фінансувався за рахунок державного бюджету. В результаті, щоб отримати бюджетне фінансування і налагодити співробітництво з органами влади більше шансів здобули організація-члени УНКМО, оскільки в місцевих бюджетах мають резервуватися суми для реалізації програм, проектів певних молодіжних НУО.

На жаль, в Україні поки що нема спеціального законодавства, яке б дозволяло органам виконавчої влади на основі відкритих конкурсів підтримувати соціально пріоритетні програми, коли надання бюджетних коштів НУО залежало б не стільки від самої організації, скільки від її програми.

## Консультації

Зацікавленими сторонами є місцеві молодіжні громадські організації, місцеві органи державної влади та самоврядування, інші неурядові організації.

Більшість НУО створюється для розв’язання таких самих проблем, які покликані розв’язувати регіональні органи влади. Безперечно, державний сектор володіє найбільшими ресурсами у суспільстві та великою кількістю різноманітної інформації про суспільство. У розпорядженні державних структур великий арсенал засобів впливу на громадську думку, зокрема ЗМІ, значний

потенціал матеріального ресурсу (нерухомість, технічні засоби, фінанси тощо), а також штат службовців-фахівців. Та головне – регіональні державні органи мають законну публічну владу, що дає їм виключне право відбору НУО, які найбільшу відповідають вимогам реалізації соціально пріоритетних програм за рахунок бюджетних коштів. Але в той же час державний і місцевий бюджети, як джерела фінансування соціальних програм, є досить обмеженими. З іншого боку, центральний уряд не зменшує, а тільки збільшує вимоги до реалізації цих програм. Для підвищення якості надання послуг населенню державна влада змушена шукати додаткові фінансові, кадрові ресурси. В зв'язку з цим привабливість співпраці з молодіжними організаціями і для державних установ стає неодмінною. Адже молодіжні НУО можуть запропонувати їм цікавий продукт: нові ідеї, проекти, методики і технології, результати досліджень, працю професійних кадрів та волонтерів, а також розширення фінансування програм за рахунок донорської допомоги різноманітних міжнародних фондів. Це джерело фінансування є одним із найпривабливіших, бо не треба повертати кошти як кредит. Але донорська допомога також є обмеженою і крім того існує чимало обмежень для її отримання:

- допомога надається виключно НУО;
- НУО мають продемонструвати фінансову підтримку програми (проекту) з інших джерел крім фонду (наприклад з місцевого бюджету);
- НУО має подати серед інших документів на отримання допомоги листа-підтримки від авторитетної організації, установи (якою, зокрема, може виступати регіональний державний орган).

Не менш важливим компонентом співпраці є можливість для регіональних органів влади через делегування частини повноважень молодіжним організаціям, залучення представників молодіжного руху до вироблення рішень у сфері регіональної молодіжної політики позбутись численних обтяжливих функцій з надання публічних послуг. І тим самим сприяти поширенню проголошених демократичних процесів в державі, зміцненню громадянського суспільства і формуванню в молодого покоління позиції активного учасника суспільних процесів.

З огляду на це, зміна стосунків з недержавним сектором на дійсно партнерські, без сумніву, необхідна. Але і центральні органи влади, і регіональні не поспішають впроваджувати зміни ні на законодавчому, ні на адміністративному рівні. Певні зрушення можуть наразитися на опір з боку бюрократичних структур, чиновників через їх небажання переорієнтуватись у своїй діяльності на служіння і підлеглість громадянам, позбутись можливості впливати і контролювати життя людей.

В той же час громадські організації не мають суттєвого впливу на стан речей в країні і не усвідомлюють можливості цивілізованого тиску на державу. Переважно вони знаходяться в тій чи іншій залежності від державних органів, які намагаються регулювати і регламентувати діяльність неурядового сектора. Це чудово демонструє ситуація з визнанням УНКМО єдиним посередником між державою і молодіжним рухом. Подібна схема завжди викликала незадоволення у багатьох громадських організацій, яких в такий спосіб примушують вступати до УНКМО, що порушує конституційне право на вільне об'єднання громадян.

Таким чином, ситуація залишається на тому рівні, коли органи влади формально за партнерство, а фактично не поспішають обмежити свою роль в житті громадян.

Тому зміна механізмів взаємодії передбачає не тільки удосконалення законодавчої, управлінської бази, а й переосмислення свого статусу в суспільному житті, поглядів щодо пріоритетності таких цінностей як права людини, інтереси особистості, свобода вибору тощо. Це стосується як представників публічної влади, так і членів молодіжного руху.

## **Моделювання проблеми**

Співпраця державного сектора і молодіжних НУО безперечно взаємовигідна для обох сторін. Але сучасні механізми взаємодії є недосконалими і не сприяють раціональному використанню державних ресурсів, активному залученню громадських об'єднань до розв'язання соціальних проблем молоді, розширенню ринку соціальних послуг. Що врешті-решт гальмує соціальну активність молоді, сприяє формуванню в молодого покоління позиції споживача, обмежує задоволення та реалізацію власних потреб й інтересів.

*Розв'язання* проблеми недосконалості механізмів співпраці регіональних органів влади і молодіжних громадських організацій має передбачати запровадження такої моделі, яка дозволила б:

- забезпечити рівний доступ всіх молодіжних об'єднань, незалежно від їх членства в спілках, до формування та реалізації політики і програм, що стосуються суспільства та молоді зокрема;
- гарантувати доступність для кожного молодого громадянина соціальних послуг і правову рівність щодо їх отримання;
- розширити діапазон соціальних послуг для молоді, підвищити їх якість та максимально наблизити до потреб потенційних клієнтів;
- використовувати наявний державний ресурс в процесі реалізації державних і регіональних соціальних програм щодо дітей та молоді, ефективно і результативно, унеможливити його нецільове та неконтрольоване використання;
- підвищити якість державного управління на рівні регіональних органів виконавчої влади в сфері надання соціальних послуг молоді.

Але існують певні перешкоди як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру, що мають вплив на успішність запровадження такої моделі політики:

- нестабільна економічна ситуація в державі, наслідком якої є:
  - 1) обмеженість коштів в місцевих бюджетах на реалізацію соціальних програм та підтримку молодіжних НУО;
  - 2) вірогідність для молодіжних НУО залишитись без обіцяного фінансування на реалізацію як власне своїх, так і спільних з державними органами соціальних проектів і програм;
- недосконалість законодавчої бази щодо механізмів співпраці першого і третього секторів;
- упередженість і недовіра у стосунках між громадськими організаціями та регіональними органами влади:
  - 1) державні структури не сприймають серйозно НУО, та в той же час бояться конкуренції з боку неурядового сектора;
  - 2) молодіжні організації бояться втратити свою незалежність;
  - 3) НУО підозрюють державні органи в прагненні регламентувати і контролювати їх діяльність, розширити сферу свого впливу;
- брак практичного досвіду взаємодії на партнерських засадах між державою та громадянським суспільством; певною мірою державні структури залишаються закритими для суспільства та заангажованими;
- недостатність необхідного професіоналізму як в окремих державних службовців, так і представників НУО.

### **Альтернативні варіанти**

- 1) незмінність нинішньої державної політики;
- 2) запровадження механізмів конкурсного відбору соціально орієнтованих проектів і програм молодіжних НУО як соціального замовлення<sup>4</sup> конкурс соціальних проектів;
- 3) сприяння створенню рад (спілок, коаліцій, асоціацій) місцевих молодіжних організацій як альтернативи УНКМО.

### **Альтернатива №1. Незмінність нинішньої державної політики**

*Потенційні переваги:* створена законодавча база дозволяє і на цьому етапі плідно співпрацювати регіональним державним органам і молодіжним організаціям: в багатьох регіонах створюються консультативно-дорадчі ради за участі молодіжних НУО, реалізуються спільно з громадськими об'єднаннями соціальні програми і заходи. Діє розгалужена молодіжна інфраструктура. Молодіжна політика займає чільне місце в розробці і реалізації соціально-економічної політики регіонів. На засідання місцевих рад виносяться на розгляд питання щодо становища дітей і молоді, виконання державних програм, залучення громадських організацій до розв'язання соціальних проблем молоді.

Потенційні недоліки: за такої моделі зберігається домінуюча роль держави в наданні соціальних послуг молоді зокрема, і реалізації молодіжної політики загалом. Продовжується декларування намірів про співпрацю з молодіжним рухом на партнерських засадах і готовність сприяти діяльності різноманітних за своїми цілями НУО. А в той же час підтримуватиметься обраний фаворит – УНКМО – і створюватимуться перешкоди через свою заангажованість і упередженість іншим організаціям. Державні ресурси, що не можуть поповнюватись за рахунок інших джерел, будуть постійно обмеженими і недостатніми для якісного соціального обслуговування молоді, а їх використання відбуватиметься не раціонально, не прозоро і не контролювано, через брак відповідних механізмів.

Все це в свою чергу негативно вплине на задоволення потреб, інтересів і запитів молодих людей, які мешкають в різних регіонах України. Ігнорування молодіжної ініціативи може провокувати як байдужість молодих людей до участі в суспільному житті, так і певне напруження в молодіжному середовищі.

***Альтернатива №2. Запровадження механізмів конкурсного відбору соціально орієнтованих проектів і програм молодіжних НУО як соціального замовлення; конкурс соціальних проектів***

Підтримка молодіжних громадських організацій регіональними органами влади може здійснюватися шляхом проведення конкурсного відбору найкращих програм і проектів, що пропонує неурядовий сектор. Така форма соціального партнерства реалізується через запровадження механізмів соціального замовлення і конкурсу соціальних проектів, з метою ефективного та результативного розв'язання соціальних проблем, опираючись на громадську ініціативу, адресність соціальних послуг, конкурсність фінансування.

Перелік напрямків соціальної сфери, в яких проводяться конкурси, обумовлюється в положенні. Пріоритетність напрямків може змінюватись залежно від конкретної ситуації, що складається на той чи інший проміжок часу в регіоні. Для проведення конкурсів створюється експертна рада, до складу якої можуть входити особи, що користуються довірою місцевої громади – представники місцевих органів влади, неурядових організацій, підприємці. Організація, програма якої перемогла за результатами конкурсу, укладає договір з місцевим органом влади, який в подальшому здійснює контроль за реалізацією програми чи проекту, а також цільовим використанням коштів.

Під час проведення конкурсу соціальних проектів державні органи вказують на соціальну проблему, що існує в суспільстві чи територіальній громаді, без попереднього визначення, що і як треба робити, а громадськість пропонує конкретні шляхи її розв'язання. Соціальне замовлення, навпаки, передбачає здійснення конкретних дій в соціальній сфері, напрямком та обсягом яких заздалегідь передбачають органи місцевої влади.

Потенційні переваги: конкурсні процедури проводяться на засадах відкритості, гласності, рівних прав учасників, конкурсного механізму визначення переможців, моніторингу стану цільової соціальної групи. Це дозволяє зробити процедуру розподілу і витрачання бюджетних коштів прозорою, залучити людські та матеріальні ресурси як НУО, так і комерційних структур, простежувати якість послуг та міру їх впливу на розв'язання соціальних проблем відповідної категорії молоді, привнести в процес надання соціальних послуг інноваційний та оперативний моменти.

Потенційні недоліки: за цього варіанту політики обов'язковим є наявність достатньої кількості молодіжних організацій, з необхідним практичним досвідом у сфері надання соціальних послуг і спеціально підготовленим персоналом, які могли б запропонувати якісний продукт і забезпечити можливість конкурсного відбору проектів. На жаль, на сьогодні багато молодіжних організацій не відповідають цим умовам.

В той же час проблемою є і для владних структур забезпечити вчасно і необхідною мірою виконання своїх зобов'язань через обмеженість коштів в місцевих бюджетах на реалізацію соціальних програм та підтримку молодіжних НУО, наявність підготовлених кадрів для проведення конкурсних відборів та можливі перешкоди з боку бюрократичних структур, їх небажання ділити повноваження з недержавним сектором.

**Альтернатива № 3.** *Сприяння створенню рад (спілок, коаліцій, асоціацій) місцевих молодіжних організацій як альтернативи УНКМО*

Створення на місцевому рівні рад (коаліцій, спілок, асоціацій) місцевих НУО, які не обов'язково набували б статусу юридичної особи, але виконували б головну функцію – сприяння об'єднанню та злагодженості регіональних молодіжних організацій. Подібні спілки репрезентують інтереси, потреби, побажання більшості молодіжних об'єднань регіону та мають змогу консолідовано розв'язувати найактуальніші молодіжні проблеми різного характеру. Місцева влада має сприяти створенню і підтримувати в діяльності об'єднану раду як рівноцінного партнера, задля створення сприятливих умов розвитку організацій третього сектора та розв'язання соціальних проблем у молодіжному середовищі зокрема, і місцевій громаді взагалі.

Потенційні переваги: впровадження цієї альтернативи не вимагає кардинальної зміни законодавчої бази у питаннях співпраці молодіжних НУО та органів місцевої влади. Об'єднання молодіжних організацій сприяє потенційно об'єднанню їх ресурсів, що робить ради потужним ресурсним центром, який має можливість реально впливати на вироблення і реалізацію регіональної молодіжної політики, і який зацікавлений в соціальному партнерстві з місцевими владними структурами. Регіональні органи влади за такої моделі отримують можливість співпрацювати з організованою молодіжною структурою, з представницькими функціями, а не з безліччю розрізнених організацій, що значно полегшує процес взаємодії та позбавляє регіональні владні структури необхідності розв'язувати різноманітні організаційні, інформаційні, матеріальні проблеми цих організацій. Тепер ці питання будуть в компетенції об'єднаної ради як колегіального органу. В той же час бюджетні кошти, що виділяються для реалізації молодіжних програм і підтримання НУО перерозподілятимуться раціонально, відкрито і неупереджено через відсутність певної громадської організації – фаворита.

Потенційні недоліки: небажання органів виконавчої влади визнати неурядовий сектор рівноцінним партнером може спричинити створення штучних перешкод для молодіжних об'єднань в їх діяльності. Відмова від такої провладної структури як УНКМО вимагає внесення відповідних змін у законодавство та розроблення нових механізмів перерозподілу бюджетних коштів. А це потребує лобіювання таких питань на рівні центральних органів влади. В той же час створення на місцях об'єднаних рад може носити формалізований характер, що може викликати недовіру і упереджене ставлення самих молодіжних НУО.

Що стосується молодіжних громадських організацій, то від них ця модель політики вимагає взаємної довіри, толерантності, готовності поділитися власними напрацюваннями, високої організованості та професіоналізму, а головне розуміння необхідності об'єднання зусиль задля досягнення спільних інтересів. На жаль, таким вимогам відповідають далеко не всі організації.

### Рекомендації

Виходячи з попереднього розгляду кожного із варіантів політики, варто зробити порівняльний аналіз альтернативних варіантів за п'ятьма універсальними критеріями (результативність, ефективність, справедливість, адміністративна здійсненність, політична здійсненність), що дозволить визначити найприйнятніший варіант та довести його перевагу серед інших.

Критерії	Альтернативні варіанти		
	I	II	III
результативність	1	3	2
ефективність	1	3	2
справедливість	1	3	2
адміністративна здійсненність	3	1	2
політична здійсненність	2	3	1
<b>Загалом</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>9</b>

Кожна з альтернатив має забезпечити, з одного боку, налагодження партнерської співпраці державного сектора та молодіжних НДО на взаємовигідних умовах, з іншого – сприяти максимальному задоволенню потреб молоді, розв'язанню різнопланових соціальних проблем цієї категорії населення. З огляду на це, найприйнятнішою видається альтернатива №2: *“Запровадження механізмів конкурсного відбору соціально орієнтованих проектів і програм молодіжних НУО, як соціального замовлення; конкурс соціальних проектів”*.

Вона найбільше відповідає завданням молодіжної політики в Україні, сприяє розширенню ринку соціальних послуг для молоді, дозволяє прозоро, контролювано і раціонально використовувати наявні державні ресурси та залучати інші джерела для реалізації соціальних програм, удосконалити їх інноваційними ідеями та технологіями, підвищити громадянську активність та відповідальність як молодого населення, так і територіальної громади в цілому.

### **Впровадження**

1. Комітету Верховної Ради України з питань молодіжної політики, фізичної культури, спорту та туризму розробити зміни до Закону України “Про молодіжні та дитячі громадські організації” із зазначенням обов'язковості проведення відкритого конкурсу серед молодіжних громадських організацій на отримання бюджетного фінансування та винести на затвердження Верховної Ради України.
2. На Державний комітет у справах сім'ї та молоді покласти повноваження щодо вироблення примірного Положення про організацію, проведення конкурсу програм, проектів молодіжних НУО та порядку звітності за використання бюджетних коштів.
3. Регіональним (обласним, міським, районним) радам затвердити Положення про конкурс соціальних проектів (соціальне замовлення) та забезпечити впровадження цієї моделі політики в дію.

### **Використані джерела**

1. Вплив децентралізації на соціальну політику в Україні (за результатами соціологічного дослідження) / А.В.Ліпенцев, О.Є.Музичук та ін. – К., 2002.
2. Головатий Н.Ф. Соціологія молоді: курс лекцій. – МАУП, 1999.
3. Декларація “Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні” [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
4. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
5. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
6. Закон України “Про об'єднання громадян” [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
7. Закон України “Про молодіжні та дитячі громадські організації” [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
8. Закон України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді” [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
9. Закон України “Про соціальну роботу з дітьми та молоддю” [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
10. Кулік В., Голубоцька Т., Голубоцький О. Молода Україна: сучасний організований молодіжний рух та неформальна ініціатива: дослідження. – К.: Центр дослідження проблем громадянського суспільства, 2000.
11. Молодь у дзеркалі соціології / Заг. ред. О. Балакіревої і О.Яременка. – К.: Український інститут соціальних досліджень, 2001.
12. Перепилиця М.П. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект). – К.: Український інститут соціальних досліджень, Український центр політичного менеджменту, 2001.
13. Третій сектор в Україні: проблеми становлення / М.Ф.Шевченко, В.А.Головенько, Ю.М.Галустян та ін. – К.:Український інститут соціальних досліджень, 2001.

**Наталія Колісник**

*(Харківський регіональний інститут державного управління УАДУ)*

## **Фінансування програм соціального захисту неповнолітніх**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** немає чіткого законодавчо закріпленого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування у здійсненні політики стосовно неповнолітніх та в розв'язанні питань фінансування програм із соціального захисту неповнолітніх. Зокрема, Законом України “Про органи місцевого самоврядування” не передбачена робота з неповнолітніми, а, отже, складаючи бюджет, органи місцевого самоврядування не можуть запланувати виділення коштів, необхідних для реалізації програм соціального захисту неповнолітніх. Також немає відповідних установ, які мали б розв'язувати проблеми дитинства на рівні сільської та селищної громад.

**Клієнт:** органи і служби всіх рівнів у справах неповнолітніх.

#### **Зацікавлені сторони:**

- служби у справах неповнолітніх
- місцеві громади, на чий території проживають неповнолітні;
- громадські організації;
- неповнолітні та їх батьки.

**Мета розв'язання проблеми:** створення умов для належного фінансування системи соціально-правового захисту неповнолітніх.

#### **Альтернативні варіанти:**

- 1) нічого не змінювати;
- 2) передання повноважень та фінансування роботи з неповнолітніми від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування;
- 3) залучення позабюджетних коштів для реалізації програм соціального захисту неповнолітніх;
- 4) сприяння діяльності громадських організацій, які займаються розв'язанням питань соціального захисту неповнолітніх.

**Рекомендації:** застосування варіанта політики №2 (передання повноважень та фінансування роботи з неповнолітніми від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування) передбачає найефективніше досягнення мети, оскільки за критеріями результативності, ефективності, політичної здійсненності та справедливості цей варіант має вищий рейтинг порівняно з іншими.

### **Аналітична записка**

#### **Визначення проблеми**

Брак фінансування програм соціального захисту неповнолітніх на місцевому рівні є однією з головних проблем у здійсненні політики стосовно неповнолітніх.

Немає чіткого законодавчо закріпленого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування у здійсненні політики стосовно неповнолітніх та в розв'язанні питань фінансування програм їх соціального захисту.

Цю проблему порушила Харківська обласна служба у справах неповнолітніх у листі № 320 від 19 грудня 2000 року про фінансування районних та міських служб за кодом функціональної кваліфікації (КФК) 090802 “Інші програми соціального захисту неповнолітніх”, але через недосконалість нормативно-правової бази та низку неузгоджених організаційних питань щодо

формування та затвердження бюджетів міського рівня між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади не знайшла належного розуміння та підтримки.

#### *Симптоми проблемної ситуації*

У державі створено низку установ, які повинні розв'язувати питання соціального та правового захисту неповнолітніх (служби у справах неповнолітніх, кримінальна міліція у справах неповнолітніх, заклади соціальної реабілітації), існує мережа державних дитячих закладів (будинки малюка, дитячі будинки, школи-інтернати), де знаходяться неповнолітні, які з тих чи інших причин потребували влаштування в ці заклади.

Всі ці заклади та установи фінансує держава.

Держава не передбачила фінансування національних програм (наприклад, Національної програми “Діти України”, затвердженої Указом Президента України “Про Національну програму “Діти України” від 18.01.96 р. № 63\96).

На рівні регіонів розробляються аналогічні програми, але переважно вони не мають належної фінансової підтримки з боку держави. Саме тому фінансування програм із соціального захисту неповнолітніх повністю покладене на місцеві бюджети, але соціально-економічне становище регіонів за чинної бюджетної системи не дає змоги передбачити достатньої кількості коштів для реалізації цих програм, і відповідні органи та служби у справах неповнолітніх змушені вишукувати альтернативні джерела надходження коштів, необхідних для здійснення цих обов'язкових життєво важливих програм.

Якщо на обласному рівні можна розв'язати питання фінансування цих програм через грошову допомогу великих промислових підприємств, приватних осіб, благодійних фондів, громадських організацій тощо, то в районах з цим ти складніше, оскільки на місцевому рівні кількість підприємств, спроможних надати спонсорську допомогу, обмежена. Є ще одна проблема: бракує кількості працівників служб у справах неповнолітніх районних державних адміністрацій, на які покладено основні завдання з розв'язання питань щодо соціального та правового захисту дітей.

Відповідно до Положення про органи та служби у справах неповнолітніх районних державних адміністрацій служба повинна бути юридичною особою, мати свою печатку, рахунок у банківській установі. Згідно з Законом України “Про органи та служби у справах неповнолітніх і спеціальні установи для неповнолітніх” штатна кількість працівників служби повинна складатись з розрахунку 1 штатна одиниця на 2-3 тисячі неповнолітніх.

У Харківській області, наприклад, із 47 служб лише 17 – юридичні особи і мають 2-3 штатні одиниці, а решта служб – це лише одна штатна одиниця. А отже, враховуючи обсяг роботи, передбачений положенням про службу, посадовою інструкцією, розв'язати питання пошуку фінансів на реалізацію заходів, які розробляють згідно з національними та обласними програмами, що є обов'язковими для здійснення, за наявної штатної кількості практично неможливо.

Жодна служба у справах неповнолітніх не має транспортного засобу, тому охопити своєю увагою ту кількість неповнолітніх, які проживають у регіоні, надзвичайно важко. Через проблеми з наповненням та виконанням бюджету кошти виділяються передусім на заробітну платню працівникам служб у справах неповнолітніх. Через нестачу транспортних засобів, незабезпечення фінансування витрат на відрядження здійснити соціальний захист неповнолітніх, які мешкають у різних регіонах, на належному рівні практично неможливо.

За формування районних бюджетів передусім закладаються кошти на освіту, культуру, охорону здоров'я дітей. В реалізації державної політики стосовно дітей, окрім органів і служб у справах неповнолітніх, беруть участь органи освіти, культури, охорони здоров'я, профспілкові комітети, тому в бюджетах різних рівнів насамперед передбачаються кошти саме на ці галузі.

Крім того, в нинішній системі розподілу коштів між структурами, що реалізують соціальну політику стосовно молоді, сім'ї та неповнолітніх, не передбачено фінансування заходів, які мають здійснювати служби у справах неповнолітніх, тому спершу кошти спрямовують на реалізацію молодіжної політики, утримання центрів соціальних служб для молоді. Звичайно ж, відповідні органи також реалізують політику стосовно дітей. Але залишається нерозв'язаним фінансування практичних завдань, які стоять перед відповідними органами та службами та відбиті в програмах соціального захисту неповнолітніх.

Наприклад, проведення рейдів-перевірок у місцях масового відпочинку молоді – майже неможливе через нестачу транспорту. Для роботи з профілактики негативних явищ серед неповнолітніх необхідні кошти на виготовлення плакатів, буклетів, роздаткового матеріалу, залучення фахівців для розроблення методичних посібників.

Транспортні проблеми часто спричиняють труднощі влаштування дітей-сиріт, дітей, що залишилися без батьківського піклування, чи дітей, які потрапили в скрутну життєву ситуацію, в місця тимчасового перебування – притулки або школи-інтернати.

Для надання матеріальної допомоги дітям, які її потребують негайно, необхідно, щоб було закладено в бюджет відповідні кошти.

Основною причиною збільшення кількості неповнолітніх, які без поважних причин не відвідують школу або, в гіршому випадку, були відраховані за невідвідування, – є брак коштів у сім'ях для придбання елементарних необхідних речей для дітей (канцтоварів, одягу, взуття), тому працівники служб у справах неповнолітніх змушені шукати відповідні кошти, іноді безуспішно, особливо в районах з низьким рівнем економічного розвитку, де немає великих прибуткових промислових підприємств та великої кількості приватних підприємств, громадських організацій, які займаються благодійною діяльністю.

У своїй роботі працівникам служб у справах неповнолітніх доводиться тісно співпрацювати з органами місцевого самоврядування у розв'язанні питань стосовно неповнолітніх. Більшість голів сільських та селищних рад з розумінням ставляться до необхідності такої співпраці у розв'язанні нагальних проблем соціального захисту неповнолітніх. Але стосовно надання фінансової допомоги є гостра проблема, оскільки Законом України “Про органи місцевого самоврядування” не визначено роботу з неповнолітніми, а отже, в своєму бюджеті органи місцевого самоврядування не можуть запланувати виділення коштів для забезпечення реалізації програм соціального захисту неповнолітніх, хоча за умов існування відповідного законодавства вони мали б таку можливість. Передусім це пов'язано з браком відповідних установ, які мали б розв'язувати проблеми неповнолітніх на рівні сільської та селищної громад.

Отже, виникає питання про необхідність внесення у чинне законодавство України змін щодо розподілу повноважень та фінансування роботи з неповнолітніми між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

#### *Замовник аналізу*

У розв'язанні цього питання найзацікавленішою стороною є служби у справах неповнолітніх органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

### **Опис проблеми**

Необхідність у спеціальному захисті дітей виникла в світі не раптово і не сьогодні.

Вперше це питання порушено ще в Женевській декларації прав дитини 1924 року, а потім в статтях 1, 7 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року, де проголошувалось, що “всі люди народжуються рівними і рівні в своїй гідності та правах”, “всі люди рівні перед законом і мають право, без всякої різниці, на однаковий захист законом”. [1] Вперше в історії міжнародних відносин було визначено низку основних прав і свобод людини, які підлягали загальному дотриманню.

30 листопада 1959 року Генеральна Асамблея ООН прийняла Конвенцію про права дитини, в якій знову наголошено, що діти мають право на особливу опіку та допомогу. В усіх діях стосовно дітей, незалежно від того, застосовують їх державні чи приватні установи, які займаються питаннями соціального забезпечення, суди, адміністративні чи законодавчі органи, особлива увага приділяється найкращому забезпеченню їх інтересів [2].

У Всесвітній декларації про забезпечення виживання, захисту та розвитку дітей, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН 30 вересня 1990 року записано: “...приділяти першочергову увагу правам дітей, їх виживанню, захисту та розвитку”. Не може бути благороднішого завдання, ніж забезпечення кращого майбутнього для кожної дитини”, – цими словами закінчується Всесвітня декларація [3].

Саме ці вимоги є стрижневими всіх статей Закону України “Про органи та служби у справах неповнолітніх і спеціальні установи для неповнолітніх”.

Реформи, які проводяться в нашій країні в економічному і політичному житті, передусім позначилися на неповнолітніх – на їхньому навчанні, ставленні до праці, на захисті їх прав і законних інтересів на підприємствах, в установах та організаціях, на організації їх дозвілля за місцем проживання тощо.

Саме тому прийняття Закону “Про органи та служби у справах неповнолітніх і спеціальні установи для неповнолітніх” 24 січня 1995 року свідчить про те, що спеціальний захист неповнолітніх, забезпечення їхнього нормального фізичного, розумового та духовного розвитку і в соціальному плані здорового вимагає узгодженої роботи цілої системи державних органів і служб, які змогли б спільно розв’язувати всі ці питання і запобігати правопорушенням серед цієї категорії населення.

Законодавчі акти, які існували раніше і стосувалися переважно діяльності комісій та інспекцій у справах неповнолітніх органів внутрішніх справ, уже не відповідали ні потребам суспільства, ні законним інтересам неповнолітніх. Основним державно-суспільним органом у системі виконавчої влади були комісії в справах неповнолітніх, які розв’язували майже всі питання захисту прав дітей. Вони ж координували діяльність інших державних органів і були насправді центром всебічної роботи з неповнолітніми, всебічної допомоги та піклування про них. Фінансування діяльності цих комісій проводилося централізовано від комісій нижчого рівня до вищого.

Після проголошення 1991 року України незалежною державою почався процес розбудови демократичного устрою та ринкової економіки. Проте цей перехідний період не є легким, відбуваються кардинальні зміни в усіх сферах суспільства, економічні та соціальні умови в цілому незадовільні. Діти є однією з найуразливіших категорій у період, коли на їх шляху стоять не лише соціально-економічні перешкоди, а й спадщина нехтування станом довкілля та наслідки аварії на Чорнобильській АЕС у 1986 році.

Того ж 1991 року уряд України підписав Конвенцію про права дитини та Декларацію про виживання, захист і розвиток дітей, як основу для вироблення ефективних підходів до розв’язання їхніх проблем та як підтвердження першочерговості інтересів дітей. Декларація та супровідний План дій сприяють утвердженню принципів Конвенції й закликають кожну країну працювати над досягненням конкретних цілей та розробленням національного плану дій (а також регіональних планів), щоб розв’язати пріоритетні проблеми дітей у цих країнах.

В Україні відбувається активний процес формування національного законодавства та механізмів реалізації державної політики стосовно дітей. На сьогодні сформовано систему органів і служб, якої раніше не було, саме завдяки Закону України (від 24.01.1995) “Про органи та служби у справах неповнолітніх і спеціальні установи для неповнолітніх”. Ця система державних органів повинна розв’язувати основне для всіх завдання – захист прав і законних інтересів неповнолітніх, усуваючи при цьому неузгодженість окремих ланок цієї системи, які певною мірою були причетні до розв’язання питань захисту неповнолітніх. Система створена для розв’язання усіх життєво важливих проблем дітей, які потребують захисту та піклування з боку держави від народження і до повноліття.

Прийняттям Закону від 24 січня 1995 року держава втілює в життя Декларацію “Про загальні положення державної молодіжної політики в Україні”, ухваленої Верховною Радою України 15 грудня 1992 року, де в пункті 8 сказано, що вона реалізується через прийняття законодавчих актів, спрямованих на створення соціальних програм, виділення цільових коштів для фінансування цієї політики та залучення матеріальних і фінансових резервів підприємств, установ, окремих громадян, зацікавлених у цій роботі.

Враховуючи напружене становище в профілактиці правопорушень серед неповнолітніх, основне місце у виконанні поставлених завдань Закон “Про органи та служби у справах неповнолітніх і спеціальні установи для неповнолітніх” надає службам у справах неповнолітніх, кримінальній міліції у справах неповнолітніх, центрам медико-педагогічної реабілітації, притулкам. Саме ці органи відіграють велику роль у захисті дітей і підлітків та в профілактиці правопорушень серед них. Служба у справах неповнолітніх виступає координатором діяльності усіх органів і служб, що мають здійснювати соціальний захист неповнолітніх, розробляє відповідні програми, здійснює заходи з профілактики негативних явищ серед неповнолітніх тощо.

Усі ці органи та служби у своїй діяльності керуються низкою нормативних актів, прийнятих за роки незалежності та спрямованих на виконання зобов'язань України щодо Конвенції ООН про права дитини та Прикінцевих зауважень Комітету з прав дитини.

#### *Сучасний стан справ у законодавчій та інституційній базі*

Протягом минулих років прийнято низку нормативно-правових документів щодо стану дитинства в Україні, спрямованих на реальне поліпшення становища дітей, захист їхніх прав, реалізацію положень Конвенції ООН про права дитини.

Але практична реалізація конституційних норм, інших нормативних актів, спрямованих на поліпшення становища дітей в Україні, стикається з серйозними перешкодами, спричиненими реформуванням суспільного устрою і, особливо, негативними процесами, які досі наявні в сферах економіки, освіти, охорони здоров'я, культури тощо.

Але, на жаль, значна частина норм законодавства України не відповідає Конвенції ООН про права дитини, іншим міжнародним актам у цій сфері, не реалізується, а деякі з них потребують доопрацювання.

Законодавство України в цій сфері часто декларативного, а не практичного характеру, воно розпорошене по різних законодавчих актах, що не дає можливості забезпечувати дотримання та реалізацію встановлених прав дітей.

Крім того, в Україні ще не налагоджений чіткий національний механізм забезпечення реалізації та контролю за виконанням норм законодавства про права та соціальний захист дитини.

На сьогодні права неповнолітніх захищають, керуючись і такими нормативними актами: Законами України "Про освіту" від 23 травня 1991 року № 1060, "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" від 21 листопада 1992 року, Кодексом про шлюб та сім'ю, постановою Кабінету Міністрів України № 226 від 5 квітня 1994 року "Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей-сиріт і дітей, які залишились без піклування батьків", Заходами щодо поліпшення становища дітей-сиріт і дітей, що залишились без батьківського піклування, затверджених Указом Президента України від 17 жовтня 1997 року № 1153, Законом України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" від 21 березня 1991 року № 875, Національною програмою "Діти України" та аналогічними програмами, розробленими в областях та районах.

З метою ефективнішого надання соціальної допомоги дітям, які опинилися в надзвичайних та складних умовах життя, Державний комітет України у справах сім'ї та молоді спільно з Республіканським центром соціальних служб для молоді, УМВС України, Міністерством освіти та науки України розробив та запроваджує на місцях "Програму соціального супроводу неблагополучних сімей".

Цією програмою визначені партнери з її реалізації та чітко розмежовані повноваження і механізм здійснення, але суб'єктами реалізації є лише органи виконавчої влади та органи МВС. В програмі відсутні як суб'єкти її реалізації органи місцевого самоврядування різних рівнів, громадські організації, що насамперед повинні були б стати її виконавцями, скоординувавши механізми громадського, фінансового та інших видів впливу на об'єкти програми.

Зазначена програма не має під собою фінансового підкріплення, що робить її виконання задалегідь неефективним.

### **Консультації**

Фінансування програм соціального захисту неповнолітніх є важливою та необхідною умовою для ефективного і результативного виконання програм, направлених на соціальний та правовий захист неповнолітніх, розв'язання їх нагальних проблем.

Без повноцінного фінансування цих програм їх реалізація не є можливою у повному обсязі.

Зацікавленими групами у розв'язанні цієї проблеми є служби у справах дітей, органи та служби, які реалізують політику стосовно них, органи місцевого самоврядування та територіальні громади на території яких проживають неповнолітні, що потребують соціального захисту, громадські організації, самі неповнолітні та їх батьки.

На розв'язання цієї проблеми можуть впливати органи законодавчої та виконавчої влади різних рівнів.

Надання органам місцевого самоврядування та територіальним громадам ширших повноважень у розв'язанні проблем дитинства може призвести до перегляду законодавчо визначеної штатної чисельності працівників служб у справах неповнолітніх.

### **Моделювання проблеми**

Розв'язання проблеми недосконалості системи фінансування програм соціального захисту неповнолітніх має передбачати перш за все чіткий розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в роботі з неповнолітніми. А також запровадження єдиного чіткого механізму розподілу коштів з державного та місцевих бюджетів, який повинен передбачати наявність коштів на виконання програм місцевого значення в повному обсязі, для охоплення усіх сфер соціального захисту неповнолітніх.

*Метою* встановлення такої системи розподілу повноважень і фінансування роботи з неповнолітніми є створення умов для повноцінного функціонування системи їх соціально-правового захисту.

#### *Завдання*

З метою створення належних умов для забезпечення всебічного соціально-правового захисту неповнолітніх необхідно:

- переглянути чинне законодавство щодо розподілу повноважень в роботі з неповнолітніми між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- передбачити окремий код функціональної класифікації (КФК);
- забезпечити матеріально-технічну базу органів і служб у справах неповнолітніх;
- сприяти ефективному використанню коштів для реалізації програм соціального захисту неповнолітніх;
- створювати пільгові умови для суб'єктів господарювання різних форм власності, зацікавлення їх в інвестуванні роботи з дітьми та залучення громадськості до розв'язання проблем соціального захисту неповнолітніх.

#### *Критерії розв'язання проблеми*

Наявність чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування в роботі з неповнолітніми дасть можливість уникнути дублювання. Для цього необхідно закінчити адміністративну реформу, в якій значну частину повноважень надати органам місцевого самоврядування.

Делегування частини повноважень в роботі з неповнолітніми органам місцевого самоврядування підвищить ефективність адресної, матеріальної допомоги неповнолітнім, індивідуальної роботи з ними, посилить контроль за неповнолітніми з функціонально неспроможних сімей, або, які стоять на обліку в КМСН за скоєння злочинів тощо.

Після чіткого розподілу повноважень необхідно буде при формуванні програм соціального захисту неповнолітніх враховувати потреби та можливості органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади в їх реалізації.

Впровадження КФК дасть можливість цільового направлення коштів з будь якого джерела фінансування.

Кожен пункт програми повинен бути фінансово підкріплений та спрямований не на проведення загальних акцій, а на надання адресної допомоги кожній дитині, тільки в такому разі реалізація цих програм буде на належному рівні.

Так, утримання державних дитячих закладів повинно на 100% фінансуватися з державного бюджету, а залучення позабюджетних коштів можна спрямувати на організацію дозвілля, оздоровлення дітей тощо.

Повноцінне забезпечення матеріально-технічної бази органів і служб у справах неповнолітніх підвищить ефективність їх діяльності.

З місцевого бюджету повинно фінансуватись транспортне забезпечення (проведення рейдів-перевірок, доставлення та влаштування дітей в заклади соціальної реабілітації тощо), надання одноразової матеріальної допомоги дітям, які її потребують, виготовлення друкованої продукції

для проведення роз'яснювальної та профілактичної роботи з неповнолітніми для попередження бездоглядності, бродяжництва та інших негативних проявів.

#### *Обмеження*

Розв'язання проблеми в будь-якому разі потребує додаткового фінансування.

Крім того, необхідно переглянути чинне законодавство щодо діяльності органів місцевого самоврядування стосовно дітей, а це довготривала процедура, що потребує в подальшому кардинальних змін у структурі органів, які здійснюють політику стосовно неповнолітніх на державному рівні.

Органи місцевого самоврядування не мають можливості повною мірою формувати бездефіцитний бюджет.

Залучення позабюджетних коштів не є стабільним і залежить від багатьох чинників, а отже, не може розглядатися як джерело доходів, на які можна розраховувати при виконанні програм соціального захисту неповнолітніх.

#### **Альтернативні варіанти**

Серед шляхів розв'язання порушеної проблеми слід виділити такі:

- 1) нічого не змінювати;
- 2) передати повноваження та фінансування в роботі з неповнолітніми від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування;
- 3) залучати позабюджетні кошти як додаткове фінансування для реалізації програм соціального захисту неповнолітніх;
- 4) сприяти діяльності громадських організацій, які займаються розв'язанням питань соціального захисту неповнолітніх.

Розглянемо кожну із запропонованих альтернатив

#### ***Альтернатива 1. Нічого не змінювати***

Укладаючи програми соціального захисту неповнолітніх, слід враховувати фінансові можливості виконавців і забезпечувати матеріально кожен відповідний пункт програми.

Кошти виділяти централізовано з державного бюджету на місця безпосереднього виконання програм.

Переваги цього варіанту політики в тому, що немає необхідності змінювати законодавство, вводити додаткові посади.

Недоліками є те, що державі необхідно буде вишукувати додатково кошти на реалізацію цих програм та необхідність структуризації моделі фінансування роботи з неповнолітніми, яка б усувала можливість нецільового використання коштів на щаблях адміністративної вертикалі.

#### ***Альтернатива 2. Передати повноваження та фінансування в роботі з неповнолітніми від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування***

Такий варіант політики передбачає створення в органах місцевого самоврядування, а саме в сільських та селищних, міських (в містах) радах служб, які б займалися розв'язанням проблем неповнолітніх та реалізацією програм їх соціального захисту, за прикладом Польщі, де основну роботу з неповнолітніми здійснюють гміни (територіальні громади).

Переваги цього варіанту в тому, що на місцевому рівні набагато простіше вести облік усіх категорій неповнолітніх, здійснювати контроль за тими, що стоять на обліку за скоєння правопорушень; спрощується проведення патронажу функціонально неспроможних сімей, легше розв'язати питання надання адресної, матеріальної допомоги, тобто основні завдання програм соціального захисту неповнолітніх.

Недоліками є: по-перше, необхідність внесення змін до чинних законодавчих актів в частині інститутів, покликаних розв'язувати питання соціально-правового захисту неповнолітніх, а це є довготривалою процедурою; по-друге, з'явиться необхідність введення додаткових штатних

одиниць в органах місцевого самоврядування, а це потребує додаткового виділення коштів з місцевого бюджету, що за нинішньої економічної ситуації недоцільно.

За повної передачі повноважень втрачається державний контроль за реалізацією політики стосовно неповнолітніх.

**Альтернатива 3.** *Залучати позабюджетні кошти для реалізації програм соціального захисту неповнолітніх*

Переваги цього варіанту політики в тому, що немає необхідності проведення кардинальних змін системи політичних інститутів влади. Він сприяє забезпеченню фінансових доходів і надходжень, що дає можливість надання ширшого спектру соціального захисту неповнолітніх.

Органи та служби у справах неповнолітніх матимуть можливість залучати позабюджетні кошти на код функціональної класифікації через проведення благодійних акцій, отримання спонсорської допомоги тощо.

Недоліки варіанту політики полягають в тому, що зараз нема механізму залучення спонсорських коштів на спеціальні рахунки для реалізації програм. Залучення позабюджетних коштів не можна вважати основою фінансування програм соціального захисту неповнолітніх, оскільки спонсорські кошти не є постійним джерелом доходів.

**Альтернатива 4.** *Сприяти діяльності громадських організацій, які займаються розв'язанням питань соціального захисту неповнолітніх*

Перевагою цього варіанту політики є те, що він дозволяє забезпечити широке охоплення різних категорій неповнолітніх належним соціальним захистом. Не потребує залучення додаткових коштів на збільшення штатної чисельності працівників служб у справах неповнолітніх.

Недоліком є те, що нема можливості забезпечити рівні умови в реалізації програм соціального захисту неповнолітніх для представників різних громадських, релігійних та інших організацій.

**Рекомендації**

Проаналізуємо альтернативні варіанти з використанням п'яти універсальних критеріїв. Результати порівняння зведені у табл. 1.

Таблиця 1

**Порівняльний аналіз альтернатив за п'ятьма універсальними критеріями**

Критерії	Альтернатива 1	Альтернатива 2	Альтернатива 3	Альтернатива 4
Результативність	Середнє значення	Високе значення	Середнє значення	Високе значення
Ефективність	Середнє значення	Високе значення	Низьке значення	Високе значення
Політична здійсненність	Низьке значення	Високе значення	Середнє значення	Високе значення
Адміністративна здійсненність	Низьке значення	Середнє значення	Низьке значення	Середнє значення
Справедливість	Низьке значення	Високе значення	Низьке значення	Середнє значення

Отже, як видно з таблиці 1, найвищий рейтинг за п'ятьма критеріями має варіант 2 - передати повноваження та фінансування в роботі з неповнолітніми від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування.

Розглянемо детально, як було визначено рейтинги варіантів за кожним із універсальних критеріїв.

### *Альтернатива 1. Нічого не змінювати*

#### *1) Результативність*

Збереження чинної системи, враховуючи її переваги і недоліки, дає можливість розв'язати проблему в цілому, за умови 100% фінансування програм соціального захисту неповнолітніх з державного бюджету.

#### *2) Ефективність*

Вигодами за такої політики є те, що нема потреби проводити кардинальні зміни, що могли б зайняти дуже багато часу, тобто цей варіант не потребує багато часу на реалізацію.

Витрати: інститути влади, які розробляють державні програми соціального захисту неповнолітніх змушені будуть вишукувати ці кошти самостійно і вже потім централізовано направляти їх безпосереднім виконавцям.

#### *3) Політична здійсненність*

Чинну систему підтримуватиме більшість центральних органів виконавчої влади та їх регіональні підрозділи, оскільки такий варіант політики не вимагає додаткових зусиль.

Можна також очікувати підтримки нинішньої системи з боку Міністерства фінансів. Однак чинне нормативно-правове забезпечення цієї системи є недостатнім, і тому необхідно його вдосконалювати. Слід внести зміни до Закону України “Про державний бюджет” – в частині розподілу видатків, передбачивши окремий код для фінансування заходів, які впроваджують служби; Закону України “Про органи та служби у справах неповнолітніх і спеціальні установи для неповнолітніх” – в частині визначення конкретніших нормативів щодо штатної чисельності працівників цих служб (наприклад не один працівник на 2-3 тис. неповнолітніх в районах, а один працівник до 2 тис. неповнолітніх). Затвердити постановою Кабінету Міністрів типові штати служб у справах неповнолітніх. Розробити та затвердити державні соціальні стандарти щодо роботи з неповнолітніми, реорганізувати нинішню систему притулків для неповнолітніх в систему центрів їх соціальної реабілітації.

#### *4) Адміністративна здійсненність*

Потребує перегляду реальна штатна чисельність структур райдержадміністрацій з метою збільшення органів і служб, які займаються питаннями соціального захисту неповнолітніх, за рахунок зменшення інших структурних підрозділів райдержадміністрацій (при цьому не повинно відбутися збільшення загальної кількості працівників райдержадміністрацій).

Зазначене питання не легке у розв'язанні, бо можуть виникнути міжвідомчі суперечки як на місцевому рівні, так і на рівні центральних органів виконавчої влади (міністерств, відомств).

За чинного фінансового законодавства практично не можливо провести належне технічне забезпечення, тобто надати оргтехніку, автотранспорт тощо.

#### *5) Справедливість*

За виконання запропонованих вище дій може виникнути ситуація, коли послабиться увага державних органів до окремих верств населення (інвалідів, пенсіонерів тощо), тобто буде порушено принцип справедливості, пов'язаний з пропорційним наданням соціальних послуг різним верствам населення за віковим принципом.

### *Альтернатива 2. Передати повноваження та фінансування в роботі з неповнолітніми від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування*

#### *1) Результативність*

Запровадження цієї системи сприятиме забезпеченню реалізації принципу “дійти до кожної дитини”. Забезпечить тісний взаємозв'язок між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, сприятиме створенню прозорішої системи соціального захисту дітей.

Розподіл бюджетних коштів з пріоритетною спрямованістю на розв'язання потреб регіону посилить взаємозв'язок заходів державного рівня з регіональними та галузевими. Водночас поліпшиться якісний і кількісний показник реальної соціальної допомоги.

## *2) Ефективність*

При визначенні ефективності слід враховувати, що через недостатність нормативно-правової бази впровадження цієї системи необхідно розподілити на два етапи.

Перший етап буде пов'язаний з пошуком додаткових коштів для залучення фахівців і розроблення механізму реалізації соціального захисту неповнолітніх органами місцевого самоврядування. В подальшому потрібно буде забезпечити створення інституту соціального захисту неповнолітніх, до складу якого повинні ввійти фахівці різного напрямку. Створення цього інституту сприятиме використанню додаткових владних повноважень, передбачених Законом "Про органи та служби у справах неповнолітніх і спеціальні установи для неповнолітніх".

На другому етапі розроблений та впроваджений соціальний інститут сприятиме якомога більшому охопленню допомогою дітей, що потребують соціального захисту, зменшить соціальну напругу на території громади, що в цілому позначиться на покращенні соціально-економічної ситуації в регіоні (зменшиться кількість безпритульних, бездоглядних дітей, внаслідок чого зменшиться кількість злочинів, скоєних неповнолітніми, посиляться вплив громадськості на батьків, які не виконують своїх обов'язків щодо виховання дітей).

## *3) Політична здійсненність*

Можна очікувати підтримки в запровадженні такої системи з боку органів виконавчої влади, оскільки це не вимагатиме кардинальної перебудови планування їх роботи та значних зусиль для побудови такої системи.

Впровадження системи підтримають різні верстви суспільства та особи, яких стосується проблема соціального захисту неповнолітніх, політичні партії та лідери громадських організацій, оскільки буде забезпечено конституційне право територіальної громади самостійно розв'язувати питання місцевого значення.

## *4) Адміністративна здійсненність*

Для функціонування цієї системи сучасне кадрове і технічне забезпечення є недостатнім. Для її впровадження необхідно створити при органах місцевого самоврядування структурні підрозділи з реалізації питань соціального захисту неповнолітніх. За цього варіанта політики технічне та кадрове забезпечення розв'язуватиметься легше, бо основна частина бюджетних надходжень сконцентрована на місцях.

## *5) Справедливість*

За цього варіанта справедливість найбільша, тому що буде забезпечено конституційне право територіальної громади самостійно розв'язувати питання місцевого значення та забезпечено належне фінансування програм соціально-економічного та культурного розвитку регіону.

### *Альтернатива 3. Залучити позабюджетні кошти для реалізації програм соціального захисту неповнолітніх*

#### *1) Результативність*

Запровадження цієї системи полягає в тому, що вона не потребує кардинальних змін в системі політичних інститутів влади, які займаються соціальним захистом неповнолітніх, та сприяє забезпеченню додаткових фінансових доходів з надходжень, що дасть можливість надавати ширший спектр соціальних гарантій щодо забезпечення повноцінного розвитку дитини.

#### *2) Ефективність*

Щодо ефективності впровадження цього методу, то він потребує додаткових зусиль працівників органів і служб у справах неповнолітніх органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на пошук стабільних фінансових джерел спонсорських надходжень.

#### *3) Політична здійсненність*

Можна очікувати підтримки запровадження цієї системи, як з боку центральних органів виконавчої влади, так і місцевого самоврядування, але потрібно внести зміни до законодавчих актів, що регламентують бюджетну та фінансову політику України.

Позабюджетні кошти не можуть бути стабільним джерелом доходів, на яке можна розраховувати при формуванні та складанні бюджетів на наступні роки в питаннях фінансового забезпечення реалізації програм і заходів стосовно дітей.

#### *4) Адміністративна здійсненність*

Для функціонування цієї системи зараз немає достатньої інституційної спроможності через неналежне кадрове забезпечення, бракує механізму зарахування спонсорських коштів на спеціальні рахунки установ, які фінансуються за рахунок держбюджету.

#### *5) Справедливість*

За такого способу реалізації політики може виникнути упереджене ставлення до окремих соціальних груп, осіб через особисте суб'єктивне враження відповідальної особи органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, що матиме право використовувати залучені кошти. При цьому буде порушено принцип рівності всіх категорій неповнолітніх.

### *Альтернатива 4. Сприяти діяльності громадських організацій, які займаються розв'язанням питань соціального захисту неповнолітніх*

#### *1) Результативність*

Впровадження цієї системи дозволить забезпечити широке охоплення різних категорій неповнолітніх належним соціальним захистом. При цьому є усі наявні ресурси для досягнення позитивних результатів: не треба кардинальної зміни чинна система вертикалі органів виконавчої влади, не треба залучати додаткові кошти на збільшення штатної чисельності працівників низової ланки виконавчої влади та посадових осіб місцевого самоврядування.

#### *2) Ефективність*

Застосування цієї системи не дає додаткового навантаження на місцеві бюджети різних рівнів.

Органи державної виконавчої влади можуть на конкурсній основі проводити аналіз ефективності впровадження державних програм та мати постійне інтелектуальне джерело новітніх технологій щодо ефективного здійснення соціального захисту неповнолітніх.

#### *3) Політична здійсненність*

Можна очікувати повної підтримки запровадження зазначеної системи з боку центральних органів виконавчої влади, політичних сил, громадських організацій, релігійних конфесій та течій.

До кола зацікавлених установ та організацій можуть бути залучені різні міжнародні громадські організації та фонди, що забезпечать надходження міжнародних інвестицій в економіку України та безпосередню фінансову підтримку окремих громадських організацій, метою яких є поліпшення соціального становища дітей, сприяння гармонійному їх розвитку та зміцненню здоров'я нації.

Залучення великої кількості громадських організацій сприятиме формуванню позитивної громадської думки щодо політики держави стосовно дитинства в Україні.

Більшість представників громадських організацій з потужним фінансовим капіталом є визнаними лідерами на території громад, тому активна життєва позиція щодо розв'язання проблем дитинства може сприяти зростанню їхнього позитивного іміджу на виборах до різних рівнів органів місцевого самоврядування.

#### *4) Адміністративна здійсненність*

Для функціонування цієї системи нинішнє кадрове та технічне забезпечення є недостатнім. Для її впровадження необхідне повноцінне удосконалення структури органів і служб у справах неповнолітніх, забезпечення їх належною технічною базою та новітніми інформаційними технологіями.

#### *5) Справедливість*

Не можливо повною мірою забезпечити надання рівних можливостей представникам різних громадських і релігійних організацій, внаслідок чого може відбутися нерівномірне надання

соціальних послуг різним категоріям неповнолітніх, що може призвести до соціальної напруги як за національними, релігійними, так і за політичними ознаками.

### **Впровадження**

Для ефективного впровадження альтернативних нинішній системі варіантів політики соціально-правового захисту неповнолітніх необхідно здійснити зміни нормативно-правового забезпечення діяльності та створити нові структури, на які покладатимуться обов'язки соціального захисту неповнолітніх.

Запровадження цієї системи сприятиме забезпеченню реалізації принципу “дійти до кожної дитини”, тісному взаємозв'язку між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, створенню прозорішої системи соціального захисту дітей.

Розподіл бюджетних коштів з пріоритетною спрямованістю на розв'язання потреб регіону посилить взаємозв'язок заходів, що здійснюються на державному рівні з заходами на регіональному та галузевому. Водночас поліпшиться якісний і кількісний показник реальної соціальної допомоги.

Підсумовуючи сказане, слід зазначити, що такі проблеми не можуть бути справою якоїсь однієї інстанції, потрібна скоординована діяльність державних і громадських структур, тісна співпраця органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування для локалізації матеріальних і трудових ресурсів на розв'язання проблем соціального захисту неповнолітніх.

Соціальна політика держави у сфері соціального захисту неповнолітніх покликана всіляко сприяти виконанню завдань державних, регіональних і місцевих програм соціального захисту неповнолітніх.

Тільки у тісній співпраці, за чіткого розподілу повноважень та фінансування можна досягти результативної роботи з неповнолітніми. Тільки за належного фінансування програм можлива їх реалізація.

### **Використані джерела**

1. Права людини. Міжнародні договори України. Декларації, документи. - Київ, Юрінформ – 1992. С. 18.
2. Конвенція ООН про права дитини. Ст.1, ст.3.
3. Дитинство в Україні: права, гарантії, захист (збірник документів) частина I. – Київ –1998. Видавництво “Столиця”.
4. Закон України “Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх” від 24.01.95. Науково-практичний коментар – Харків – 1995.

**Світлана Коротич**

(УАДУ, м.Київ)

## **Удосконалення системи державного управління сферою охорони культурної спадщини**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** шляхи вдосконалення системи державного управління сферою охорони культурної спадщини України.

**Клієнт:** Міністерство культури і мистецтв України та Державний комітет України з будівництва та архітектури.

**Зацікавлені групи:** фізичні та юридичні особи, громадські організації, органи виконавчої влади.

**Цілі розв'язання проблеми:** вдосконалення системи державного управління у сфері охорони культурної спадщини.

#### **Альтернативні варіанти:**

1. Залишити все без змін.
2. Створення урядового органу виконавчої влади для управління сферою охорони культурної спадщини у складі чинного центрального органу виконавчої влади (Мінкультури) та відповідних спеціально уповноважених державних органів на місцевому рівні.
3. Утворення центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини та його регіональних представництв.

**Рекомендації:** виходячи з критеріїв адміністративної та політичної здійсненності, відповідності міжнародному досвіду створення пам'яткоохоронних структур у складі міністерств культури, а також наявного кадрового та організаційного забезпечення, обсягу виконуваних на сьогодні функцій у сфері охорони культурної спадщини найприйнятнішим є варіант № 2.

### **Аналітична записка**

#### **Визначення проблеми**

Змістом моєї аналітичної роботи є дослідження проблем реалізації державної політики у сфері охорони культурної спадщини (нерухомих об'єктів), зокрема шляхи вдосконалення системи державного управління у цій сфері як інструменту здійснення завдань політики з охорони культурної спадщини, оптимізації теперішньої пам'яткоохоронної системи та дослідження передумов для створення і діяльності урядового органу державного управління в цій сфері.

Актуальність проблеми зумовлена необхідністю впровадження норм Закону України "Про охорону культурної спадщини" і врегулювання організаційних, правових та економічних відносин у цій сфері, що дасть змогу досягти ефективної реалізації завдань державної політики у справі охорони та використання національної історико-культурної спадщини.

Правовий статус державного органу з питань охорони культурної спадщини визначений Законом України "Про охорону культурної спадщини" від 8 червня 2000 р., яким передбачено створення спеціально уповноважених органів: центрального органу виконавчої влади у цій сфері, органів охорони культурної спадщини Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

Державні органи охорони культурної спадщини (далі – ОКСП) відіграють вирішальну роль у формуванні та реалізації державної політики у цій сфері. Повноваження центрального органу виконавчої влади, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.2002 р., покладаються на новостворюваний урядовий орган у складі Міністерства культури і мистецтв України – Державну службу охорони культурної спадщини та відповідні органи ОКСП на місцях, які рекомендовано утворити обласним, Київській, Севастопольській міським державним адміністраціям.

## Опис проблеми

Зараз в цій сфері існують такі проблеми:

1. Недосконалість чинної системи державного управління та її організаційної структури через наявність двох центральних органів управління, що формують та впроваджують політику щодо нерухомих пам'яток (Мінкультури та Держбуд).
2. Наявна структура не готова організаційно виконувати у повному обсязі повноваження державного управління і контролю у сфері ОКСП через брак спеціально уповноважених державних пам'яткоохоронних органів.
3. Створювана структура не може ефективно впроваджувати пам'яткоохоронну політику як із правового, так і з економічного боку.

Перша проблема полягає передусім у пошукові консенсусу між наявними центральними державними органами, що протягом тривалого часу здійснюють повноваження в одній сфері з розмежуванням окремих функцій за видами нерухомих пам'яток.

Необхідність та доцільність створення єдиного урядового органу як Державної служби охорони культурної спадщини з відповідними структурами на місцях ні в кого сумніву не викликає. Питання центрального органу, до якого має увійти новостворюваний, на сьогодні залишається неоднозначним.

Разом з тим продовження традиції розмежування функцій між наявними центральними органами і відповідно підпорядкованими їм структурними підрозділами обласних держадміністрацій не прийнятне, бо, з одного боку, суперечить міжнародним нормам щодо пам'яток культурної спадщини, ратифікованим свого часу й Україною, а з іншого – новостворюваний орган державного управління не матиме змоги безпосередньо впливати на пам'яткоохоронну роботу в сферах архітектури і містобудування (належать до компетенції Держбуду).

Друга проблема пов'язана з тим, що:

- а) бракує правового регулювання фінансово-економічних механізмів самофінансування сфери (що особливо актуальне за умов обмеженого бюджетного фінансування місцевих органів влади, де й утворюються пам'яткоохоронні органи);
- б) бракує реальної можливості виконувати у повному обсязі повноваження, покладені де-юре на створюваний орган державного управління з таких причин:
  - на сьогодні в ряді областей немає державних структур, які б займалися реалізацією державної політики з охорони культурної спадщини;
  - у більшості областей весь обсяг пам'яткоохоронної роботи покладений на 1-2 штатні одиниці (інспекторів) у складі управлінь культури облдержадміністрацій;
  - навіть там, де діють відділи/сектори з питань охорони культурної спадщини, вони створені на базі управлінь культури, котрі мають інші пріоритетні завдання та не зацікавлені у наданні наявним структурам повноважень спеціальних органів з подальшим фінансуванням їх багатьох функцій;
  - різновідомча підзвітність та підконтрольність створюваних органів ОКСП
  - а) обласній державній адміністрації як органу виконавчої влади, що створює їх та утримує в межах свого бюджету, а також затверджує граничну кількість працівників, штатний розклад, фонд оплати праці, кошторис доходів і видатків;
  - б) Державній службі охорони культурної спадщини Мінкультури як урядовому органу;
  - в) Держбуду як центральному органу, що формує та впроваджує політику в сфері охорони пам'яток архітектури та містобудування.

Третя проблема є наслідком застарілої, а серед багатьох актуальних на сьогодні питань (наприклад, надання пільг власникам, на чиїх землях знаходяться історичні, археологічні та архітектурні пам'ятки) неналежної нормативно-правової та методологічно-наукової бази (перегляду потребує близько 150 актів). Це є наслідком того, що

- новий Закон “Про охорону культурної спадщини”, ухвалення якого протягом 7 років відкладалось з метою доопрацювання, прийнятий нещодавно;
- протягом двох років після прийняття Закону не було органу державного управління зі статусом “центрального спеціально уповноважений державний орган у сфері охорони культурної спадщини”, на який і покладалось розроблення законодавчих актів, введення в дію галузевих нормативно-правових постанов та контроль за їх додержанням.

Нестача та невизначеність організаційного і нормативно-правового забезпечення виконання повноважень органів управління пам'яткоохоронною сферою на різних рівнях буде головною причиною неспроможності їх здійснення, а отже – неможливості впровадження ефективної та результативної державної політики (що призведе до поглиблення кризових явищ у галузі). Це зумовлює необхідність негайних заходів для вдосконалення системи державного управління сферою: створення урядового органу управління та його організаційних структур в регіонах, а також розроблення та застосування ними сучасної нормативно-правової бази, зокрема забезпечення на її основі нових фінансово-економічних умов функціонування.

#### *Історія питання та сучасний стан справ*

Особливістю чинної протягом 5 десятиліть державної пам'яткоохоронної системи була наявність двох центральних відомств (Мінкультури і Держбуду), які одночасно провадили державну політику в сфері охорони пам'яток:

- *Мінкультури*: реалізація державної політики з питань збереження культурно-мистецького надбання, зокрема нерухомих пам'яток археології, історії та культури (тобто споруд, пам'ятних місць, пов'язаних з історичними подіями в житті народу, розвитком суспільства і держави, монументального мистецтва), та здійснення занесення /вилучення/ об'єктів до Державного реєстру національного культурного надбання;
- *Держбуд*: реалізація державної політики зі збереження пам'яток містобудування та архітектури (тобто архітектурних ансамблів і комплексів, історичних центрів, кварталів, площ тощо, споруд цивільної, промислової, військової та культової архітектури, народного зодчества, витворів садово-паркового мистецтва), а також формування і здійснення науково-технічної та цінової політики у сфері використання і реставрації нерухомих пам'яток.

На місцевому рівні, відповідно до поділу повноважень між центральними відомствами, сфери впливу в справі охорони нерухомих пам'яток поділялись між обласними управліннями культури та архітектури.

Зазначене організаційне та функціональне роз'єднання, обмеження бюджетного фінансування, брак інших фінансово-економічних механізмів призвели до нездатності розв'язання проблем охорони культурної спадщини як на методологічному, так і на практичному рівнях.

Нечіткість меж відповідальності органів, розмитість повноважень у проведенні державної політики в галузі, дублювання функцій та міжвідомча неузгодженість за низкою напрямків пам'яткоохоронної роботи (зокрема суперечливість відомчої нормотворчості) призвели до неефективності державної політики у цій сфері.

За останнє десятиріччя стан справ у галузі погіршився внаслідок кризових явищ в економіці, непослідовної державної політики та незацікавленості місцевих владних структур у діяльності пам'яткоохоронних органів, що призвело до часткового або повного скорочення державних пам'яткоохоронних структур в низці регіонів. Результатом стала неспроможність держави в реалізації політики у цій сфері та як наслідок – все більше руйнування об'єктів національної історичної спадщини.

Зважаючи на нагальну потребу в кардинальних змінах становища, необхідність застосування нових підходів і методів регулювання правових, організаційних, економічних та соціальних відносин у цій сфері, в 2000 році прийнято новий Закон України “Про охорону культурної спадщини”, що фактично поклав початок реформуванню наявної пам'яткоохоронної системи.

Тоді в Україні тільки розпочався процес створення нових державних структур, які мають розв'язувати численні проблеми, що накопичувались впродовж десятиліть; ще не завершено структурні перебудови Мінкультури і Держбуду в зв'язку з утворенням Державної служби. На сьогодні повноваження органу державного управління у сфері виконує Мінкультури, частково – Держбуд, співпрацюючи з відповідними галузевими структурами на місцях (якщо вони є).

Організаційно сучасна пам'яткоохоронна сфера має таку структуру:

- відділ охорони культурної спадщини Мінкультури;
- управління охорони і реставрації пам'яток архітектури та містобудування Держбуду;
- інспекції/центри з охорони культурної спадщини (питання археології) – (у 8 областях) з підпорядкуванням облдержадміністраціям та Мінкультури;
- управління охорони пам'яток історії, культури та історичного середовища (в 3 областях) з підпорядкуванням Мінкультури, Держбуду та облдержадміністраціям;

- сектори/інспектори обласних управлінь культури з підпорядкуванням облдержадміністраціям (в 9 областях);
- головні архітектори (питання пам'яток архітектури та містобудування) з підпорядкуванням облдержадміністраціям та Держбуду (24 області).

З цієї структури видно, що немає єдиного центрального органу управління, пам'яткоохоронна система неоднакова в різних регіонах. Однак діяльність в ряді міст і областей (Київ, Одеса та Одеська область, Миколаївська область) трансформованих з паралельних структур підрозділів охорони пам'яток археології, архітектури і містобудування, історії та монументального мистецтва з успішним виконанням широкого кола покладених повноважень (протягом 3-5 років) свідчить про набуття позитивного досвіду в удосконаленні системи державного управління сферою та доцільність створення подібних структур в інших регіонах.

### Консультації

Проблема удосконалення наявної системи державного управління в сфері охорони культурної спадщини, зокрема утворення згідно з чинним законодавством України системи спеціально уповноважених органів охорони культурної спадщини :

- центрального урядового органу виконавчої влади;
- органів охорони культурної спадщини обласних, Київської, Севастопольської міських, районних держадміністрацій;
- органів місцевого самоврядування – з подальшим здійсненням наданих їм Законом повноважень стосується багатьох зацікавлених у різних формах цієї діяльності груп.

При цьому більшість з них зацікавлені або у гальмуванні процесу створення спеціально уповноважених державних органів, або в їх “недієвості”, особливо з послабленням функцій здійснення нагляду та за необхідності застосування санкцій, тобто, щоб вони не мали реальної можливості виконувати повноваження, покладені на них законодавством.

Зацікавлених осіб можна поділити на три групи:

*Перша група* – фізичні та юридичні особи, діяльність яких може завдати шкоди пам'ятці, території, де вона знаходиться, береженій археологічній території, охоронним зонам, історичним ареалам, а також “діячі” на ниві “чорної археології”, протизаконна діяльність для яких стала прибутковим бізнесом. Всі вони вважають дієві пам'яткоохоронні органи загрозою для своїх інтересів.

Крім того, до цієї групи належить та частина громадян, для яких національна культурна спадщина не абстрактне поняття, а конкретні об'єкти, втрата яких часто безповоротна і в загальноматеріальному розумінні, і в духовному, – є прихильниками якнайскорішого запровадження норм нового законодавства з дієвими державними структурами та механізмами збереження і використання культурної спадщини. Удосконалення системи державного управління в сфері вони вважають одним із головних чинників поліпшення становища, що склалося стосовно об'єктів історико-культурної спадщини.

*Друга група* – це нечисленні громадські пам'яткоохоронні організації, які діють сьогодні в складних умовах, коли нема спеціально уповноважених органів або вони недієві щодо припинення злочинів.

Ця група зацікавлена в якнайскорішому удосконаленні системи державного управління в цій сфері через створення спеціально уповноважених органів, здатних здійснювати контроль і застосовувати санкції, а також відкритих і зацікавлених у співпраці, готових до підтримки всіх небайдужих у справі збереження національної культурної спадщини.

*Третя група* – органи влади на чолі з Урядом, які вважають систему державних спеціально уповноважених органів та механізму, що мають застосовувати, досить ефективним чинником у розв'язанні проблем, які виникають у сфері охорони культурної спадщини. Окрім того, система державних органів на чолі з новостворюваним урядовим органом є складовою цього механізму. Кабінет Міністрів, який має на меті провадження активної державної політики та дієвого контролю у цій сфері, об'єктивно зацікавлений у створенні ефективної вертикалі державних органів, що реалізували б завдання, які ставляться в процесі здійснення державної політики у галузі.

Водночас іншої думки дотримуються окремі владні установи, для яких органи охорони культурної спадщини є перепорою в реалізації низки своїх програм і проектів, зокрема пов'язаних з

меліоративними, будівельними, земляними роботами, прокладанням автотранспортних та трубопровідних шляхів, а також з процесами приватизації. Зазначені проекти часто здійснюються без врахування (іноді з грубим порушенням) норм і правил збереження об'єктів культурної спадщини.

Галузеві органи (їх місцеві підрозділи), під керівництвом яких виконують зазначені роботи, прикриваючись “життєвою необхідністю”, часто здійснюють їх, нехтуючи будь-якими, на їх погляд, “другорядними проблемами” (ними, як правило, є пам'ятко- і природоохоронні проблеми), і зацікавлені у збереженні ситуації, коли можна всупереч чинному законодавству безкарно досягати потрібної мети.

Вже в цьому році є кілька випадків, коли, чітко застосовуючи вимоги законодавства, пам'яткоохоронні органи (Черкаської області та м. Києва) зупинили проекти, що нанесли б непоправної шкоди об'єктам культурної спадщини.

На жаль, відомі прецеденти, коли відверта або прихована протидія державних чи підприємницьких структур призводила до насильного призупинення пам'яткоохоронної діяльності (добре, якщо без скорочення відповідних місцевих структур).

### **Моделювання проблеми**

Порівняльний аналіз досвіду охорони культурної спадщини ряду країн (Польщі, Канади, Франції, Італії) дає можливість стверджувати, що пам'яткоохоронна справа є компетенцією одного центрального органу (в зазначених країнах це – Мінкультури) або самостійної спеціальної державної структури (Росія, Латвія, Литва, Естонія, Білорусь), та визначити головні спільні риси справи охорони культурної спадщини за критеріями:

- проведення загальної державної політики, спрямованої на визначення місця і ролі культурної спадщини у громадському житті, та долучення заходів щодо охорони культурної спадщини до програм загальнодержавного планування;
- створення на своїй території служби з охорони, збереження, популяризації культурної спадщини, яка має у своєму розпорядженні відповідний персонал і засоби, що дають змогу виконувати покладені на неї завдання;
- застосування відповідних правових, адміністративних і фінансових заходів щодо виявлення, охорони, збереження, популяризації та відновлення культурної спадщини;
- сприяння створенню чи розвитку національних або регіональних центрів готування фахівців з охорони, збереження і популяризації культурної спадщини та заохочення наукових досліджень в цій галузі.

При спільності головних рис справи охорони культурної спадщини у кожній з держав є власні чинники економічної й адміністративної інфраструктури і наявні свої тенденції політичного та соціального розвитку суспільства).

Застосування зазначених критеріїв можна вважати достатнім для визнання проблеми удосконалення системи органів управління сферою охорони культурної спадщини розв'язаною.

#### *Обмеження*

У розв'язанні цієї проблеми є обмеження бюджетних асигнувань, які не можуть перевищувати граничні видатки, що передбачаються на утримання структурних підрозділів, та обмеження в часі (терміни зазначені в постанові Кабінету Міністрів України від 30.05.2002 р. № 446 “Про утворення Державної служби охорони культурної спадщини”).

### **Альтернативні варіанти**

Організаційна та функціональна роз'єднаність, обмеженість бюджетного фінансування, брак інших фінансово-економічних механізмів, застаріла законодавча, нормативно-правова база – основні характеристики сфери, що перейшли у спадок від радянської системи управління і господарювання.

Прийняття державних програм у цій галузі стикалося з неможливістю їх практичного застосування через недосконалість (чи брак) в низці регіонів пам'яткоохоронних структур.

Криза в сфері привертає увагу вже не тільки громадського загалу в Україні, а й міжнародних організацій (загроза поганого збереження пам'яток, які належать до всесвітньої культурної спадщини).

Збереження історико-культурної спадщини розглядається вже не тільки як професійний обов'язок працівників культури, але й передусім як політичне завдання цивілізованої держави.

1. Нічого не змінювати.
2. Створення центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини як урядового органу у складі Міністерства культури і мистецтв України та його відповідних представництв у складі місцевих органів влади.
3. Утворення самостійного центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини з системою регіональних представництв.

### *Альтернатива 1. Нічого не змінювати*

Внаслідок цього зберігається успадкована від радянської епохи система охорони культурної спадщини, яка за своїми формами і змістом відповідала суті командно-бюрократичної системи (розпорошеність функцій між численними бюрократичними управлінськими структурами союзного, республіканського і місцевого масштабу). Продовження виконання Мінкультури і Держбудом та їх місцевими органами окремих повноважень з подальшим розмежуванням окремих функцій в єдиній сфері (як пам'яток історії, культури, монументального мистецтва та пам'яток архітектури і містобудування) не прийнятне, бо суперечить міжнародним нормам, відповідно до яких об'єкти культурної спадщини не можуть бути відокремлені один від одного і повинні розглядатися як єдиний комплекс заходів з обліку (виявлення, наукового вивчення, класифікації, державної реєстрації), захисту, збереження, належного утримання, відповідного використання, консервації, реставрації та музеєфікації всіх видів і типів пам'яток”.

Реальний стан справ у галузі охорони культурної спадщини з розмежуванням функцій та повноважень не відповідає вимогам чинного законодавства, а досвід взаємодії двох центральних органів у одній сфері та повна (чи часткова) нестача місцевих пам'яткоохоронних структур на підтверджують неефективність та нерезультативність наявної системи управління.

### *Альтернатива 2. Створення центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини як урядового органу у складі Міністерства культури і мистецтв України та його відповідних представництв у складі обласних, Київської і Севастопольської міських держадміністрацій та органів місцевого самоврядування*

На сьогодні Мінкультури є центральним органом виконавчої влади, традиційно наділений значною кількістю повноважень і механізмів, пов'язаних зі збереженням культурної спадщини. Основним завданням Мінкультури,

відповідно до Положення про Міністерство культури і мистецтв, є забезпечення реалізації державної політики з питань охорони культурної спадщини. Мінкультури є головним розпорядником коштів у культурній галузі.

Функціональну модель організації діяльності урядового органу в складі Мінкультури див. у додатку 1.

#### Недоліки:

- на сьогодні у складі Мінкультури немає структури, здатної реально виконувати функції і повноваження, покладені на урядовий орган (триває процес пошуку доцільних організаційних форм діяльності);
- не визначені функції і повноваження щодо формування кошторисної нормативної бази у сфері реставрації нерухомих пам'яток; немає науково-дослідних, проектних і виробничих організацій для здійснення консерваційно-реставраційних робіт нерухомих пам'яток;
- невід'ємність нерухомих пам'яток як складових елементів населених пунктів; їх територіально-планувальний розвиток на сьогодні залишається тільки в компетенції Держбуду як містобудівна функція.

### *Альтернатива 3. Утворення самостійного центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини з системою регіональних представництв*

Ця альтернатива найбільшою мірою сприятиме становленню пам'яткоохоронної галузі України, здійсненню ефективного державного управління та контролю в цій сфері, підвищить результативність у виконанні покладених безпосередньо як на орган виконавчої влади функцій і повноважень; фінансова та організаційна незалежність значно підвищить статус пам'яткоохоронної

сфери; відповідатиме кращим традиціям світового досвіду охорони культурної спадщини у пам'яткоохоронній справі. Також є найпривабливішою через компромісність для наявної пам'яткоохоронної структури Держбуду.

*Недоліки:* невідповідність вимогам ЄС щодо оптимізації системи державного управління України та недопущення збільшення кількості центральних органів виконавчої влади та чисельності їх державного апарату, що на сьогодні взагалі знімає цю альтернативу з порядку денного.

В цілому може розглядатися як довгострокова перспектива на період поліпшення економічного стану держави.

### Рекомендації

*Ефективність* державної політики в галузі охорони культурної спадщини визначається як співвідношення між затратами на її проведення та досягнутими результатами, тобто станом збереження та охорони пам'яток архітектури, археології тощо.

*Результативність* державних програм у сфері охорони культурної спадщини – міра здійснення проголошених цілей програм захисту, збереження, належного утримання, відповідного використання об'єктів культурної спадщини.

Критерії	Альтернат. 1	Альтернат. 2	Альтернат. 3
Результативність	1	2	3
Ефективність	1	2	3
Справедливість	3	2	3
Адміністративна здійсненність	1	3	на сьогодні не реально
Політична здійсненність	1	2	1

Безсумнівними залишаються причини подальшої пріоритетної ролі держави (через спеціально уповноважені державні органи) у сфері охорони культурної спадщини. Перша причина полягає в тому, що держава повинна і надалі забезпечувати рівний доступ всіх до надбань культурної спадщини, незалежно від рівня доходу. Друга – забезпечення громадян відповідним для цивілізованої держави навколишнім культурним середовищем, навіть якщо здається, що люди його не потребують. Жоден з цих аргументів не є економічно доцільним (виправданним). Тобто виправданість політики в сфері охорони культурної спадщини (як взагалі культурної політики) визначається не стільки економічними критеріями, скільки соціальними.

### Впровадження

Вважаю за доцільне запропонувати схему функціонування системи державного управління сферою охорони культурної спадщини України у вигляді, запропонованому в додатку № 2.

Виходячи з необхідності створення пам'яткоохоронних структур у складі місцевих органів виконавчої влади, розглядається як бажане проведення Кабінетом Міністрів організаційної роботи з обласними держадміністраціями щодо можливості створення у їх складі структурних підрозділів охорони культурної спадщини з подвійним підпорядкуванням та вироблення спільних позицій щодо оптимального поєднання інтересів як урядового органу у цій сфері, так і місцевих органів влади.

примітка

\* УКІКОМОС, ІКРОМ – міжнародні громадські пам'яткоохоронні організації.

УТОПК, УФ культури – вітчизняні громадські організації.

### Використані джерела

1. Закон України “Про охорону культурної спадщини” від 08.06.2000 № 1805-П1.
2. Указ Президента України “Про Положення про Міністерство культури і мистецтв України” № 1038/2000 від 31.08.2000 (зі змінами і доповненнями, внесеними Указом Президента від 27.11.2001 № 1158/2001).
3. Указ Президента України “Про Положення про Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики” від 09.12.97 № 1342/1997 (зі змінами, внесеними Указами Президента України № 1019/1998 від 15.09.1998; № 943/2000 від 01.08.2000; № 314/2001 від 16.05.2001).
4. Постанова КМ України “Про утворення Державної служби охорони культурної спадщини” від 30.03.2001 № 446.
5. Конвенція про охорону культурної і природної спадщини від 16.11.1972 (ратифікована Указом Президії ВР Української РСР від 04.10.88 № 6673-XI).

**Функціональна модель діяльності центрального органу охорони культурної спадщини**



### Схема організації охорони культурної спадщини України



**Додаток 3****Справа охорони культурної спадщини в Республіці Польщі**

Реалізацію завдань державної політики Республіки Польщі в галузі охорони культурної спадщини здійснює відповідне Міністерство культури і культурного надбання, в структуру якого входить департамент, що складається з бюро охорони надбань культури і музеїв та бюро зі справ польської культурної спадщини за кордоном, на які безпосередньо покладено виконання завдань з охорони культурної спадщини Польщі. Зокрема, на керівника департаменту та на бюро охорони надбань культури покладаються функції координації діяльності воєводських консерваторів, що є функціями, які до реорганізації державної служби охорони пам'яток покладались на генерального консерватора та очолювану ним державну службу. Його посада, через реорганізацію цієї структури, була ліквідована, а державна служба – реорганізована.

Станом на червень цього року справу охорони культурної спадщини Польщі безпосередньо очолює Міністр культури (його кандидатуру, як і кандидатури всіх інших міністрів, погоджує Президент Республіки Польща за поданням голови ради міністрів Польщі). Органами, що здійснюють політику в сфері охорони культурного надбання Польщі, є Департамент Міністерства культури та воєводські консерватори пам'яток з очолюваними ними воєводськими відділами.

До кола повноважень воєводських відділів охорони пам'яток входять такі функції:

- інспекції у справах нерухомих пам'яток;
- інспекції рухомих пам'яток;
- інспекції пам'яток археології;
- функції з документації та реєстрування пам'яток та інформації;
- обов'язки охорони пам'яток культури в разі надзвичайних ситуацій;
- у правничих справах;
- у організаційних та економічних справах;
- у справах округових гмінних та місцевих консерваторів пам'яток.

Наведений перелік завдань є типовим, конкретні завдання й компетенції відділів визначаються уставами воєводських відділів, виходячи зі специфіки та кількості наявних на території воєводства пам'яток. За необхідності, тобто при значній кількості пам'яток, що потребують опіки, воєводський консерватор може делегувати деякі свої функції представницьким органам самоврядування гмін. Так, у воєводствах зі значною кількістю пам'яток, наприклад в Мазовецькому, налічується 10 гмін, де діють представницькі органи охорони культурної спадщини. Уповноважені представницькі пам'яткоохоронні органи є організаційними одиницями відповідних воєводств з чіткою регламентацією обов'язків, які погоджуються урядовими органами управління (в залежності від категорії пам'яток).

Загалом представницькі органи самоврядування можуть брати широке коло повноважень у сфері охорони пам'яток, що входять до типових завдань воєводського відділу охорони пам'яток, крім ведення реєстру пам'яток (внесення чи вилучення зі списку пам'яток – компетенція воєводського консерватора) та затвердження плану просторового розвитку стосовно культурної спадщини гміни, що є винятковою компетенцією воєводи з ухваленням обсягів фінансування робіт на об'єктах з державних коштів. Одночасно воєводський консерватор здійснює оцінювання та погодження інших планів відновлення пам'яток з централізованих коштів, а також фінансових звітів ремонтних і реставраційних робіт конкретних об'єктів, які є власністю одиниць територіального самоврядування, але використовуються на загальнонаціональні цілі культури, освіти, адміністрації (за умови відповідності певним розмірам корисної площі до загальної).

Крім того, початок будь-яких робіт на пам'ятках-об'єктах, які є власністю одиниць місцевого самоврядування чи зареєстрованих церковних організацій та груп різного віросповідання, мають здійснюватися з дозволу воєводського консерватора на проведення робіт, пов'язаних з пам'ятками, щодо відповідності їх затвердженим планам робіт, обсягам фінансування та умовам, визначеним у дозволі воєводського консерватора пам'яток. Якість та відповідність нормам завершених робіт підтверджує представник воєводського консерватора в протоколі прийняття робіт.

Організаційні одиниці місцевого самоврядування зобов'язані співпрацювати в галузі охорони пам'яток з державною адміністрацією як на центральному рівні, так і на місцевому, а також з громадськими об'єднаннями, та мають право:

- ініціювати заходи з охорони культурної спадщини на відповідній території;
- координувати діяльність місцевих організацій, громадських об'єднань та інших інституцій щодо робіт зі збереження пам'яток;
- розподіляти власникам чи користувачам об'єктів культурної спадщини засоби, зокрема – фінансові, потрібні для реалізації реставраційних програм з визначенням певних умов;
- контролювати хід відновлення старовинних пам'яток певної місцевості, що здійснюється за рахунок коштів громади;
- ініціювати дослідницькі праці, які можуть застосовуватись в процесі відновлення пам'яток гміни.

Засади фінансової діяльності охорони культурної спадщини Республіки Польщі регламентуються нормами:

Закону про охорону культурної спадщини;

Закону про державне замовлення;

Закону про план просторового розвитку;

Закону про бюджет на поточний рік;

Закону про громадські кошти.

Перелічені особливості здійснення пам'яткоохоронних робіт у Польщі підтверджують загальний принцип, покладений в основу діяльності всіх ланок, що здійснюють повноваження з охорони культурної спадщини: держава – в особі уповноважених державних органів розглядає як свою прерогативу регулювання діяльності та відносин, що стосуються "zabytku" – об'єктів культурної спадщини (пам'ятки старовини), а також здійснення контролю за додержанням вимог законодавства.

Поняття "zabytki" охоплює лише культурні цінності, що перебувають під правовою охороною. Крім того, "zabytki", що мають особливу цінність для культури народу, визначаються як "pomniki historii" (історичні пам'ятки).

На сьогодні в Польщі (за інформацією пана Яцека Мілера – виконувача обов'язків директора бюро уповноваженого уряду в справах польської культурної спадщини за кордоном) триває процес доопрацювання проекту нового Закону Республіки Польщі щодо охорони культурної спадщини (на зміну чинного Закону "Про охорону надбань культури від 15 лютого 1962 року).

Особливу увагу приділено положенням щодо посилення відповідальності за схоронністю пам'яток, а також відшкодування збитків у разі завдання шкоди пам'ятці чи її охоронній зоні (із закріпленням функцій контролю за державними органами охорони пам'яток).

**Алла Краснейчук**

(УАДУ, м. Київ)

## **Реалізація соціальної молодіжної політики в Україні щодо вдосконалення системи виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** незважаючи на позитивні зрушення в процесі виховання молодого покоління в Україні, концепція суспільного виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, практично не змінилася.

Чи не єдиною реальною допомогою у влаштуванні долі таких дітей залишається інтернатна система утримання та виховання. Тобто школи-інтернати посідають чільне місце в системі закладів для дітей, позбавлених батьківського піклування. За умов обмеженості бюджетних коштів та через велику кількість вихованців в інтернатах виникають проблеми недостатнього індивідуального розвитку кожної дитини як особистості та слабка підготовленість вихованців до самостійного життя.

**Клієнт:** Державний комітет України у справах сім'ї та молоді.

#### **Зацікавлені сторони:**

- Міністерство освіти і науки України,
- Міністерство охорони здоров'я,
- Міністерство праці та соціального захисту,
- органи місцевого самоврядування.

**Мета розв'язання проблеми:** формування нових засад соціального та правового захисту сімей з дітьми, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування,

#### **Альтернативні варіанти:**

- 1) нічого не змінювати, розширювати нинішню мережу інтернатних закладів;
- 2) виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в малокомплектних дитячих будинках змішаного типу, дитячих будинках сімейного типу;
- 3) виховання дітей-сиріт в окремих сім'ях;
- 4) розробка і впровадження регіональної концепції виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

#### **Рекомендації**

Проаналізувавши можливості всіх структур, які займаються вихованням та навчанням дітей-сиріт, щодо всієї системи соціального захисту дітей та підлітків, можна зробити висновок про доцільність розвитку процесу децентралізації цієї галузі соціальної політики, розв'язання питання по суті тільки місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що означає рекомендацію для впровадження четвертого альтернативного варіанта.

### **Аналітична записка**

#### **Визначення проблеми**

Виникнення сирітства як соціального явища зумовлене наявністю в суспільстві дітей, батьки яких померли, а також дітей, які залишились без піклування батьків внаслідок позбавлення останніх батьківських прав або визнання їх в установленому порядку недієздатними, зниклими безвісти. На сьогодні в державі зареєстровано близько 100 тис. дітей-сиріт.

Соціальні сироти – це особлива соціально-демографічна група дітей, які внаслідок соціальних, економічних та морально-психологічних причин лишаються сиротами навіть за живих батьків. До них належать і безпритульні та бездоглядні діти, тобто діти вулиці. Серед основних причин збільшення кількості соціальних сиріт, крім традиційних (асоціальна поведінка батьків, поширення алкоголізму та вживання наркотиків), з'явилися і нові, характерні для періоду активних реформ у суспільстві, а саме: інфляція, безробіття, економічна нестабільність, зростання злочинності, бідність. Тому останніми роками становище таких дітей значно погіршилось.

Обов'язки щодо виявлення дітей, які потребують соціального захисту, мають здійснювати, як передбачено законом, органи опіки та піклування місцевої виконавчої влади. Безпосереднє виконання цих функцій, запровадження і оформлення опіки над такими дітьми та піклування про них покладаються на відділи (управління) освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, у справах сім'ї та молоді, служби у справах неповнолітніх. Разом вони вживають заходів щодо захисту прав та інтересів неповнолітніх, які виховуються в сім'ях опікунів, інтернатних закладах.

Опіку та піклування встановлюють державна адміністрація районів, виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад. Безпосереднє ведення справ з опіки покладається на відповідні відділи й управління місцевих державних адміністрацій. Згідно з Законом "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" на дітей, які перебувають під опікою, до досягнення ними 16-річного віку виплачується грошова допомога.

Основні типи закладів, у яких на державному утриманні перебувають діти-сироти, а також діти, позбавлені батьківського піклування:

- а) будинки дитини (для дітей від народження до трьох років);
- б) інтернатні заклади для дітей дошкільного віку;
- в) інтернатні заклади для дітей шкільного віку;
- г) інтернатні заклади змішаного типу для дітей дошкільного та шкільного віку;
- д) загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, що залишилися без батьківського піклування (можуть мати дошкільне відділення);
- е) за наявності відповідних умов та за рішенням місцевої державної виконавчої влади можуть створюватися дитячі будинки сімейного типу (працюють за окремим положенням).

У вищезазначені заклади приймаються:

- діти-сироти;
- діти, відібрані у батьків за рішенням суду;
- діти, батьки яких позбавлені батьківських прав, засуджені, заарештовані на період слідства, визнані недієздатними, перебувають на тривалому лікуванні, а також батьки, місцеперебування яких невідоме.

Діти, члени однієї сім'ї (брати та сестри), направляються в один заклад, за винятком тих, виховання яких за медичними показниками або з інших причин має здійснюватись окремо. Розлучати дітей з однієї сім'ї, передаючи одного з них на усиновлення (удочеріння), не дозволяється (якщо до цього не змушують медичні показники).

### **Опис проблеми**

Концепція суспільного виховання дітей, позбавлених батьківського піклування, практично не змінилася. Школи-інтернати посідають чільне місце в системі заходів щодо охорони прав дітей, позбавлених батьківського піклування. Через велику кількість вихованців в інтернатних закладах виникає проблема недостатнього індивідуального розвитку кожної дитини як особистості, слабкою є підготовленість вихованців до самостійного життя в суспільстві.

Чинна в Україні система державної опіки над дітьми-сиротами та дітьми, які залишились без батьківського піклування, функціонує понад 80 років. Створювалась вона за часів комуністичної ідеології і була зорієнтована на колективні форми виховання дітей. Головний принцип такої виховної концепції полягав у наявності розгалуженої структури державно фінансованих інтернатних закладів. За планової економіки ці заклади мали достатнє фінансування на утримання дітей.

Інтернатні заклади функціонують на підставі Положення про навчально-виховні заклади для дітей-сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, затвердженого наказом Міністра освіти України від 13 травня 1993 року.

Директор інтернатного закладу є основним опікуном дітей-вихованців, а, отже, представляє їхні інтереси на будь-яких рівнях, у всіх ситуаціях та обставинах.

На сьогодні в Україні функціонує близько 830 шкіл-інтернатів, де виховується понад 160 тис. дітей, серед них 51 тис. – діти-сироти та діти, що залишилися без піклування батьків.

Внаслідок нинішньої політики щодо підтримки інтернатів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, чинні заклади освіти переважно не відповідають сучасним вимогам, оскільки діяльність інтернатів не забезпечує достатнього рівня індивідуального розвитку кожної дитини як особистості, підготовки до майбутнього самостійного життя в суспільстві.

Більшість колишніх та теперішніх випускників таких інтернатних закладів визнають, що не підготовлені до шлюбу, до життя в сім'ї, зазнають труднощів у спілкуванні тощо. Вони бояться, що після виходу з інтернату їх сприйматимуть гіршими за дітей, які виховуються в сім'ях.

З початком в Україні процесу трансформації політичної, соціальної та економічної систем суспільства становище дітей в інтернатних закладах ще більше ускладнилось. Насамперед значно погіршились матеріальні умови утримування дітей. Держава через великий дефіцит бюджету не може виділяти достатньо коштів на потреби дітей, які утримуються та виховуються в інтернатних закладах.

Важливою формою утримування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в Україні є сімейне виховання. За даними Державного комітету статистики України, на кінець 2000 року на вихованні в сім'ях громадян під опікою перебувають близько 55 тис. дітей та підлітків до 18 років і 55 тисяч усиновлених осіб. Процеси усиновлення й опіки та піклування досить активно застосовуються в практиці влаштування дітей в сім'ях, незважаючи на матеріальні проблеми більшості сімей в Україні та значну забюрократизованість процедури оформлення усиновлення.

Починаючи з 1998р., в Україні розпочато створення нових сімейних форм утримування та виховання дітей-сиріт, зокрема інституту прийомної сім'ї. Сімейні форми утримування та виховання дітей-сиріт є вигідними для держави як із соціального, так і з економічного боку (за даними Держкомстату, на утримання однієї дитини в інтернатних закладах витрачалося 7,3 тис. грн., а в дитячих будинках сімейного типу (ДБСТ) – 2,6 тис. грн. на рік.

Батьки-вихователі більше стурбовані майбутньою долею вихованців, допомагають їм адаптуватися до дорослого життя. Матеріальні умови проживання та утримання дітей тут значно кращі. У більшості випадків, навіть досягнувши повноліття, діти залишаються жити в цих сім'ях, добре ставляться до батьків. Таким чином створюються сприятливі умови для формування особистості.

Без сумніву, дітям-сиротам, які втратили найрідніших, або просто “нічий” хлопчикам та дівчаткам, родичі котрих існують лише формально, потрібні бодай названі батьки, які дали б їм любов і турботу, вивели в люди. Названа сім'я приймає дітей на виховання і, власне, повертає їм дитинство. Це – найкращий варіант. Його вже давно ефективно застосовують у країнах Заходу. Певні надії вселяє проект створення названих родин у Києві, Одеській, Харківській, Запорізькій, Львівській областях та в Республіці Крим, що починає реалізовуватися відповідно до постанов Кабінету Міністрів. Однак тут є одне “але”. Передбачено, що деякий час проект щодо підтримування фостерних (приймних) сімей фінансуватиме Європейська дитяча благодійна організація. Подальше фінансування покладається на районні бюджети.

Згідно зі статтею 52 Конституції України, “утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу. Держава заохочує та підтримує благодійницьку діяльність щодо дітей.” В Україні є державні дитячі та молодіжні програми, спрямовані і на виховання дітей-сиріт, зокрема національна програма “Діти України.” “Діти України” – це комплексний документ, в якому відповідно до положень Конвенції ООН про права дитини (995\_021), яку ратифікувала Україна, визначено основні напрями державної політики стосовно дітей та заходи центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, установ, організацій, суспільних інститутів щодо їх здійснення.

Указом Президента України № 42/2001 від 24 січня 2001 р. затверджено додаткові заходи щодо виконання вищезазначеної програми до 2005 року.

З метою забезпечення сприятливих умов для всебічного розвитку сім'ї як основи суспільства, поліпшення становища сім'ї та демографічної ситуації в країні постановою Кабінету Міністрів від 14 березня 2001 р. N 243 схвалено програму "Українська родина".

Програму розроблено з метою поліпшення становища сім'ї, демографічної та соціальної ситуації в країні, підвищення рівня духовних, моральних цінностей і авторитету української родини, створення сприятливих умов для її всебічного розвитку як основи суспільства і держави та розраховано на 2001-2005 роки.

Основними завданнями Програми є:

- формування нових засад соціального та правового захисту сімей з дітьми, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей-інвалідів;
- сприяння формуванню в підлітків та молоді розуміння пріоритету виховання дітей у сім'ї та гуманних взаємин між членами кожної родини та в суспільстві.

Вже добре відомі в Україні програми "Надію і добро – дітям", "Сприяння розвитку сімейних форм виховання дітей-сиріт", "Організація відпочинку дітей", "Гуманітарна допомога", "Діти – надія України", "Сприяння доступу до сучасних інформаційних систем молодого покоління", "Допомога дітям із вадами слуху".

Проблема зміни парадигми виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, набула актуальності в масштабах усєї країни, часто порушується в засобах масової інформації, зокрема в публікаціях газети "Дзеркало тижня": О. Вауліної "А у вихідні їх вчать смажити картоплю", О. Раскіної "Оазис сирітського щастя", О. Гергель "Подаруйте дитині сім'ю".

Спробу змінити нинішній стан здійснюють громадські, релігійні організації, серед них "Організація родинного виховання дітей-сиріт та безпритульних" у Миколаєві. Програма родинного виховання передбачає заняття у Християнській школі; школі домогосподарки та господаря; школі здорового способу життя; школі народних мистецтв; екологічній школі. Також заплановано відкрити підприємства-пекарні, де підлітки не тільки отримають необхідну професійну орієнтацію, теоретичні та практичні знання, а також зможуть власною працею забезпечити собі матеріальну базу для майбутнього життя після закінчення навчального закладу. На базі фонду цієї організації буде відпрацьовано механізм створення Християнського пансіонату для дітей-сиріт у віці від 3 до 7 років.

Але через брак коштів основне навантаження щодо підтримання чинної системи виховання цієї категорії дітей покладено на державні органи, державний бюджет.

## Консультації

Замовником цього дослідження є Державний комітет України у справах сім'ї та молоді, який відповідно до Положення, затвердженого Указом Президента України від 15 квітня 2002 року № 340/2002, зокрема, забезпечує

- розвиток нових форм виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, через сприяння утворенню та функціонуванню дитячих будинків сімейного типу, прийомних сімей тощо;
- в межах своєї компетенції додержання законодавства України щодо опіки (піклування) дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, усиновлення дітей.

Фінансування інтернатної системи виховання дітей та підлітків здійснює Міністерство освіти та науки України, яке, згідно зі своїм положенням, "бере участь у розробленні нормативів грошового та матеріального забезпечення вихованців, учнів і студентів серед дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування". Таким чином, вищезазначене Міністерство також несе відповідальність за виховання цієї категорії молоді. Зі зрозумілих причин не осторонь цієї проблеми Міністерство охорони здоров'я і Міністерство праці та соціального захисту. Реалізацією регіональної політики з цих важливих питань займаються органи влади та місцевого самоврядування. Але на сьогодні за такого, здавалося б, потужного потенціалу центральних та регіональних органів влади питання вдосконалення системи виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, розв'язується вкрай повільно.

## Моделювання проблеми

За сучасних умов проблема поліпшення становища дітей набуває особливої значущості. Її розв'язання залежить не тільки від сім'ї, а й від діяльності суспільних установ, які беруть участь у вихованні та навчанні дітей, сприяють їх соціалізації. Таким чином, необхідно змінити державну політику стосовно дітей як особливої соціально-демографічної групи суспільства, що має специфічні потреби та запити. Саме тому потребує активізації розроблення економічних, соціальних та правових заходів щодо створення умов для повного задоволення потреб і запитів дітей.

## Альтернативні варіанти

- 1) нічого не змінювати, розширювати нинішню мережу інтернатних закладів;
- 2) виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в малокомплектних дитячих будинках змішаного типу, дитячих будинках сімейного типу;
- 3) виховання дітей-сиріт в окремих сім'ях;
- 4) розробка і впровадження регіональної концепції виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Отже, щодо розв'язання цього питання по суті вважаю найактуальнішими такі альтернативи:

### *Альтернатива № 1. Нічого не змінювати, розширювати нинішню мережу інтернатних закладів*

На користь цієї альтернативи свідчить той життєвий факт, що краще не руйнувати старої системи, коли ще чітко не визначені критерії та шляхи побудови нової. За значний проміжок часу свого існування інтернатні заклади як окремо взяті навчальні-виховні заклади, сформували сталі зв'язки з зовнішнім середовищем (стосовно спонсорства, меценатства тощо). Ці заклади часто самі розв'язують проблему нестачі коштів, заміни їх будь-якими матеріальними цінностями. Тут сформовані професіональні педагогічні колективи, що загалом працюють без суттєвих змін у своєму складі впродовж багатьох років, сприймають долю кожної дитини як трагедію, всіляко намагаються допомогти.

В структурних підрозділах освітніх виконавчих органів різного рівня персонально відповідають за функціонування інтернатів конкретні працівники.

Однак за роки трансформування суспільства інтернатна система повністю віджила. Діти-сироти, які виходять з відповідних закладів на ринок праці, є однією з найнезахищеніших соціальних категорій в сучасній Україні. Практично зруйнована система влаштування такої дитини на навчання та отримання фаху, як правило, робітничої професії. Тоді як кадрові працівники підприємств десятиліттями не можуть отримати житло, нема й мови про розв'язання житлових проблем молоді з категорії дітей-сиріт. І найсуттєвіше те, що ці молоді люди просто психологічно не пристосовані до життя поза межами інтернату.

### *Альтернатива № 2. Виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в малокомплектних дитячих будинках змішаного типу, дитячих будинках сімейного типу*

Дитячий будинок змішаного типу – це невеликий дитячий будинок (15-35 дітей), який формується за різновіковим принципом та за місцем проживання дитини-сироти.

Створюються такі будинки за рішенням місцевої адміністрації, утримуються – за рахунок місцевих бюджетів.

Дитячий будинок сімейного типу – окрема сім'я, що створюється за бажанням подружжя або окремої особи, що не перебуває в шлюбі, які беруть на виховання та спільне проживання не менш як 5 дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

Дитячі будинки змішаного типу, на мою думку, є елементом синтезу дитячого будинку зі школою-інтернатом, тільки з меншою кількістю дітей, тому дієвішою моделлю сімейного виховання вважаю дитячі будинки сімейного типу (ДБСТ).

В Положенні про дитячий будинок сімейного типу, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2002 р. № 564 (ця постанова відміняє дію інших – № 267, № 310), відзначається, що метою створення дитячого будинку сімейного типу є забезпечення належних умов для виховання в сімейному оточенні дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування.

Батьки-вихователі – особи, які беруть на виховання та спільне проживання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування (далі – вихованці).

Вихованці перебувають у дитячому будинку сімейного типу до досягнення 18-річного віку, а в разі продовження навчання у професійно-технічному, вищому навчальному закладі I–IV рівня акредитації – до його закінчення.

Загальна кількість дітей у дитячому будинку сімейного типу не повинна перевищувати 10 осіб, враховуючи рідних.

Незважаючи на економічну доцільність, в Україні існує лише 117 ДБСТ, в системі їх організації та функціонування основним недоліком є те, що соціальні проблеми молодих людей із категорії вихованців ДБСТ різняться від соціальних проблем випускників інтернатних закладів тільки тим, що вони мають усталені соціальні зв'язки з батьками-вихователями та названими братами і сестрами, з якими виховувались разом. Подальший соціальний захист цієї молоді організаційно та юридично не визначений.

На регіональному рівні лишається недосконалою система організаційного забезпечення роботи будинків, коли майбутніх батьків-вихователів призначають працівники служб опіки та піклування, що діють при управліннях освіти, а відповідають за подальше функціонування органи у справах молодіжної політики.

### ***Альтернатива № 3. Виховання дітей-сиріт в окремих сім'ях***

Кожна дитина від народження мріє про свою окрему сім'ю, найкращих у світі маму та батька. Їх піклування необхідне не до певного, законодавчо визначеного, віку, а протягом всього життя. Тому, на мій погляд, найкращим альтернативним розв'язанням цієї проблеми є саме забезпечення виховання кожної окремо взятої дитини в сімейній атмосфері, що передбачає турботу про молоду людину і після досягнення повноліття.

На жаль, як зазначалось вище, економічні проблеми більшості сімей в Україні та значна забюрократизованість процедури оформлення усиновлення перешкоджають реалізації найдієвішої (передусім – із соціального боку) альтернативи найближчим часом.

### ***Альтернатива № 4. Розробка і впровадження регіональної концепції виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування***

Враховуючи основне завдання цього дослідження – аналіз функціонування підсистеми соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, щодо всієї системи соціального захисту населення – можна зробити висновок про доцільність розвитку процесу децентралізації соціальної політики.

Тільки органи місцевої влади та місцевого самоврядування, виходячи з особливостей своєї інфраструктури, фінансових можливостей, можуть самостійно визначити ті чи інші форми утримання та виховання зазначеної категорії дітей.

### **Рекомендації**

Порівняльний аналіз переваг та недоліків можливих шляхів розв'язання проблеми за п'ятьма універсальними критеріями показано в таблиці 1.

Таблиця 1

	<i>Альт-ва № 1.</i>	<i>Альт-ва № 2.</i>	<i>Альт-ва № 3.</i>	<i>Альт-ва № 4.</i>
Результативність	1	2	4	3
Ефективність	1	2	3	4
Справедливість	1	2	4	3
Адміністративна здійсненність	4	3	1	2
Політична здійсненність	1	2	3	4

Результативність визначена як очікувана міра досягнення мети.

Ефективність – співвідношення між найдієвішими формами виховання та витраченими ресурсами.

Згідно з даними вищенаведеної таблиці, можна зробити висновок щодо пріоритету сімейного виховання, але це альтернатива стратегічного планування роботи з удосконалення системи виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, (термін впровадження – до 10 років). Найреальніша перспектива сьогодення – розв’язання проблеми регіональними органами влади та органами місцевого самоврядування.

### Впровадження

Для впровадження рекомендованого варіанту слід здійснити такі заходи:

1. На загальнодержавному рівні:

- а) Кабінету Міністрів України для підвищення дієвості всієї системи виховання й утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, об’єднати в єдиний центральний орган виконавчої влади структурні підрозділи, що займаються питаннями опіки та піклування і роботою з молоддю, передбачивши тим самим відповідальність за доручений обсяг роботи одного, а не декількох міністерств чи відомств (на мою думку, краще – центральний орган у справах сім’ї та молоді);
- б) Державному комітету у справах сім’ї та молоді розробити і подати на розгляд проект документа щодо механізму соціального нагляду за зазначеною категорією молоді після досягнення повноліття, передбачивши правове, організаційне та фінансове забезпечення (можливо, цими питаннями доцільно займатися паралельно і Центру соціальних служб для молоді);
- в) центральним органам виконавчої влади з питань освіти, охорони здоров’я, соціального захисту, сім’ї та молоді, у справах неповнолітніх розробити та подати на розгляд проект типового положення про мережу навчально-виховних закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на регіональному рівні, передбачивши в ньому всі форми утримання та виховання цієї категорії підлітків. Основну увагу приділити становленню тих закладів, що передбачають індивідуальний розвиток кожної дитини як особистості;
- г) повернутися до перегляду чинного положення про створення дитячих будинків сімейного типу, передбачивши усиновлення сім’ями і менше 5 дітей, запровадити систему пільг для таких сімей.

2. Органам місцевої влади і місцевого самоврядування:

- а) на основі типового положення розробити власну мережу навчально-виховних закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, враховуючи інфраструктуру регіону, фінансовий механізм місцевої соціальної політики. Формуючи цю мережу, переваги надавати індивідуальним формам утримання, виховання та навчання;
- б) з метою залучення мешканців територіальної громади, громадських організацій до розв’язання однієї з найсерйозніших проблем сьогодення розгорнути широкомасштабну роботу з ознайомлення громадськості з проблемою сирітства, участі у її розв’язанні (засоби масової інформації, підрозділи виконавчої влади тощо).

3. Враховуючи зарубіжний досвід, розглянути можливість надання соціальної допомоги дітям-сиротам з боку недержавних організацій і фондів.

### **Використані джерела**

1. Щорічна доповідь Президентів України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України “Про становище молоді в Україні”. – К 2001.
2. Ефективність державного управління. Монографія. За загальною редакцією І. Розпутенка. – К.: К.І.С., 2002.
3. Державна політика: аналітичні документи, підготовлені в межах проекту “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України”. – К.: Вид-во УАДУ, 2002.
4. Вплив децентралізації на соціальну політику в Україні. – К.: Вид-во УАДУ, 2001.
5. Державна молодіжна політика в Чернівецькій області: Збірник законодавчих та методичних матеріалів. – Чернівці: Прут, 1996.

**Ярослава Нікішина**

(УАДУ, м.Київ)

## **Інформаційне забезпечення політики європейської інтеграції України**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** інформаційне забезпечення політики європейської інтеграції України

На сучасному етапі підготовки вступу України до Європейського Союзу особливого значення набуває проблема інформаційного забезпечення політики європейської інтеграції. Державні органи, засоби масової інформації недостатньо використовують свої можливості для належного інформування як української, так і європейської громадськості, про стан співробітництва України з ЄС та позитивних зрушень в економічному житті, які дають підстави для впевненості у незворотності економічних реформ. Залишається незадовільним і рівень інформаційного забезпечення дипломатичних представництв закордоном.

**Клієнт:** Секретаріат Кабінету Міністрів України

**Зацікавлені сторони:** відповідні структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, комітети Верховної Ради України з питань європейської інтеграції та закордонних справ, Міністерство закордонних справ, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, громадяни України.

### **Цілі:**

- забезпечення загальнонаціональної підтримки курсу інтеграції України в Європейський Союз широкими колами громадськості, створення проєвропейської більшості в суспільстві;
- донесення до урядів і громадськості країн-членів Європейського Союзу об'єктивної інформації про Україну, її досягнень на шляху реформ, створення позитивного іміджу України.

### **Альтернативні варіанти:**

1. Проведення широкомасштабної інформаційної роз'яснювальної кампанії серед населення України.
2. Створення консультативно-дорадчої ради при Уповноваженому України з питань європейської інтеграції та спеціалізованих управлінь при міністерствах та відомствах України.
3. Здійснення іноземного просування України в країнах Європейського Союзу. Розроблення структурної програми просування України на міжнародному рівні в процесі інтеграції до Європейського Союзу.
4. Стан інформаційного забезпечення політики європейської інтеграції залишити незмінним.

**Рекомендації:** проаналізувавши та оцінивши можливі варіанти політики, можна стверджувати, що найприйнятнішою для реалізації в сучасних умовах є перша альтернатива – проведення широкомасштабної інформаційної роз'яснювальної кампанії. Відкритість та багатоджерельність інформації може служити інтересам нашої країни у посиленні активізації євроінтеграційних процесів в Україні та прискоренні інтеграції до ЄС і, як наслідок, модернізації економіки, подоланні технологічної відсталості, залученні іноземних інвестицій і новітніх технологій, створенні нових робочих місць, підвищенні конкурентної спроможності вітчизняного виробника, виході на світові ринки. Впровадження дослідження доцільно розпочати найближчим часом і це вимагатиме системного, послідовного, довгострокового характеру.

## Аналітична записка

### Визначення проблеми

Європейська інтеграція відповідає життєво важливим інтересам українського народу. Вона є визначальним чинником як міжнародної діяльності України, так і її внутрішньої політики на тривалу перспективу, зміцнює безпеку країни та позитивно впливає на відносини України з усіма державами світу. Неухильна реалізація курсу на інтеграцію до Європейського Союзу забезпечуватиме гарантії верховенства права, плюралістичної демократії, дотримання прав людини, розвиток в Україні громадянського суспільства, побудову соціально орієнтованої ринкової економіки.

На сучасному етапі підготовки до вступу України в Європейський Союз особливого значення набуває проблема інформаційного забезпечення політики європейської інтеграції. Поширення в Україні інформації з питань європейської інтеграції та залучення громадянського суспільства до обговорення цих питань, ґрунтовне готування населення до цього процесу є безумовним пріоритетом. Від ступеня інформованості суспільства щодо політики європейської інтеграції залежать як досягнення сучасних економічних, життєвих стандартів особистої безпеки, гарантованих прав і свобод громадян, так і зусилля керівництва нашої держави, спрямовані на входження України до ЄС. Від ступеня підтримки європейської громадськості, обізнаності з Україною, її культурою, історією, економічних можливостей залежить прийняття наших прагнень увійти в європейське співтовариство.

Суть цієї проблеми полягає у недостатньому забезпеченні інформаційної підтримки євроінтеграційної політики Уряду, наслідком чого є необізнаність з цією політикою, широких кіл громадськості. Державні органи, засоби масової інформації недостатньо використовують свої можливості для належного інформування як української, так і європейської громадськості про стан співпраці України з ЄС та позитивних зрушень в економічному житті, які дають підстави для впевненості у незворотності економічних реформ. Нема належної чіткої координації зусиль влади в реалізації інформаційного забезпечення політики європейської інтеграції України.

Інформаційне забезпечення як один з основних напрямків стратегії інтеграції недостатньо розроблено і реалізовано.

### Опис проблеми

На необхідності забезпечити публічний характер реалізації державної політики інтеграції України до ЄС з широким інформуванням громадськості з цих питань наголошується в рекомендаціях, схвалених постановою Верховної Ради України від 17 січня 2002 року.

Послання Президента України до Верховної Ради “Європейський вибір. Концептуальні засади економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки” акцентує увагу на тому, що європейський вибір України – це продовження генеральної лінії її політичної поведінки у світі. На новому етапі розвитку держави зовнішня політика України має набути нових якостей. 12 червня 2002 року вийшло розпорядження Президента України, в якому окреслені базові заходи щодо організаційного та пропагандистського забезпечення реалізації завдань, які випливають із послань Президента України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році”, “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки”. Кабінет Міністрів України від 30 травня 2002 року затвердив план заходів щодо інформування громадськості з питань інтеграції України до Європейського Союзу на 2002 рік.

Проблема інформаційного забезпечення політики європейської інтеграції є порівняно *новою* для нашої країни, тому вона потребує якомога більшої уваги з боку державних установ, більшого їх втручання.

Проблема має *загальнонаціональний масштаб* і стосується усіх верств населення України.

Сьогодні прискорюється розвиток та якісно змінюється рівень відносин між Україною та Європейським Союзом, створюються нові інституційні структури, відповідальні за виконання програми інтеграції України до ЄС. Однак організаційна робота випереджає інформаційно-роз'яснювальну, просвітницьку тощо. Досі не розгорнута широка дискусія в українському суспільстві щодо перспектив європейської інтеграції і європейського вибору України. Без неї

реалізація будь-якого політичного рішення буде неефективним або взагалі неможливим, якщо брати до уваги процедуру євроатлантичної інтеграції нових членів.

Недостатність інтересу українського суспільства до процесів європейської інтеграції, пов'язана з обмеженим рівнем інформації, яка допомогла б усвідомити, що інтеграція – це не тільки зовнішня політика, а й реальність, яка стосується кожного.

За результатами експертного опитування Українського центру економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова за 2001 рік майже половина громадян (44%) або скептично ставляться, або взагалі не здогадуються про євроінтеграційну діяльність керівництва України, скептично оцінюють діяльність Верховної Ради. Серед напрямків зовнішньої політики України лише 31% громадян вважає пріоритетними відносно з європейськими країнами, стільки ж – з Росією, 4% – за зближення з Америкою, 34% громадян не визначили для себе бажану геополітичну орієнтацію України (1).

Багатовекторність громадської думки ще не трансформована на користь європейського вибору. Курс підтримує влада, а в свідомості населення євроідея все ще не набула загального об'єднаного розмаху. Причиною невизначеності є неготовність всього українського суспільства в цілому.

Суспільство не може чітко сформулювати свої пріоритети, бо є недостатньо освіченим у питаннях євроінтеграції, плюси та мінуси інтеграції залишаються загадкою для багатьох людей. Політичні процеси протікають майже у повному відриві від повсякденного життя суспільства, його потреб, сподівань, настроїв, оцінок. Пересічному українському громадянину важко дати відповідь на питання – що йому особисто дають успіхи або невдачі української зовнішньої політики.

Неготовність українського суспільства прийняти інтеграцію може стати внутрішнім чинником стримування євроінтеграційних прагнень України. А від ступеня інформованості суспільства про політику європейської інтеграції залежать як досягнення сучасних економічних, життєвих стандартів особистої безпеки, гарантованих прав і свобод громадян, так і зусилля керівництва нашої держави, спрямовані на входження України до ЄС.

### **Консультації**

Сьогодні розв'язання зазначеної проблеми належить, передусім, до компетенції як державних органів, що відповідають за євроінтеграційні процеси в Україні, так і засобів масової інформації. Проблема зачіпає як владні структури, так і все українське суспільство загалом.

Серед органів державної влади визначальна роль в розв'язанні цієї проблеми належить передусім відповідним структурам Секретаріату Кабінету Міністрів України, Комітетам Верховної Ради України з питань європейської інтеграції та закордонних справ, Міністерству закордонних справ, Міністерству економіки та з питань європейської інтеграції, Державному комітетові телебачення та радіомовлення України та ін. Від того, наскільки успішно, швидко і якісно буде розв'язано питання забезпечення потрібною інформацією української та європейської громадськості залежить створення проєвропейської більшості та просування України до інтеграції з європейською спільнотою, переговорна робота з представниками Євросоюзу.

Засоби масової інформації мають можливість як позитивно впливати на розв'язання цієї проблеми, так і негативно. Мас-медіа мають можливість створювати суспільний попит на реформи і просування України до інтеграції з європейською спільнотою, слугувати трибуною публічної дискусії для вільного висловлювання якнайширшого спектру поглядів на проблеми європейської інтеграції. ЗМІ можуть виконувати просвітницьку роль та “рушія інтеграції”, сприяти зростанню в українському суспільстві інтересу до інтеграції у європейські структури та забезпечувати інформацією, достатньою аби на її підставі приймати усвідомлені рішення.

### **Моделювання проблеми**

Розв'язання проблеми інформаційного забезпечення політики європейської інтеграції має на меті забезпечити інформацією як українське суспільство, так і європейське співтовариство.

*Цілі розв'язання проблеми та критерії досягнення:*

- забезпечення загальнонаціональної підтримки курсу інтеграції України в ЄС, створення проєвропейської більшості в суспільстві – вимірюється за результатами соціологічного

опитування населення, визначається шляхом порівняння динаміки росту кількості громадян, які підтримували європейську інтеграцію в минулих роках;

- запровадження відповідної спеціалізації у вищих навчальних закладах, широке всебічне роз'яснення значення європейського вибору України – підвищення рівня поінформованості про євроінтеграційні процеси серед широкого кола громадськості, співвідношення фінансових затрат та здійсненності планів Уряду щодо входження в Євросоюз та вигід від цього;
- донесення до урядів і громадськості країн-членів Європейського Союзу об'єктивної інформації про Україну, її досягнень на шляху реформ – позитивне ставлення до України європейської громадськості, нові стосунки українського уряду з чиновниками Євросоюзу, нове визнання України як держави.

#### *Вибір обмежень*

На шляху реалізації інформаційного забезпечення політики європейської інтеграції існують певні обмеження. Насамперед це певні політичні рішення органів центральної виконавчої та законодавчої влади, матеріальні кошти, передбачені Держбюджетом; слабкий матеріальний стан українських державних ЗМІ, брак у їх керівництва навичок роботи в ринкових умовах, непередставленість засобів масової інформації в Брюсселі, брак видань міжнародних концернів масової інформації тощо.

#### **Альтернативні варіанти**

Аналіз проблеми інформаційного забезпечення політики європейської інтеграції дозволяє запропонувати:

1. Проведення широкомасштабної інформаційної роз'яснювальної кампанії серед населення України.
2. Створення консультативно-дорадчої ради при Уповноваженому України з питань європейської інтеграції та спеціалізованих управлінь при міністерствах та відомствах України.
3. Організація просування України в країнах Європейського Союзу.
4. Стан інформаційного забезпечення політики європейської інтеграції залишити незмінним.

#### *Альтернатива №1. Проведення широкомасштабної інформаційної роз'яснювальної кампанії в Україні*

Проведення планомірного інформування громадськості з питань європейської інтеграції відповідає пріоритетним напрямам Програми інтеграції України до Європейського Союзу. Для забезпечення підтримки політики європейської інтеграції України серед української громадськості необхідно запровадити систему ефективних заходів інформування та освіти суспільства, налагодити механізм співпраці державних органів із засобами масової інформації з метою ефективного використання інформації, яка надходить від центральних органів виконавчої влади, забезпечити прозорість у прийнятті відповідних рішень органами виконавчої влади, налагодити постійний зворотний зв'язок.

Комплекс заходів має охоплювати усі сфери діяльності виконавчої влади. Серед основних заходів можна виділити такі.

#### *Освітні заходи:*

- розроблення Національної програми перепідготовки й навчання державних службовців центральних, регіональних та місцевих органів влади, спрямованої на поглиблення знань про європейську інтеграцію, забезпечення розуміння цілей інтеграції до Європейського Союзу, його основних інституцій, процесу ухвалення рішень, вміння вести переговори, використовувати європейські інформаційні ресурси, покращення володіння хоча б однією з основних європейських мов;
- інформування молоді з питань інтеграції України до ЄС;
- поширення в Україні освітніх, наукових та культурних європейських програм “Сократ”, “Леонардо”, “Молодь”, “Проект Жана Моне” та інших;

- започаткування у вищих і середніх навчальних закладах освітніх програм з питань інтеграції України до ЄС.

*Видавничі заходи:*

- Готування та видання енциклопедії, словників, серії довідників про ЄС (його історію, законодавство, про держави-члени ЄС), листівок;
- розроблення методичних та довідкових матеріалів на допомогу викладачам, працівникам органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, присвячених питанням європейської інтеграції;
- виготовлення буклетів, інших пропагандистських матеріалів з висвітленням євроінтеграційних питань.

*Комунікативні заходи:*

- проведення зустрічей членів Уряду з політиками, представниками центральних, регіональних ЗМІ, громадськістю;
- організація семінарів, брифінгів для представників засобів масової інформації;
- забезпечення виступів керівників у регіонах з окремих питань інтеграції України до Європейського Союзу;
- проведення інтерв'ю, прес-конференцій з питань євро інтеграції;
- організація культурних масових заходів: проведення виставок, конференцій, акцій, форумів, показ високоякісної європейської продукції;
- створення інформаційних центрів з надання населенню інформаційних та консультативних послуг з питань євроінтеграції.

*ЗМІ-заходи:*

- 1) підготовки низки телевізійних проєктів, програм, передач, репортажів з держав-членів ЄС та держав-кандидатів на вступ до ЄС про досвід європейської інтеграції, про нові можливості, перспективи, наслідки;
- 2) залучення українських мас-медіа як друкованих, так і електронних, телебачення, радіо, інформаційних агентств до висвітлення різних аспектів української політики та внутрішнього життя через призму інтеграції до Євросоюзу;
- 3) розповсюдження через засоби масової інформації презентаційних та довідкових матеріалів з питань європейської інтеграції України;
- 4) забезпечення участі керівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в теле- і радіопрограмах з метою роз'яснення політики України з питань європейської інтеграції;
- 5) створення веб-сторінок органів виконавчої влади, присвячених питанням європейської інтеграції, та забезпечення розміщення в Інтернеті повідомлень у рамках євроінтеграційних процесів про:
  - виступи керівників органів виконавчої влади, пов'язаних з євроінтеграційними процесами (матеріали прес-конференцій, інтерв'ю, коментарі, заяви, доповіді тощо),
  - нормативно-правові акти з питань інтеграції України до ЄС,
  - аналітичні матеріали щодо співробітництва України з ЄС, а також наслідків здійснення в Україні євроінтеграційних процесів;
- 6) Проведення інтернет-конференцій із залученням зацікавлених міністерств, інших центральних органів виконавчої влади

*Переваги альтернативи:*

- поліпшення знань суспільства про природу, сутність європейської інтеграції, специфіку функціонування ЄС;
- подолання психологічного пострадянського бар'єру суспільної думки стосовно нової системи європейських координат й інтеграційних перспектив;
- створення проєвропейської більшості в суспільстві;

- забезпечення необхідних знань та навичок щодо розуміння цілей інтеграції і ЄС державними службовцями;
- всебічна підтримка політики Уряду українським суспільством.
- набуття знань про ЄС та виховання молодих людей у дусі спільних європейських цінностей та ідеалів.
- всебічне інформування широкого кола громадськості з питань євроінтеграції.

*Недоліки альтернативи:*

- потребує значних фінансових затрат;
- немає достатнього виходу на міжнародну арену.

### ***Альтернатива №2.***

*Створення консультативно-дорадчої ради при Уповноваженому України з питань європейської інтеграції та спеціалізованих управлінь при міністерствах та відомствах України*

Створення консультативно-дорадчої ради при Уповноваженому України з питань європейської інтеграції, до складу якої входили б представники відповідних наукових інститутів, громадських, неурядових організацій, об'єднань роботодавців, профспілок тощо має на меті виконання таких завдань:

- надання інформації з євроінтеграційних питань, участь у заходах та процесах інтеграції України до Європейського Союзу;
- здійснення громадських консультацій;
- підтримка громадського діалогу стосовно євроінтеграційних питань;
- вивчення ступеня підтримки у суспільстві стратегії інтеграції.

При кожному державному органі створення спеціалізованих управлінь з питань європейської інтеграції сприяє ширшому розповсюдженню специфічної інформації з євроінтеграційних питань залежно від сфери, за яку відповідає державний орган (туристична, економічна, юридична та ін.

*Переваги альтернативи:*

- єдина і послідовна інформаційна політика може створити спільність поглядів громадян;
- створюється чіткий механізм забезпечення права доступу громадськості до інформації, яку мають органи державної влади;
- швидкий обмін інформацією між державними структурами.

*Недоліки альтернативи:*

- потребує значних адміністративних зусиль й фінансових витрат;
- вірогідна проблема координації діяльності з іншими державними органами;
- потребує законодавчого забезпечення.

### ***Альтернатива №3.***

*Організація просування України в країнах Європейського Союзу. Розроблення структурної програми просування України на міжнародному рівні в процесі інтеграції до Європейського Союзу*

Український імідж за кордоном має суттєвий вплив на реалізацію цілей української зовнішньої політики у напрямку інтеграції до ЄС. Дуже важливим є формування позитивного національного іміджу, зокрема в країнах-членах Європейського Союзу. Україна має переконати європейську громадськість, насамперед чиновників з Європейської Комісії, що вона гідна посісти чільне місце в стабільній демократичній Європі. Україна зацікавлена в лібералізації зовнішньоекономічних зв'язків з іншими країнами-членами та кандидатами Європейського Союзу. Для того, щоб співпрацювати з ними та формувати зони вільної торгівлі, що сприятиме інтенсифікації господарських взаємовідносин, активному обміну капіталом, товарами, послугами,

робочою силою, необхідно розв'язати багато проблем, одна з них – забезпечити європейську громадськість повною та вичерпною інформацією про євроінтеграційну політику України. Від кращого розуміння європейським співтовариством української політики, соціальної сфери, культури тощо залежить місце та роль України на світовій арені. Успіх переговорів з Європейським Союзом, рівень прийняття європейської громадськості намірів України щодо входження до ЄС залежить також від результативної діяльності у напрямку просування нашої країни серед країн-членів. У зв'язку з цим доцільно розробити Програму просування України серед країн-членів Європейського Союзу, яка міститиме нижче вказані основні елементи.

*Візити вивчення (навчальні подорожі) “study visits”:* надається запрошення відвідати країну групі визначених осіб, представників країн-членів Європейського Союзу – журналістам, політичним діячам, посадовим особам високого рівня, зокрема, посадовцям з Європейської Комісії, лідерам громадської думки, експертам, зацікавлених різними сферами життя України, представникам соціальних організацій та ін. З метою привернути увагу до України в ході візитів йде ознайомлення з досягненнями політичних, економічних реформ, виконанням вимог щодо захисту навколишнього середовища, ступенем національної безпеки, ставленням до сусідніх країн та етнічних меншин та ін. Окрім цього вивчення української культури, традицій, національної спадщини, туристського ресурсу країни.

*Організація та проведення конференцій, семінарів, лекцій, дискусій, зустрічей за кордоном* стосовно розширення Європейського Союзу, з метою ознайомлення європейських експертів, журналістів, посадовців, політичних діячів зі станом підготовки європейської інтеграції України до ЄС. Необхідно розробити кілька сот проектів, за організацію яких відповідали б дипломатичні представництва. Тематика обирається залежно від актуальності на цей час для країни проблем, наприклад, для Швеції – охорона довкілля, Франції – проблеми сільського господарства, Німеччини, Австрії – проблема вільного переміщення людей.

*Діяльність, спрямована на співробітництво з міжнародними мас-медіа:*

- сприяння транскордонній трансляції і ретрансляції телевізійних програм у країнах-учасниках, з метою надання широкого вибору телепередач для населення, зміцнюючи при цьому європейську культурну спадщину;
- надання права іноземцям засновувати інформаційні агентства та скасувати обмеження щодо обсягу іноземних інвестицій у статутному фонді таких агентств;
- поширення текстів послань Президента, виступів посадовців стосовно перспектив інтеграції України до Європейського Союзу у зарубіжних країнах через дипломатичні представництва України за кордоном та дипломатичних представництвах іноземних держав в Україні;
- організація регулярних контактів з представниками зарубіжної преси, обслуговування зарубіжних кореспондентів;
- співробітництво з радіостанціями в країнах-членах ЄС – британською BBC, французькою Radio France International, португальською Radio Portugal, австрійською Radio ORF Austria тощо, яке дає можливість спілкуватися із слухачами цих країн, брати участь в обговоренні проблем інтеграції України.

*Публікація рекламних матеріалів* – вихід в світ в країнах-членах Європейського Союзу енциклопедій, альбомів, монографій, тематичних публікацій, рекламних текстів, інформаційних бюлетенів, календарів тощо з інформацією про Україну.

*Просування через Інтернет* – створення веб-сайтів англійською, французькою, німецькою, іспанською мовами, адресованих зарубіжному читачеві, з охопленням великого спектру інформації: представлення офіційних заяв, доповідей, важливих виступів посадовців стосовно інтеграції України до Європейського Союзу, дані про політичну систему, економічні досягнення, історію, туризм, культурно-національні події. Серед цих сайтів мають бути спеціально підготовлені для окремих країн.

*Культурне та наукове співробітництво з країнами-членами Європейського Союзу.* Основна мета – ознайомити європейську громадськість з українським мистецтвом, театром, живописом, музикою, мовою, літературою, з науковими досягненнями, з видатними науковими та культурними діячами. У зв'язку з цим необхідно брати участь у найважливіших міжнародних

культурних подіях, фестивалях, запрошувати на українські спектаклі, виставки міжнародних політичних діячів, громадських лідерів; влаштовувати дні української науки, культури, українські роки, сезони в країнах Європейського Союзу, особливо в тих, де мало знають про Україну.

*Переваги альтернативи*

Завдяки реалізації цієї альтернативи можна

- донести до європейської громадськості широку інформацію та відомості про Україну, що сприятиме більшій обізнаності світового співтовариства про можливості та наміри нашої країни;
- переконати європейське співтовариство, що Україна може стати перспективним і привабливим партнером, зокрема в транзитних перевезеннях, агропромисловому виробництві, машинобудуванні, рекреаційно-туристичній галузі;
- опублікувати велику кількість статей в міжнародній пресі, провести низку радіо- і телепрограм про Україну в країнах-членах Європейського Союзу;
- створити позитивний імідж України за кордоном;
- завоювати прихильників європейської інтеграції України серед європейської громадськості.

*Недоліки альтернативи:*

- потребує значного часу для свого втілення;
- потребує великих коштів;
- невизначеність щодо індикаторів результативності та ефективності.

***Альтернатива № 4.***      *Стан інформаційного забезпечення політики європейської інтеграції залишити незмінним*

Доки у повідомленнях більшості українських ЗМІ не буде аналізу багатьох питань, пов'язаних з процесами євроінтеграції, зокрема, аналізу сучасного стану європейських ринків, ситуації в якій опиниться Україна після початку процесу реального розширення ЄС у сферах торгівлі, інвестиційної діяльності, туристичного обміну тощо, доти у населення буде слабкий інтерес до європейського сьогодення. Але такий стан не відповідає курсові України до ЄС.

*Переваги альтернативи:*

- не потребує додаткових витрат ресурсів.

*Недоліки альтернативи:*

- широке коло громадськості не підтримає політику Уряду щодо входження країни в Європейське співтовариство на всеукраїнському референдумі.

## Рекомендації

Порівняльний аналіз за п'ятьма універсальними критеріями дає результати, які наводяться у таблиці.

Критерії	Альт-ва 1	Альт-ва 2	Альт-ва 3	Альт-ва 4
1. Оцінкові критерії:				
Результативність	висока	середня	середня	низька
Ефективність	висока	середня	висока	низька
Справедливість	висока	висока	середня	низька
2. Практичні критерії:				
Адміністративна здійсненність	середня	висока	середня	середня
Політична здійсненність	висока	середня	середня	середня

Для визначення результативності попередньо було з'ясовано цілі політики, сформульовано критерії їх досягнення. Ймовірність виконання всього комплексу завдань за кожною альтернативою показано в таблиці.

Для визначення ефективності було підраховано потенційні витрати і вигоди, що пов'язані з реалізацією кожної альтернативи.

Проаналізувавши та оцінивши можливі варіанти політики, можна стверджувати, що найприйнятнішою для реалізації в сучасних умовах є перша альтернатива – *проведення широкомасштабної інформаційної роз'яснювальної кампанії*. Відкритість та багатоджерельність інформації може служити інтересам нашої країни в посиленні активізації євроінтеграційних процесів в Україні та прискоренні інтеграції до ЄС і, як наслідок, модернізації економіки, подоланні технологічної відсталості, залученні іноземних інвестицій і новітніх технологій, створенні нових робочих місць, підвищенні конкурентної спроможності вітчизняного виробника, виході на світові ринки.

## Впровадження

Дослідження необхідно розпочати найближчим часом і це вимагатиме системного, послідовного, довгострокового характеру.

Курс України на інтеграцію в Європейський Союз повинен супроводжуватися широкою програмою заходів щодо формування у суспільстві прихильності до ідеї вступу країни до ЄС. Держава має створити усі умови для заохочення кращого розуміння і підтримки суспільством процесу європейської інтеграції.

## Використані джерела

1. Рекомендації за підсумками парламентських слухань з питань реалізації державної політики інтеграції України до Європейського Союзу, схвалені постановою Верховної Ради України від 17 січня 2002 року № 2999-III.
2. В очікуванні кроку назустріч// Дзеркало тижня. – 2002. – № 10 (385).
3. Before The Great Change. Polish public opinion and EU enlargement. – Institute of Public affairs. – Warsaw. 2001.
4. Promotion of Poland' EU Membership in 2000. Report on the Implementation of the Framework Programme for the Foreign Promotion of Poland's EU Accession Process. – Ministry of Foreign Affairs. – Warsaw. 2001.
5. Public Awareness and Information Needs Concerning Poland's Integration With The European Union. Report for The European Commission Representative Office in Poland. – Institute of Public affairs. – Warsaw. 2001.
6. National Programme of Preparation for Membership in the European Union – 2001. – Office of The Committee for European Integration. – Warsaw. 2001.

## Досвід Республіки Польща з розв'язання проблеми інформаційного забезпечення політики європейської інтеграції

Вступ Республіки Польща до Європейського Союзу є однією з найважливіших справ для країни і польського суспільства в цілому і має величезний вплив на життя країни. Значна частина фахівців польського уряду концентрується на питаннях інтеграції. В Польщі існує велика кількість установ, які займаються інтеграційними питаннями, передусім це офіс Комітету європейської інтеграції, який проводить послідовну систематичну інформаційну політику з питань європейської інтеграції. В структурі канцелярії президента функціонує Бюро європейської інтеграції, уповноважений Урядом з питань європейської інтеграції здійснює нову інформаційну кампанію, діє Європейська комісія у структурі Сейму, в Сенаті – Комісія з міжнародних та євроінтеграційних питань, управління Комітету європейської інтеграції із спеціальними підрозділами, Варшавський інформаційний центр європейської інтеграції, представництво Європейської комісії в Польщі, в кожному міністерстві Польщі функціонують департаменти та відділи європейської інтеграції, в усіх воєводських та маршалківських установах працюють відділи європейської інтеграції.

Інформаційна політика європейської інтеграції здійснюється на основі Програми інформування громадськості, яку прийняла Рада Міністрів 4 травня 1999 та доповнила 9 травня 2002 року у зв'язку з новою інформаційною кампанією, яку розпочав уповноважений Урядом з питань європейської інтеграції. Програма передбачає організаційні та систематичні дії Уряду Польщі, спрямовані на інформування польського суспільства з питань інтеграції Польщі з Європейським Союзом та її наслідками. Вона розрахована на 4 роки, адресована всьому суспільству і включає інформаційну та освітню діяльність. Головна мета програми полягає у забезпеченні свідомої підтримки більшістю польських громадян процесу входження Польщі до Європейського Союзу через їх зацікавлення тематикою та проблематикою європейської інтеграції, стимулювання проведення дебатів, прямиї діалог з суспільством, ознайомлення з конкретними позитивними наслідками кожного громадянина. Програма є елементом цілісної інформаційної політики Уряду. Має на меті об'єднати зусилля влади та польської громадськості на шляху входження до ЄС. Передбачає двосторонній обмін інформацією. В програмі передбачається проведення моніторингу рівня підтримки громадськістю процесу європейської інтеграції, результати соціологічних досліджень беруться до уваги для корегування наступних рішень. Таке положення програми дозволяє дотримання достатньої еластичності програми. Партнерами в реалізації програми є неурядові організації, організації місцевого самоврядування, засоби масової інформації та ін.

Новостворена Національна рада європейської інтеграції – консультативний та дорадчий орган уповноваженого з питань європейської інтеграції – здійснює громадські консультації. До складу ради входять представники громадських та професійних організацій, наукових кіл тощо. Основним її завданням є надання інформації з питань євроінтеграції, підтримання громадського діалогу стосовно євроінтеграційних питань, з'ясування ступеня суспільної підтримки напрямку стратегії інтеграції.

Інститут публічних справ та офісом Комітету європейської інтеграції здійснюють моніторинг суспільної думки щодо сприйняття процесу інтеграції Польщі у Європейський Союз, проводять соціологічні дослідження стосовно процесів європейської інтеграції. Цим перевіряється ефективність та результативність відповідної політики Уряду, встановлюється рівень громадської підтримки, знань щодо європейської інтеграції, інтересу та ступеня інформованості поляків з питань європейської інтеграції. Опитування містить такі питання:

- участь у референдумі щодо польського вступу в ЄС: “за” і “проти”;
- оцінка та рівень знань про Європейський Союз та інтеграцію Польщі. Чи відомі такі поняття, як “вільне пересування товарів, послуг, людей”, “Шенгенська угода”, “інформаційне суспільство”, “Acquis communautaire” та ін. Скільки країн входить до ЄС, де розташована Європейська комісія тощо;
- мотиви та рівень зацікавленості в питаннях взаємовідносин Польщі з Європейським Союзом та в інтеграційних процесах загалом або чинники байдужості з цих питань;
- рівень доступності інформації про євроінтеграційні питання в засобах масової інформації;

- ступінь довіри та оцінювання інформації громадянами Польщі про інтеграцію в мас-медіа;
- найважливіші джерела інформації про інтеграцію (телебачення, радіо, преса, семінари, тренінги, зустрічі) та яким видам віддається перевага в отриманні інформації;
- кому віддається перевага в отриманні інформації (пошти, спеціалізованим інформаційним центрам, державним установам, школам, Церкві, центрам здоров'я, залізничним та автостанціям тощо);
- рівень довіри до інституцій, які надають інформацію; хто має постачати інформацією суспільству (мас-медіа, державні установи та створені ними європейські центри, агенції Європейського Союзу у Польщі, місцева влада, політичні партії, профспілки, наукові установи, школи тощо);
- найважливіші сфери інтересів суспільства в інтеграційних питань тощо;
- на основі одержаних даних дослідження розроблюються нові аспекти та напрямки євроінтеграційної інформаційної політики та робляться рекомендації;

Проводиться регулярний щомісячний моніторинг суспільної думки у цьому напрямку. Веб-сайт "Опінія публічна" (суспільна думка) містить вивчення та дослідження суспільної підтримки інтеграції. В офісі Комітету європейської інтеграції є архів тематичних матеріалів стосовно цих питань.

Поляки зацікавлені в отриманні якнайбільшої кількості інформації щодо будь-якої сфери інтеграційного процесу, бо розуміють, що великі зміни в країні вплинуть на їх власне життя.

Вже у 1991 році було видано Білу книгу, яка складається з трьох частин: "Польща – Європейський Союз. Серія "Економіка", "Польща – Європейський Союз. Серія "Право", "Польща – Європейський Союз. Наука, Технологія". Видано 17 брошур в рамках серії "Бібліотека європейська". З 1995 року видається двомісячник "Монітор європейської інтеграції". Опубліковано цикл безкоштовних інформаційних брошур, адресованих головним чином підприємцям у серії "Бібліотечка підприємця", молоді та селянам. В серпні 1997 року розпочалось видання "Євробюлетенів", які подають найважливішу інформацію про хід процесу переговорів, який розпочався в травні 1998 року. Пізніше вийшов місячник "Інтеграція".

У травні 1997 було створено Європейський інформаційний центр на базі офісу Комітету європейської інтеграції, який проводить освітню та інформаційно-освітню діяльність. Ця інформаційна установа є доступною для широкого кола громадськості. Основною метою центру полягає в наданні повної інформації суспільству про Європейський Союз, процес розширення ЄС та вступу Польщі в ЄС.

Консультанти центру відповідають на питання та розповсюджують інформаційні матеріали усім зацікавленим. Здійснюється передача інформації через телефон, факс, електронну пошту. Безпосередньо в офісі усі охочі забезпечуються безкоштовним доступом у мережу Інтернет та отримують інформаційні матеріали з євроінтеграційних питань з великих фондів бібліотеки.

Співробітники центру активно беруть участь у всіх видах популяризації європейської інтеграції: проводять лекції, навчальні сесії, оформлюють інформаційні стенди, тісно співпрацюють з регіональними інформаційними європейськими центрами, шкільними європейськими клубами, державними установами тощо.

Сьогодні існує 35 регіональних європейських інформаційних центрів, представлених у найбільших містах різних воєводств Польщі. Тут можна отримати інформацію стосовно європейської інтеграції: документи, публікації у формі баз даних через Інтернет та за допомогою консультантів.

Регіональні центри організовують різні проекти. Офіс Комітету європейської інтеграції надає підтримку публікаціями та інформаційними матеріалами, навчанням персоналу, організаційною та професійною допомогою в здійсненні проектів (навчальні сесії, семінари, конференції тощо). Дії регіональних центрів контролюються шляхом регулярних доповідей, анонімних телефонних перевірок.

У рамках інформаційної та промоційної діяльності в квітні-червні 2002 року здійснено проект 16 регіональних конференцій у співробітництві з Данією. Мета проекту – збільшити розуміння та підтримку процесу європейської інтеграції в регіонах. Бенефіціаріями проекту були представники місцевої влади.

У сфері співробітництва з органами місцевого самоврядування офіс Комітету європейської інтеграції здійснює навчання, підтримку фондів допомоги, зокрема Програми навчання представників місцевого самоврядування у рамках євроінтеграційного процесу, здійснену в співпраці з Французьким національним центром державної служби місцевого самоврядування. Завдяки офісу понад 140 представників місцевої адміністрації взяли участь у 5 навчальних сесіях. Офіс випускає спеціалізовані освітні публікації для представників місцевого самоврядування, забезпечує професійну підтримку конференцій та пленарних зустрічей, використовує послуги Інтернету для місцевого самоврядування, виконує циклічне розповсюдження матеріалів.

Офіс Комітету європейської інтеграції уклав довгострокову угоду з польським телебаченням з метою популяризації знань та інформації стосовно євроінтеграційних процесів. Починаючи з січня 2002 року, контролює телевізійні та радіопроекти, присвячені вступу Польщі до Європейського Союзу. Готуються щотижневі доклади, які містять оцінку інформації щодо індивідуальних програм.

Європейська проблематика впроваджена до наукових програм на вищих щаблях освіти. В шкільній системі проведена європейська реформа. Проводиться конкурс "Європа в школі", мета якого – розвинути європейську свідомість учнів. Європейська тематика вивчається в середніх та вищих закладах освіти. Польща активно бере участь в програмах міжнародного обміну студентами та науковцями. Популярні такі програми, як "Сократи", "Леонардо да Вінчі", та ін. В 2001 році Європейська комісія опублікувала Білу книгу, присвячену проблемам молоді. Ця книга містить загальні дані про активну участь молоді у європейських процесах. Представники польської молоді брали участь у підготовленні цього документу. Національні агентства індивідуальних програм провели численні рекламні кампанії: конференції, зустрічі, навчальні лекції на підтримку цих програм на території Польщі.

На сьогоднішній день Республіка Польща готує державних службовців до виконання завдань, які постануть перед ними після вступу Польщі до Європейського Союзу. Починаючи з 1990 року, 20 молодих державних службовців щороку проходять виробниче навчання в Європейській Комісії. В 2001-2002 роках 40 молодих держслужбовців 16 міністерств були залучені до програми "in-office", яка дозволяє практично вивчити правила діяльності Європейської Комісії.

Освітні програми навчання розроблені у співпраці з Європейським Союзом. Виробничі навчання спеціалістів здійснюються в інституціях Євросоюзу та передбачають лекції, навчальні візити, участь у семінарах, симпозіумах, конференціях, організованих спільно європейськими інституціями Євросоюзу та деякими державами-членами ЄС.

Навчання державних службовців здійснюється за допомогою таких навчальних установ Європейського Союзу, як Коледж Європи в Брюге та його філій в Натоліні, Європейський інститут державної служби в Маастрихті, Європейський університет у Флоренції та навчальні заклади в країнах-членах ЄС, які спеціалізуються на державному управлінні.

Польща має намір приєднатися до Європейського Союзу 1 січня 2004 року, тому на цьому етапі їй дуже необхідно постати в позитивному світлі на міжнародному рівні та дати можливість європейській громадськості краще зрозуміти польську політику та культуру. Зовнішня політика країни спрямована на взаємодію між польським урядом та громадськими колами інших країн, формування суспільної думки в напрямку підтримки Польщі в її намірах приєднатися до європейського співтовариства, роз'яснення європейській громадськості вигід від прийняття Польщі до Європейського Союзу. Розумінням важливості реалізації цих планів стало рішення Ради Міністрів розпочати програму рекламування Польщі серед країн-членів Європейського Союзу. Мета програми – отримання підтримки та сприйняття найширшими колами громадськості країн-членів ЄС Польщі. Ведеться двостороннє та багатостороннє співробітництво щодо просування Польщі. У рамках програми були відкриті польські інституції в Брюсселі, Мюнхені та Мадриді в 2001 році. Важливою подією в консолідації інституцій польського міжнародного просування було створення Інституту Адама Міцкевича в 2000 році, який став організаційною та спеціальною базою культурного просування Польщі. Цей інститут брав участь у підготовленні найголовніших заходах щодо просування, серед них "Europalia 2001 – Poland festival".

У 2000 році були створені команди для просування польського членства в у польських посольствах в країнах-членах ЄС. Вони забезпечують співробітництво з фахівцями, відповідальними за євроінтеграційні процеси, комерційними консультантами, прес-аташе.

Представники МЗС постійно здійснюють моніторинг у міжнародних засобах інформації з питань формування іміджу Польщі в очах європейської громадськості. Щодня вони роблять аналіз публікацій міжнародних засобів масової інформації, досліджують їх і видають періодичні бюлетені з європейських питань стосовно конкретної держави. На основі зібраних матеріалів проводяться дослідження, які стають основою вироблення рішень щодо напрямку подальшої діяльності. Інформація, зібрана таким чином, свідчить, що Польща не завжди подається у сприятливому світлі. Порушуються питання про певні проблеми, які виникнуть після приєднання Польщі до ЄС, що завдає безперечної шкоди іміджу Польщі.

Зважаючи на те, що Європейський Союз дуже різниться, методи досягнення адресата залежать від специфіки країни, її політики, зацікавленості в певних питаннях. Відбувається адаптування загальних цілей політики до особливостей конкретної країни. До кожної країни – свої специфічні дії. Зроблені широкі і детальні дослідження рівня підтримки громадськості різних країн-членів Європейського Союзу процесу вступу Польщі до ЄС. Цей документ став основою планування відповідних дій. Цьому питанню була присвячена конференція польських послів в країнах-членах Європейського Союзу, яка була проведена у Варшаві 27-28 червня 2000 року.

Інститут суспільних справ провів дослідження щодо ставлення громадських кіл Австрії, Іспанії, Швеції, Франції, Німеччини, Англії та ін. країн до Польщі. За підтримки іншого джерела опитування – “Євробарометра”, який публікується двічі на рік і відбиває різний рівень підтримки Польщі різними країнами ЄС – брались до уваги певні проблеми, які існують на європейських переговорах. Наприклад, в Австрії і Німеччині є побоювання щодо можливої масової імміграції та проникнення організованої злочинності після приєднання Польщі до Європейського Союзу – до них надходять повідомлення про забезпечення захисту східного кордону, об’єктивної інформації на ринку праці та напрямки в цьому розвитку. В скандинавських країнах промоційні (рекламні) доповіді присвячуються проблемам захисту навколишнього середовища, до Франції надходять випуски про сільське господарство.

Промоцій доповіді адресуються безпосередньо лідерам громадської думки: журналістам, політичним діячам, експертам з європейських питань, представникам наукових кіл, опозиційним групам, впливовим регіональним партіям тощо, до тих, хто має можливість розповсюдити інформацію та має вплив на суспільне середовище, на прийняття рішень на національному, міжнародному рівні, на позицію уряду окремих країн-членів ЄС та інститутів Європейського Союзу. Важливі й ті, хто матиме вплив у майбутньому – аспіранти, студенти, учні.

Головними інструментами, які використовуються у процесі інформаційного забезпечення політики європейської інтеграції Польщі є візити – ознайомлення, вивчення. Запрошені особи знайомляться з польськими реформними досягненнями, рівнем готовності до входження в ЄС, рівнем захисту навколишнього середовища, станом сільського господарства, вільним переміщенням людей, взаємовідносинами з сусідніми країнами, ситуацією з національними меншинами, з національними, культурними традиціями Польщі. Результатами візиту є численні статті в міжнародній пресі, радіо – та телепрограми в країнах Євросоюзу. Донесення інформації таким чином до європейської громадськості виявилось легшим та дешевшим засобом. Безпосереднє звернення до масової аудиторії неможливе через очевидні фінансові бар’єри, пов’язані із вартістю закупівлі теле- та радіомовного часу чи місця для рекламної публікації у засобах масової інформації.

Конференції, семінари, лекції, дискусії проводяться за кордоном і в Польщі, їх підтримують наукові та громадські організації у співробітництві з міністерствами. Наприклад, конференція з питань ринку праці в контексті європейської інтеграції проходила спільно з Міністерством праці та соціальної політики, у співпраці з Міністерством економіки – конференція з питань просування туризму. Головна мета – ознайомити європейських експертів, журналістів, посадових осіб із станом готовності Польщі до членства в ЄС, а також розвіяти зайві сумніви та стереотипи.

Співробітництву з засобами масової інформації Польща приділяє велику увагу. Польське радіо “Radio Polonia” випускає серію програм з питань європейської інтеграції Польщі різними версіями, існують секції англійською, німецькою, литовською, російською, українською, чеською, словацькою мовами. Тут є регулярними репортажі, коментарі, присвячені євроінтеграційній політиці Польщі, її взаємовідносинам із сусідніми країнами, проголошуються вигоди від

економічного співробітництва та запевнювання у неможливості будь-якої загрози масового переміщення поляків.

Польща плідно співпрацює з радіостанціями країн-членів Європейського Союзу. Слухачі з різних країн мають можливість брати участь у дискусіях в прямому ефірі стовно розширення Європейського Союзу.

Телевізійні програми англійською та польською мовами містять документальні фільми, серії програм, репортажі, присвячені національній історії, культурі, найкрасивішим місцям Польщі – “Далекі та близькі”, “Мій Краків”, “Звичаї та обряди”, “Запрошення” та щонедільні програми про події в Польщі “Це – Польща”.

У вересні 2000 року вийшло перше число “The Polish Voice” (“Польський голос”) – щомісячного спеціального додатку до англійського щотижневика “The Warsaw Voice” (“Голос Варшави”). Проблеми європейської інтеграції та зусилля Польщі, спрямовані на отримання членства в Європейському Союзі, висвітлюються в кожному випуску. “The Polish Voice” публікується під патронатом Міністерства закордонних справ, містить інформацію про події в Польщі, політичні, економічні, соціальні та культурні досягнення країни, її туристичну привабливість. Серед основних отримувачів журналу є працівники генеральних директоратів Європейської Комісії, Європейського валютного інституту, дипломати Європейської Комісії в країнах-членах Євросоюзу, президенти Європейського інвестиційного банку та ін.

Польща поступово та наполегливо просувається до цивілізаційного, політичного, економічного та правового простору Європи. Докладає зусилля в регулюванні багатьох в питань, розв’язання яких дозволить досягти повної готовності до членства у Європейському Союзі. Протягом 2001-2002 років Польща посилсила здатність виконувати усі політичні та економічні критерії членства, приводила свої дії у відповідність до цих критеріїв у 29 провідних сферах переговорів.

Таким чином уряд Польщі проводить високоефективну та результативну інформаційну євроінтеграційну діяльність.

**Леся Панасюк**

(УАДУ, м.Київ)

## **Реалізація державних завдань недержавними організаціями через соціальне замовлення**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** реалізація державних завдань недержавними організаціями через соціальне замовлення.

**Обсяг проблеми:** надання соціальних послуг в умовах становлення місцевого самоврядування має базуватися на принципах доступності, ефективності та на громадській підтримці.

Як показує практика, доступність та ефективність соціальних послуг неможливі без громадської підтримки. В умовах недостатнього фінансування це важливе джерело додаткових коштів і фізичної допомоги. Активна співпраця з громадськими організаціями дає можливість органам місцевого самоврядування використовувати волонтерів і спонсорські кошти.

**Клієнт:** Широківська районна державна адміністрація Дніпропетровської області.

**Зацікавлені сторони:** територіальні громади, представники місцевого самоврядування, органи державної влади.

**Мета:** поліпшити взаємовідносини органів місцевого самоврядування з представниками недержавних організацій, забезпечити ефективну співпрацю в сфері реалізації державних завдань через соціальне замовлення.

#### **Альтернативні варіанти:**

- 1) Створити нормативну базу та регулятивні механізми для поліпшення організації співпраці органів місцевого самоврядування з недержавними організаціями.
- 2) Створення банку даних громадян, які потребують соціальної допомоги.
- 3) Створення національної агенції регіонального розвитку.
- 4) Запровадження системи місцевих грантових програм.

**Рекомендації:** найприйнятнішим є запровадження варіанту №1 (Створити нормативну базу та регулятивні механізми для поліпшення організації співпраці органів місцевого самоврядування з недержавними організаціями).

Це дасть змогу НДО надавати якісні послуги населенню, деякою мірою припинить зловживання правами користувачів, а також надасть можливість державі запровадити механізми контролю за наданням якісних соціальних послуг.

### **Аналітична записка**

#### **Визначення проблеми**

Реалізація державних завдань недержавними організаціями через соціальне замовлення.

В економічній системі можна виділити при наймі три надзвичайно важливих сектори: державний – органи державної влади та місцевого самоврядування, бюджетні установи та організації, засновані на підставі закону чи в межах повноважень державних органів; підприємницький – система підприємств, господарських товариств та індивідуальних підприємців, що займаються діяльністю, пов'язаною з отриманням прибутку, а також організації, які утворюються за ініціативи засновників, незалежно від волі органів влади чи посадових осіб. Цей сектор близький до підприємницького, але тут не займаються отриманням прибутку для його перерозподілу між учасниками організації.

Слід зауважити, що місцева влада зацікавлена в налагодженні міжсекторної співпраці. Міжсекторне співробітництво можна розглядати, як “технологію” адаптування та закріплення культури місцевого самоврядування у масовій свідомості громадян і впевнено стверджувати, що дієвість співпраці трьох секторів зумовлює розвиток місцевої демократії в цілому.

Зацікавленість держави в існуванні громадських організацій спонукають не тільки соціальні чи суспільні причини. Є строго економічний чинник.

Досить часто громадські організації виконують послуги чи здійснюють громадську корисну діяльність набагато дешевше, ніж це могла б зробити держава. Причому їх діяльність може бути ефективнішою, оскільки її здійснюють люди через свої переконання, а не обов’язкову необхідність.

Проблеми села, особливо в сфері зайнятості та бюджетній, досягли такого напруження, що загрожують дестабілізацією соціального порядку в суспільстві. Коштів зараз не вистачає навіть для “затикання дір”, тому органи місцевого самоврядування мусять шукати шляхів для підтримки стабільності.

Владі доводиться шукати розуміння в населення, хоча б для того, щоб погасити хвилю соціального протистояння.

За умов тісної співпраці урядових структур з такими неформальними об’єднаннями чи організаціями різко зростає ефективність функціонування всього суспільства і мінімізуються державні видатки на розв’язання досить великих суспільних проблем.

Співпраці недержавних організацій потребують представники місцевої влади, адже відомо, що жодна система влади не може реформуватися з середини, – необхідний вплив ззовні. Оскільки державна влада особливої активності в цьому плані не виявляє, основним важелем, що забезпечить зміни можуть стати неурядові організації, які формують і відбивають спільну думку місцевої громади.

Також у процесі співробітництва у представників недержавних організацій накопичується певний досвід і вони можуть розглядатись як “кадровий резерв” органів місцевого самоврядування.

Крім того, залучення активістів недержавних організацій до управління справами органів місцевого самоврядування забезпечує останнім необхідну довіру з боку населення.

Останнім часом досить багато говорять про організацію міжсекторного співробітництва, про необхідність тісної взаємодії влади, недержавних організацій і підприємницьких структур. В пресі з’являються статті, проводяться конференції, теоретичні семінари. Всі розуміють необхідність співпраці, але поки що не вдається подолати розрив між теоретичними міркуваннями і практичними діями.

## Опис проблеми

“Основні напрямки соціальної політики на період до 2004 року”, розроблені Урядом та схвалені Указом Президента України від 24 травня 2000 року, доповнюють та конкретизують стратегічні напрямки щодо перетворення України в європейську соціальну державу, які проголосив Президент у своєму посланні до Верховної Ради 2000 року. Запропоновані в розділі 7 “Основних напрямків” механізми здійснення соціальної політики необхідно було б доповнити таким ефективним механізмом, як соціальне замовлення.

Соціальне замовлення – це форма залучення недержавних, у першу чергу громадських і благодійних організацій, до практичного розв’язання соціальних проблем суспільства, що давно й ефективно застосовують розвинені країни Заходу, насамперед з соціально орієнтованою економікою.

За оцінками американських фахівців, майже третина коштів, що обертаються у некомерційному секторі, надійшла від держави через систему соціальних контрактів. У Франції ця доля сягає 80 відсотків, у Німеччині – 70. В Україні ж обсяг фінансової допомоги держави громадським та благодійним організаціям становить лише 10 відсотків від їхнього бюджету.

У 2000 році завдяки сприянню Міжнародного фонду Чарльза Стюарта Мотта силами Асоціації підтримки громадянських ініціатив “КОВЧЕГ” та Одеського суспільного інституту

соціальних технологій здійснено розробку нормативних і технологічних документів, які забезпечують застосування соціального замовлення як на місцевому, так і на державному рівнях.

Надання соціальних послуг в умовах становлення місцевого самоврядування має базуватися на принципах доступності, ефективності та на громадській підтримці. Доступність передбачає створення такої системи, що забезпечувала б основні потреби населення, особливо громадян-пільговиків, які потребують допомоги внаслідок хвороби або фізичних вад. Застосування цього принципу перш за все потребує від органів місцевого самоврядування фахівців, які забезпечують населення соціальними та медичними послугами.

### *Передумови*

Як показує практика, доступність та ефективність соціальних послуг неможливі без громадської підтримки. В умовах недостатнього фінансування це важливе джерело додаткових коштів і фізичної допомоги. Активна співпраця з громадськими організаціями дає можливість органам місцевого самоврядування використовувати волонтерів і спонсорські кошти.

На сьогодні ситуація в українському законодавстві така: у Цивільному кодексі йдеться загалом про громадські організації в одному контексті з колгоспами; діють закони “Про об’єднання громадян”, “Про благодійність та благодійні організації”, “Про дитячі та молодіжні організації”, “Про професійних творчих працівників та творчі спілки”. Всі ці закони створили правову основу для утворення та діяльності деякого спектру неурядових організацій, але у вигляді лише однієї організаційно-правової форми – членської організації (асоціації, як це прийнято називати у світовій практиці). Також 19 жовтня 2000 року Верховна Рада України прийняла постанову № 2044-III, в якій було вказано, що проект закону про непідприємницькі організації, який внесли на розгляд Верховної Ради народні депутати Матвієнко А.С., Омельченко Г.О., Єрмак А.В., Ситник К.М., взяти за основу і винести на друге читання. Але до цього часу його так і не було винесено на розгляд Верховної Ради.

Чинне законодавство не дає можливості утворювати справжні фонди чи установи, як і виступати співзасновниками таких організацій органам місцевого самоврядування та бізнесу (за винятком благодійних організацій, де засновником може виступати підприємницька юридична особа, але цю можливість реалізувати дуже важко).

Аналогічна ситуація і з наданням платних послуг неурядовими організаціями. З одного боку, ніби й не заборонено, з іншого – і не дозволено, а, на думку податкової інспекції, будь-яка платна послуга автоматично призводить до сплати податків і вилучення недержавної організації з реєстру неприбуткових організацій.

Блок законодавства для місцевого самоврядування також не відпрацьовано, але тут діє базовий Закон “Про місцеве самоврядування в Україні”, який можна спробувати використати для розвитку міжсекторної співпраці, про яку йдеться у законі.

Стаття 26 визначає виключні повноваження місцевої (сільської, селищної, міської) ради:

- “22) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- 23) затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету.”

Як видно з наведених норм Закону, місцева рада має повне право затверджувати місцеві програми, зокрема цільові, й відповідно може встановити порядок їх реалізації. У таких програмах може бути місце для бізнесу та недержавних організацій. Але можна піти й далі й розглянути такі повноваження виконкомів міських, селищних, сільських рад, які зазначені в ст. 27 Закону:

- “8) розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт, (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах, організаціях”.

Цікавою також є норма ст. 32, яка визначає повноваження ради:

- “8) сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров’я, культури, фізкультури і спорту, роботи з молоддю”.

За договірними засадами норма виглядає досить прозоро. Виконком має можливість цілком законно здійснення значної частки комунальних чи інших послуг, що надаються громаді, перекласти на приватні компанії чи недержавні організації (якщо ті мають право надавати ці послуги) на договірних засадах у тому числі й передусім через конкурс.

Що ж стосується норми ст. 32 п. 8, то сприяння роботі місцевих НДО може бути різним: від надання їм пільг з орендної плати в комунальних спорудах до прямого фінансування окремих організацій чи програм, якщо це передбачено місцевим бюджетом.

Чинне податкове законодавство зараз є несприятливим для використання НДО в реалізації місцевих програм, якщо вони братимуть участь у конкурсах на надання послуг чи закупівлю товарів відповідно до ст. 32 п. 8 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Хоча відповідно до чинного Закону “Про оподаткування прибутку підприємств” ст. 7, п. 7.11.13, абзац 3 “під терміном “основна діяльність” слід розуміти діяльність неприбуткових організацій з надання благодійної допомоги, просвітніх, наукових, культурних та інших подібних послуг для суспільного споживання зі створення системи соціального самозабезпечення громадян та для інших цілей, передбачених статутними документами, укладених на підставі норм відповідних законів про неприбуткові організації”, тобто формально НДО може надавати платні послуги, якщо це передбачає статут, але організації, які спробують надавати такі послуги чи запишуть до статуту можливість надання платних послуг, ніколи не отримають статусу неприбуткових.

У 2000 році в Україні було прийнято і введено в дію Закон України “Про закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти”, який має на меті змінити порядок здійснення закупівель на місцевому рівні. Відповідно до нього державними коштами визнаються і кошти місцевих бюджетів, які теж можуть витратитись на закупівлю, хоча сам закон не передбачає детального регулювання питання місцевих закупівель на конкурсній основі, як це зроблено для державного рівня. Але зрозуміло, що реалізація п. 8, п. 27 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” без урахування норм спеціального закону стає неможливою.

Зробивши досить побіжний аналіз чинного українського законодавства, можна зробити такі висновки:

- українське законодавство не достатньо регулює питання всебічного залучення до міжсекторної співпраці та виконання місцевих програм НДО;
- залучення НДО до участі в конкурсі та надання певних видів соціальних послуг територіальній громаді є можливим, якщо організація готова втратити свій статус неприбутковості й спробувати отримати замовлення на такі послуги через участь у відкритих конкурсах на умовах, що впливають із Закону “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”;
- найперспективнішим та юридично врегульованим виглядає залучення до місцевих соціальних програм чи проектів через впровадження механізмів підтримки НДО з боку місцевої влади відповідно до повноважень, передбачених п. 8 ст. 32 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

## Консультації

Об’єднаним споживачем соціальних послуг є територіальна громада. Якість та ефективність соціальних послуг оцінюється не тільки тим, як до цих послуг ставиться громада, а й тим наскільки вони ефективно допомагають людям.

Ініціатива про співробітництво повинна іти від органів місцевого самоврядування в особі керівника високого рангу.

Тільки ті, хто професійно займається проблемами розвитку територій, можуть запропонувати довгострокову й по-справжньому конструктивну стратегію співпраці (а в НДО України, як правило, поки що немає професійних функціонерів).

## Моделювання проблеми

Інструменти політики, які можуть використовуватись для розв'язання цієї проблеми:

- 1) стимулювання;
- 2) регулювання;
- 3) контроль за дотриманням чинного законодавства.

Для досягнення мети держава повинна створити правові механізми для співпраці органів місцевого самоврядування з НДО. Наприклад, одним із стимулів може стати впровадження такого порядку виконання соціальних послуг, за якого НДО не втрачають статусу неприбутковості. Наслідком цього стане покращення їх рівня надання соціальних послуг.

## Альтернативні варіанти

- 1) Створити нормативну базу та регуляторні механізми для поліпшення організації співпраці органів місцевого самоврядування з недержавними організаціями.
- 2) Створення банку даних на громадян, які потребують соціальної допомоги.
- 3) Створення національної агенції регіонального розвитку.
- 4) Запровадження системи місцевих грантових програм.

**Альтернатива 1.** *Створити нормативну базу та регуляторні механізми для поліпшення організації співпраці органів місцевого самоврядування з недержавними організаціями*

*Преваги альтернативи:*

- з'являться реальні законодавчо врегульовані механізми співпраці органів місцевого самоврядування з неурядовими організаціями;
- ухвалення законодавчих актів на загальнодержавному рівні дасть можливість прийняти відповідні місцеві акти і таким чином впорядкувати чинне законодавство;
- світовий досвід свідчить, що ухвалення закону про регіональний розвиток є дуже важливим не тільки через те, що він запровадить чіткі й стабільні правила, але й принаймні тому, що прокладе кінець довготривалим дискусіям щодо його необхідності та сконцентрує увагу на практичній розробці політики регіонального розвитку.

*Недоліки альтернативи:*

- спираючись на чинне законодавство, створити нормативну базу на місцевому рівні, яка б відповідала сучасним вимогам, навряд чи вдасться, оскільки закони України, постанови Кабінету Міністрів не відповідають сучасному стану у сфері співпраці НДО з органами місцевого самоврядування;
- Закон України "Про невідповідності організації" існує лише як проект, немає будь-яких програм державного регулювання співпраці НДО з органами місцевого самоврядування;
- нема місцевих нормативних актів.

**Альтернатива 2.** *Створення банку даних на громадян, які потребують соціальної допомоги*

До перешкод у міжсекторній співпраці можна віднести брак єдиного банку даних на громадян, які потребують соціальної допомоги. Це створює умови, коли один споживач використовує можливості більш ніж одного сектора, а деякі зовсім не одержують соціальної допомоги.

*Преваги альтернативи:*

- можливість контролю за громадянами, які потребують соціальних послуг;
- своєчасне та якісне надання соціальних послуг певним категоріям населення, які цього потребують.

*Недоліки альтернативи:*

- великі фінансові затрати, що необхідні для комп'ютеризації;
- недостатня кількість кваліфікованого персоналу, який зможе працювати з комп'ютерною технікою.

**Альтернатива 3.** *Створення національної агенції регіонального розвитку*

У більшості центральноевропейських держав існують національні агенції з питань регіонального розвитку (під різними назвами у різних країнах) як виконавчі установи, що допомагають відповідному міністерству в його діяльності (Угорщина, Чехія), або як національні ради (Румунія), або як відносно незалежні інституції (Польща).

Найважливішими функціями агенцій є реалізація програм розвитку регіонів та здійснення управління фондами (окрім виконання інформаційної, аналітичної та програмної функцій).

Національні агенції підтримуються мережею агенцій регіонального розвитку у кожному регіоні країни. Останні займаються оперативною діяльністю з планування, розподілу фондів, забезпечення послугами місцевого бізнесу тощо.

У Польщі агенції регіонального розвитку – це неурядові організації із залученням державних інституцій, що функціонують як неприбуткові організації (фонди).

Якою б не була інституційна структура національної політики регіонального розвитку, вона має бути розроблена таким чином, аби сприяти процесу децентралізації, посиленню місцевого самоврядування та створювати сприятливе середовище для широкої громадської участі у плануванні, здійсненні та оцінюванні такого досвіду.

*Переваги альтернативи:*

- можливість надання певних послуг населенню через некомерційні організації, з меншими фінансовими затратами бюджетних коштів;
- можливості для утворення нових робочих місць і зайнятості населення.

*Недоліки альтернативи:*

- нема законодавчої бази, яка б регулювала порядок створення, функціонування та припинення діяльності агентств регіонального розвитку<sup>4</sup>
- недостатньо досвіду для діяльності таких агенцій;
- потребує великих фінансових затрат.

**Альтернатива 4.** *Впровадження системи місцевих грантових програм*

На сьогодні в Україні поки що немає усталеного, законодавчо визначеного поняття гранту, проте сам термін є досить вживаним. Крім того, багато українських некомерційних організацій знають, що таке гранти, лише від іноземних інвесторів, оскільки практика надання грантів від українських донорів для недержавних організацій досить незначна.

Грантом можна назвати особливий вид пожертвувань, що може надаватися за договором між юридичною та фізичною особами і НДО, за умови виконання останньою певних видів робіт, якщо це належить до статутної діяльності НДО.

Крім того, особливою умовою гранту є те, що виконання робіт здійснюється не на користь надавача гранту, тобто грант, може бути нічим іншим, як підтримкою НДО з боку місцевої влади відповідно до норм закону України “Про місцеве самоврядування”.

*Переваги альтернативи:*

- не існує загрози для неприбуткового статусу НДО;
- органи місцевого самоврядування можуть за досить невеликі кошти досягти певних результатів господарської діяльності;
- для органів місцевого самоврядування НДО стають реальним партнерами в справі поліпшення ситуації в територіальній громаді.

*Недоліки альтернативи:*

- потребує додаткових коштів, брак яких досить сильно відчувається в органах місцевого самоврядування;
- потребує додаткового нормативно-правового забезпечення.

**Рекомендації**

Назва альтернативи	Результативність	Ефективність	Справедливість	Адмін. здійсненність	Політ. здійсненність	Підсумок
1.	4	4	3	2	3	16
2.	1	1	2	1	3	7
3.	2	2	1	1	2	7
4.	3	3	4	1	2	13

Найприйнятнішим є запровадження альтернативи 1. Створити нормативну базу та регуляторні механізми для поліпшення організації співпраці органів місцевого самоврядування з недержавними організаціями.

Це дасть змогу НДО надавати якісні послуги населенню, деякою мірою зменшить зловживання правами користувачів, а також надасть можливість державі запровадити механізми контролю за наданням якісних соціальних послуг.

Держава повинна стимулювати створення НДО, що б надавали нові різновиди послуг, впроваджували новітні технології, для розвитку яких не вистачає державних коштів зараз і не вистачатиме найближчими роками. Наприклад, створити НДО, які б спеціалізувалися на розв'язанні проблем громадянського суспільства, боротьбі з корупцією, питаннях міського та регіонального розвитку.

Нова нормативно-правова база повинна запровадити механізми взаємодії між державними і недержавними організаціями. Адже зараз є випадки, коли державні соціальні служби відмовляються обслуговувати тих людей, які отримують разові допомоги від НДО; коли місцеві державні адміністрації укладають угоди з недержавними організаціями про співпрацю, що, проте, не підкріплені відповідною нормативною базою.

Нинішнє українське законодавство, що регулює питання діяльності НДО стало певним гальмом подальшого розвитку мережі організацій громадянського суспільства в Україні. Багато правил й процедур застарілі й недостатньо прозорі. Особливо важливим є встановлення ефективнішої та зрозумілішої системи бюджетного фінансування діяльності НДО, та покращення їхніх можливостей самостійно заробляти кошти.

Всього цього можна досягти лише через внесення змін до нині чинних та ухвалення нових законів.

**Впровадження**

На етапі впровадження можуть виникнути певні проблеми:

- недосконалість нормативно-правової бази;
- незацікавленість державних органів та деяких органів місцевого самоврядування в зміні нинішньої ситуації;
- брак фінансування чи його недостатність;
- невідповідність кадрів і їх відсутність в регіонах.
- Впровадження в життя цієї альтернативи передбачає:
- розроблення місцевих комплексних програм співпраці між НДО та органів місцевого самоврядування;
- проведення громадських слухань з питань розв'язання цієї проблеми та оприлюднення можливих варіантів її розв'язання;
- розроблення місцевих бюджетів з врахуванням коштів на співпрацю з недержавними організаціями.

**Використані джерела**

1. Конституція України. – К., 1996.
2. Основні напрямки соціальної політики на період до 2004 року: Указ Президента України від 24 травня 2000 року.
3. Закон України “Про об’єднання громадян”.
4. Закон України “Про благодійність та благодійні організації”.
5. Закон України “Про дитячі та молодіжні організації”.
6. Закон України “Про професійних творчих працівників та творчі спілки”.
7. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”.
8. Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств”.
9. Закон України “Про закупівлю товарів, робіт послуг за державні кошти”.
10. Закон України “Про непідприємницькі організації”.

**Наталія Руденко**

*(Одеський регіональний інститут державного управління УАДУ)*

## **Державне регулювання розвитку депресивних територій**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** пріоритетною для регіонів України постає проблема державного регулювання розвитку депресивних територій.

Внаслідок історичних, природно-географічних чинників, неоднакового економічного розвитку та потенціалу регіонів значно загострилися відмінності між ними в соціально-економічному становищі, які мають тенденцію подальшого зростання. Великі диспропорції між областями України та між районами в межах областей є для більшості економічних і соціальних показників. Значною мірою розвиток такого процесу пов'язаний із недосконалістю чинних механізмів державного регулювання розвитку регіонів.

**Клієнт:** Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України.

**Зацікавлені сторони:** Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади; регіональні органи державної влади, як депресивних, так і розвинених регіонів (донорів); місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування; господарчі суб'єкти, територіальні громади.

**Цілі розв'язання проблеми:** зменшення міжрегіональних диспропорцій, подолання депресивного стану окремих територій, забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку регіонів України.

#### **Альтернативні варіанти:**

1. Законодавче надання території статусу депресивної та забезпечення державної фінансової підтримки її розвитку.
2. Створення спеціальних (вільних) економічних зон на депресивних територіях.
3. Використання власних ресурсів території, виявлення резервів саморозвитку.
4. Спільні заходи центральних, регіональних органів влади, органів місцевого самоврядування із залученням соціальних та економічних партнерів, спрямовані на стимулювання розвитку регіонів на основі укладання угод щодо регіонального розвитку.

**Рекомендації:** пропонується для впровадження варіант №4.

Альтернатива оснований на проведенні комплексної оцінки соціально-економічного становища регіону, розробки регіональної стратегії розвитку, розробки пропозицій щодо необхідності залучення державної допомоги. Регіональні стратегії та пропозиції узгоджуються на центральному рівні з подальшою розробкою програми підтримки та укладання угоди між Урядом і Верховною Радою АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами щодо підтримки розвитку регіонів, зокрема розвитку депресивних територій.

Рекомендована альтернатива забезпечить ефективне використання власних ресурсів і залучених коштів. Розробка напрямів розвитку депресивних територій і їх реалізація здійснюватиметься в рамках комплексної програми розвитку регіону. Контрактна система забезпечить відповідальність за виконання умов угоди.

Альтернатива розроблена з урахуванням досвіду з питань підтримки регіонального розвитку Республіки Польща.

## Аналітична записка

### Визначення проблеми

Пріоритетною для регіонів України постає проблема державного регулювання розвитку депресивних регіонів.

Соціально-економічне становище України на сучасному етапі характеризується посиленням міжрегіональних диспропорцій. Динаміка основних показників розвитку свідчить про те, що нерівність між регіонами в економічному і соціальному аспектах має тенденцію до подальшого зростання і загострення. В той час як в одних регіонах спостерігається економічне зростання, інші ще більш занепадають. Великі диспропорції відзначаються як між областями України, так і між районами в межах областей. Все це негативно впливає на структуру державної економіки, ефективність здійснення економічних реформ.

Великі розбіжності в умовах життя населення розвинених міст та територій з низьким потенціалом соціально-економічного розвитку сприймаються як порушення принципів соціальної справедливості і посилюють небезпеку виникнення соціальних вибухів.

Такі процеси обумовлені недосконалістю чинних механізмів державного регулювання розвитку регіонів. Без відповідного державного впливу територіальні диспропорції будуть ще більше поглиблюватися. Тому необхідним постає розробка напрямів державного регулювання розвитку депресивних територій, спрямованих на вирівнювання відмінностей в соціальному та економічному розвитку регіонів.

Проблема необхідності розробки дієвих механізмів державного регулювання розвитку депресивних територій актуальна для всіх рівнів органів державної влади та місцевого самоврядування.

Замовником аналізу проблеми може виступати Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України.

### Опис проблеми

Відмінності у соціальному становищі регіонів України обумовлені історичними, природно-географічними чинниками, нерівномірністю економічного розвитку, неоднаковим потенціалом регіонів.

З початком ринкових реформ розбіжності в регіональному розвитку почали зростати, що пояснюється, з одного боку, наявністю регіонів з різною структурою економіки, з іншого – послабленням регулятивної ролі держави.

Із проблемою подолання депресивності стикаються більшість регіонів країни. Визначення шляхів її розв'язання турбують всі рівні органів державної влади та місцевого самоврядування регіонів. Однак можливості регіонів щодо соціально-економічного розвитку різні. Окремі території через низку об'єктивних причин не здатні своїми силами подолати кризову ситуацію і забезпечити сталий розвиток, а це веде до подальшого зростання диспропорцій. Все це надає підстави для розробки конкретних заходів на державному рівні.

Концепцією державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України від 25 травня 2001 року, визначена необхідність стимулювання розвитку регіонів чи їх частин, у межах яких показники економічного розвитку та соціального забезпечення громадян за критеріями, визначеними законодавством, значно нижчі, ніж відповідні середні загальнодержавні показники.

Таким регіонам передбачається надання статусу “депресивної території”. Але порядок визначення та надання території статусу депресивної, механізм та критерії визначення депресивних територій законодавчо ще не встановлено. Розроблено кілька проектів закону “Про засади стимулювання розвитку регіонів”, які на момент написання аналітичної записки ще доопрацьовуються.

## Консультації

У розв'язанні проблеми зацікавленими сторонами є:

- Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади. Низка розроблених законопроектів демонструє інтерес державних органів до розв'язання цієї проблеми. Вони усвідомлюють, що відродження депресивних територій покращить соціально-економічне становище України в цілому, підвищить рівень національної безпеки, забезпечить основи сталого розвитку держави.
- Регіональні органи державної влади (депресивних регіонів). Розвиток депресивних територій зміцнить потенціал регіону, сприятиме забезпеченню рівноцінних умов життя та праці на всій території регіону.
- Регіональні органи державної влади розвинутих регіонів (донорів). Подолання депресивності зменшить обсяги “переливання” коштів від регіонів-донорів до депресивних регіонів.

На місцевому рівні зацікавленими у розв'язанні проблеми розвитку депресивних територій є:

- - місцеві органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;
- господарчі суб'єкти;
- місцеві громади.

Відродження депресивних територій покращить рівень, якість життя населення, їх соціальний захист. Зростання доходів населення, платоспроможності, зацікавленість у товарах та послугах вплине на розвиток малого та середнього бізнесу. Все це сприяє зміцненню дохідної бази місцевих бюджетів та покращенню рівня надання місцевою владою послуг населенню.

Негативно мають можливість впливати на розв'язання проблеми групи, зацікавлені у протидії впровадженню в країні ринкових економічних реформ.

## Моделювання проблеми

Головною метою розв'язання проблеми є зменшення міжрегіональних диспропорцій, подолання депресивного стану окремих територій, забезпечення їх збалансованого економічного та соціального розвитку.

Для досягнення головної мети необхідним є:

- запровадження стимульних механізмів розвитку депресивних територій;
- забезпечення об'єктивності та прозорості щодо надання державної підтримки розвитку депресивних територій;
- ефективне використання наявного природно-ресурсного, економічного, трудового потенціалу регіонів;
- співпраця органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, недержавних організацій, суб'єктів господарювання щодо подолання депресивності територій.

Для розв'язання визначеної проблеми можуть використовуватися такі *інструменти* регіональної політики:

- 1) організаційно-правові;
- 2) фінансово-матеріальні.

До першої групи слід зарахувати:

- законодавче регулювання (створення відповідної законодавчої бази);
- оптимальне поєднання централізованої координації з розвитком регіональних та місцевих ініціатив;
- програмно-цільовий підхід до розв'язання проблеми регіонального розвитку.
- До другої групи інструментів необхідно віднести:
  - стимулювання (фінансування заходів програм регіонального розвитку частково з державного бюджету);
  - податкову політику;
  - бюджетне регулювання (субсидії, субвенції, дотації);

- інвестиційну та інноваційну політику.

Для оцінювання альтернативних шляхів розв'язання проблеми пропонується обрати *критерії*:

- покращення показників соціального та економічного розвитку території;
- збалансованість інтересів різних зацікавлених груп в економічному та соціальному розвитку території;
- адміністративна здійсненність.

### **Альтернативні варіанти**

Пропонується чотири можливих підходи до розв'язання зазначеної проблеми:

- 1) Законодавче надання території статусу депресивної та забезпечення державної фінансової підтримки її розвитку.
- 2) Створення спеціальних (вільних) економічних зон на депресивних територіях.
- 3) Використання власних ресурсів територій, виявлення резервів саморозвитку.
- 4) Спільні заходи центральних, регіональних органів влади, органів місцевого самоврядування із залученням соціальних та економічних партнерів, спрямовані на стимулювання розвитку регіонів на основі угод щодо регіонального розвитку.

#### ***Альтернатива 1.***                      *Законодавче надання території статусу депресивної та забезпечення державної фінансової підтримки її розвитку*

Згідно з аналізом соціально-економічного стану, за відповідними критеріями визначається територія, якій законодавчо надається статус депресивної. На підставі статусу надається державна фінансова підтримка реалізації заходів соціально-економічного розвитку.

*Переваги альтернативи:*

- державна фінансова підтримка допоможе реалізувати заходи щодо розвитку території з обмеженим власним потенціалом;
- надання території статусу депресивної забезпечить цільове надходження коштів.

*Недоліки альтернативи:*

- через обмеження державних коштів одночасне здійснення в усіх регіонах і в однаковому обсязі фінансової підтримки неможливе;
- недостатня відповідальність за виконання програмних заходів.

#### ***Альтернатива 2.***                      *Створення спеціальних (вільних) економічних зон на депресивних територіях*

*Переваги альтернативи:*

- функціонування СЕЗ забезпечує покращення рівня соціально-економічного становища території;
- не залучаються прямі надходження з державного бюджету на підтримку розвитку території;
- порядок створення і функціонування СЕЗ в Україні законодавчо визначений.

*Недоліки альтернативи:*

- попередній досвід створення СЕЗ в Україні свідчить, що нестабільність українського законодавства стримує іноземних інвесторів: інвестиції в СЕЗ – це переважно вітчизняний капітал.
- наявність СЕЗ ставить вітчизняних виробників у не рівні умови стосовно сплати податків, а надання пільг перетворюється в субсидування їх виробництва за рахунок бюджетних коштів;
- законодавство про СЕЗ потребує удосконалення;

- попередній досвід в Україні свідчить, що не всі території, де створені СЕЗ, характеризуються соціально-економічним зростанням;
- Євросоюз виступає проти впровадження податкових пільг для іноземних інвесторів. У найближчі 3-5 років планується ліквідація СЕЗ в країнах-членах Євросоюзу. Аналогічна проблема постала перед Республікою Польща. Таку ситуацію необхідно враховувати в Україні.

**Альтернатива 3.** *Використання власних ресурсів територій, виявлення резервів саморозвитку*

Подолання депресивності здійснюється без залучення коштів державного бюджету при взаємодії місцевих органів влади, суб'єктів господарювання, громадських організацій та населення (створення кредитних спілок, громадських фондів, впровадження муніципального займу, розвиток недержавних інститутів регіонального розвитку).

*Переваги альтернативи:*

- оптимізація використання власних ресурсів без залучення додаткових державних коштів.

*Недоліки альтернативи:*

- обмеженість власних ресурсів депресивних регіонів;
- невизначеність механізму такої взаємодії.

**Альтернатива 4.** *Спільні заходи центральних, регіональних органів влади, органів місцевого самоврядування із залученням соціальних та економічних партнерів, спрямовані на стимулювання розвитку регіонів на основі угод щодо регіонального розвитку*

*Переваги альтернативи:*

- співфінансування проекту розвитку із державного, місцевих бюджетів, залучених джерел соціальних та економічних партнерів;
- контрактна система забезпечить відповідальність сторін за виконання умов угоди;
- впровадження механізму розвитку депресивної території здійснюється на основі комплексного розвитку всього регіону.

*Недоліки альтернативи:*

- механізм не впроваджувався в умовах України;
- потрібна розробка відповідної законодавчої бази.

Альтернатива розроблена на основі вивчення *досвіду Республіки Польща* щодо підтримки регіонального розвитку та укладання воєводських контрактів.

Підтримка розвитку регіонів у Польщі здійснюється відповідно до Закону “Про засади підтримки регіонального розвитку”, на підставі національної стратегії регіонального розвитку, а також ініціативи самоуправління воєводств.

Державна підтримка розвитку регіонів спрямована на:

- розвиток окремих регіонів країни, покращення якості та умов життя мешканців, а також рівня задоволення потреб спільнот самоуправління;
- створення умов для підвищення конкурентності спільнот самоуправління;
- вирівнювання різниці в рівні розвитку окремих регіонів країни, зрівняння шансів громадян держави незалежно від місця проживання, а також зменшення відсталості слабо розвинених регіонів, і таких, що мають найменш сприятливі умови розвитку.

Для реалізації цих напрямів розробляється державна програма підтримки розвитку регіонів. Цьому передують оцінювання пропозицій та обґрунтувань воєводств щодо необхідності надання державної підтримки, яке проводить створена при голові Ради міністрів Польщі Рада регіональної політики (експертно-дорадчий орган з питань, що стосуються підтримки регіонального розвитку).

Програма визначає зони підтримки, обсяг, порядок і умови державної підтримки заходів регіонального розвитку.

Державна підтримка здійснюється на підставі укладеного контракту між воєводським самоврядуванням (в особі маршалка воєводства) і Радою міністрів Польщі (в особі міністра).

В основу контракту покладена регіональна концепція розвитку. Контракт зазначає конкретні цілі, на які має бути надана підтримка, джерела та розмір коштів фінансування запланованих завдань. Контракт передбачає співфінансування реалізації заходів з державного бюджету, з бюджетів одиниць територіального самоврядування, іноземних джерел тощо.

### **Рекомендації**

Альтернатива 1 не може бути рекомендована, оскільки мала ймовірність того, що її впровадження забезпечить високу результативність та ефективність. Концентрація уваги на окремих територіях без урахування комплексної оцінки всього регіону може призвести до появи нових депресивних територій. Прийняття окремих законів щодо надання територіям статусу депресивних потребує складної процедури їх розробки, ухвалення та впровадження.

Альтернатива 2 не може бути рекомендована, оскільки попередній досвід створення СЕЗ не дав очікуваного ефекту. На шляху європейської інтеграції Україна повинна враховувати тенденції Євросоюзу, зокрема стосовно ліквідації СЕЗ.

Альтернатива 3 не може бути рекомендована, враховуючи обмеженість власних ресурсів депресивних територій.

Рекомендується для впровадження альтернатива 4.

### **Впровадження**

З метою подолання регіональних диспропорцій та забезпечення сталого розвитку регіонів пропонується механізм державного регулювання розвитку депресивних територій на основі досвіду Республіки Польща.

1. Розробка державної стратегії регіонального розвитку.
2. Розробка регіональних стратегій розвитку.

Розробка стратегій здійснюється із залученням науковців, експертів регіонального розвитку, для чого передбачаються відповідні кошти в місцевих бюджетах.

3. Надання пропозицій та їх обґрунтувань з боку регіонів щодо державної підтримки регіонального розвитку, зокрема розвитку депресивних територій.
4. Оцінка та узгодження пропозицій (створення Ради регіонального розвитку при КМУ).
5. Розробка програми підтримки розвитку регіону із зазначенням конкретних цілей, завдань, джерел фінансування.
6. Укладання Угоди щодо підтримки регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України і Верховною Радою АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

### *Законодавство*

Впровадження зазначеного механізму державної підтримки потребує розробки відповідної законодавчої бази. Необхідним стає прийняття закону, який визначить правові, економічні та організаційні засади реалізації державної політики щодо підтримки регіонального розвитку.

### **Використані джерела**

1. Концепція державної регіональної політики: затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341.
2. Проект закону України “Про засади стимулювання розвитку регіонів”.
3. Закон Республіки Польща “Про засади підтримки регіонального розвитку” від 17 березня 2000 р.
4. <http://www.me.gov.ua>
5. <http://www/um-zachodniopomorskie.pl>

**Геннадій Садовий**

*(УАДУ, м. Київ)*

## **Механізми надання місцевим бюджетам міжбюджетних трансфертів як засобу фінансування програм та послуг**

### **Анотація**

#### **Проблема для аналізу**

Одним із ключових інструментів міжбюджетних відносин, який впливає на соціально-економічний розвиток регіонів і самоврядних територіальних одиниць, а також відповідно до принципу субсидіарності щодо надання високоякісних державних послуг населенню за рахунок забезпечення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами, є дієва система міжбюджетних трансфертів.

Прийняття Бюджетного кодексу України та низки постанов Кабінету Міністрів України стало основою застосування міжбюджетних трансфертів як механізму, що гарантує формування збалансованих місцевих бюджетів, і сприяння гармонізації інтересів центру та самоврядних територій у забезпеченні стабільного та динамічного розвитку держави. Було зроблено перші дії до формування рівних умов фінансового забезпечення покладених на місцеві органи влади функцій та справедливого розподілу суспільних послуг між громадянами незалежно від місця проживання.

Разом з тим залишається ще багато недоліків, як в розрахунку дотацій вирівнювання, так і в системі надання субвенцій. Якщо говорити про регіональний розвиток, то в першу чергу це стосується реалізації положень статті 105 Бюджетного кодексу України щодо механізму надання субвенцій з Державного бюджету України на виконання інвестиційних проектів.

Проблема державної інвестиційної підтримки насамперед хвилює та зачіпає рівень районів, сіл, селищ та малих міст, які найбільше потерпають через брак коштів в своїх бюджетах розвитку. Досі не прийнятий законодавчий акт, який би визначав основні засади надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів, та постанова Кабінету Міністрів України, яка б регулювала порядок та механізми надання таких субвенцій.

**Клієнт:** місцеві органи виконавчої влади (в подальшому МОВВ) та органи місцевого самоврядування, в цьому дослідженні це Козятинська районна державна адміністрація.

#### **Зацікавлені сторони:**

- Кабінет Міністрів України;
- Міністерство фінансів України;
- Міністерство економіки та європейської інтеграції України;
- Державне казначейство України;
- Державна податкова адміністрація України.

#### **Цілі розв'язання проблеми:**

Метою цієї аналітичної записки є допомога у створенні в Україні дієвої системи надання міжбюджетних трансфертів на підтримку місцевих інвестиційних проектів, що розв'яже також декілька проблемних питань формування місцевих бюджетів розвитку:

- забезпечення в повному обсязі місцевих бюджетів фінансовими ресурсами для надання населенню високоякісних державницьких послуг, відповідно до проголошеного в концепції Адміністративної реформи принципу субсидіарності [8];
- розв'язання проблеми фінансування програм соціально-економічного розвитку самоврядних територій;
- забезпечення прозорості та ефективності використання коштів, наданих з бюджетів вищого рівня на конкретні програми або цілі бюджетам нижчого рівня.

Розв'язання вищезазначених питань можливе за вдалої розробки механізму надання місцевим бюджетам міжбюджетних трансфертів на підтримку місцевих інвестиційних проектів.

### **Альтернативні варіанти**

Аналізуючи всі наявні в світовій практиці механізми надання трансфертів, для збільшення потенціалу місцевих фінансових ресурсів, які йдуть на фінансування місцевих програм та послуг, можна запропонувати три альтернативи розв'язання цієї проблеми:

- 1) надання субвенцій – цільового (умовного) незалежного трансферту (ЦУНТ);
- 2) надання субвенцій – цільового доповняльного обмеженого трансферту (ЦДОТ);
- 3) надання субвенцій – цільового доповняльного необмеженого трансферту (ЦДНТ).

**Рекомендації:** найприйнятнішим за ефективністю та результативністю використання фінансових ресурсів є третій варіант. Впровадження його не потребує:

- перебудов чинної бюджетної системи;
- створення додаткових концепцій;
- залучення додаткових трудових і матеріальних ресурсів.

## **Аналітична записка**

### **Визначення проблеми**

Недосконалість механізмів надання місцевим бюджетам міжбюджетних трансфертів, як дієвого засобу формування місцевих бюджетів розвитку, фінансування програм та послуг, є однією з причин неможливості на сьогодні надання високоякісних державницьких послуг на місцевому рівні, а також розв'язання місцевою владою економічних і соціальних проблем. Зацікавленими у розв'язанні цієї проблеми в першу чергу виступають МОБВ та органи місцевого самоврядування.

В цій роботі клієнтом виступає Козятинська районна державна адміністрація.

### **Опис проблеми**

Ще нещодавно місцеві бюджети формувались за рахунок частини державних податків і зборів, що передавались до місцевих бюджетів (непрямі трансферти у вигляді податкових розщеплень та поділу податків), які й склали основу в структурі доходів місцевих бюджетів, а також місцевих податків і зборів, що становили невеличку частку в доходах бюджетів (3-8 %), та дотацій з державного бюджету. Це давало певну достатність місцевих органів в доходах і не потребувало досконалої системи прямих міжбюджетних трансфертів.

Починаючи з 1998 року, кількість державних податків і зборів, до яких застосовувався механізм податкового розщеплення (частина надходжень від контингенту передавалась до місцевих бюджетів) і поділ податків, поступово зменшувалась, а збалансування місцевих бюджетів відбувалось за рахунок удосконалення трансфертної політики у сфері прямих трансфертів. Це відбувалось на тлі все більшої ролі місцевих органів влади в наданні державних і громадських послуг, а відповідно збільшення їх потреб в фінансових ресурсах.

Останнім часом, після прийняття в червні 2001 року Бюджетного кодексу України (в подальшому БКУ) ситуація з формуванням місцевих бюджетів відповідає практиці демократичних держав та конституційних засад в Україні. Відповідно до БКУ [2, ст. 108] та розпорядження Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики” від 13.09.2001 № 437-р [13], розроблено і впроваджено за постановою Кабінету Міністрів України № 1195 від 5.09.2001 р. (зі змінами від 22.10.2001 р. та 27.12.2001 р.) порядок розрахунку за відповідними формулами обсягів міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) [10], а також порядок перерахування дотації вирівнювання та субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, а також міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами, за постановою Кабінету Міністрів України № 490 від 11.04.2002р [11].

Обсяги міжбюджетних трансфертів у взаємовідносинах державного бюджету з місцевими бюджетами визначені окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів,

бюджету міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення і бюджетів районів (тобто для 698 бюджетів в 2003 році) [7].

У 2002 році відповідно до статті 97 БКУ було розширено перелік видів трансфертів між державним та місцевими бюджетами.

Дотації вирівнювання були визначені для 676 місцевих бюджетів і становили 4252,8 млн. грн. (у 2001 році – 3817,7 млн. грн.). Дотаційними були 98,4 відсотків районних бюджетів, 53,8 відсотків міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення та 88 відсотків обласних бюджетів. Із міст обласних центрів дотаційними були лише місто Житомир (0,03 млн. грн.) і Кіровоград (6,2 млн. грн.) [5; 6].

Але разом з успіхами в запровадженні нових підходів до застосування міжбюджетних трансфертів у формуванні відповідних мінімальним соціальним стандартам місцевих бюджетів залишаються прогалини в розробці систем формування бюджетів розвитку. Разом з тим негативно позначається вплив суб'єктивних (у порушенні вимог закону) та політичних рішень – формування бюджетних ресурсів на стадії розподілу внутрішньообласних міжбюджетних трансфертів, які у більшості областей характеризуються значним рівнем централізації коштів на обласному та районному рівнях, що призводить до значних труднощів у формуванні бюджетів розвитку сіл, селищ та міст районного значення.

Бракує ефективного механізму надання міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам через неспроможність влади:

- можливість помилкового розподілу фінансових ресурсів між суб'єктами-отримувачами трансфертів;
- соціальні чинники, які стають другорядними, коли діють групи з особливими інтересами та лобіюванням своїх програм та регіонів в питанні отримання фінансових ресурсів;
- політичні чинники, бюрократія, для якої характерні пошук політичної ренти та поведінка монополіста.

Зазначені причини перешкоджають забезпеченню місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, що не відповідає Концепції адміністративної реформи в Україні, за якою передбачається децентралізація влади з наданням широкого спектру високоякісних послуг з боку державного сектора населенню на місцях (населення міст районного значення та сільської місцевості на 2000 р. складало 19,5 млн. осіб) [8].

## Консультації

Висновок про те, що міцне самоврядування – це міцна держава, не викликає заперечень в контексті вищезгаданої Концепції, а тому можна з впевненістю говорити, що така проблема зачіпає великий спектр центральних органів виконавчої влади (у подальшому – ЦОВВ). Але найбільше вона стосується органів місцевого самоврядування, які згідно з ст. 9 “Європейської хартії про місцеве самоврядування” повинні мати кошти відповідні наданим їм повноважень [12].

З ЦОВВ це стосується:

- Кабінету Міністрів України;
- Міністерства фінансів України;
- Міністерства економіки та європейської інтеграції України;
- Державного казначейства України;
- Державної податкової адміністрації України.

Впливати на ситуацію можуть

позитивно:

- Кабінет Міністрів України через прийняття відповідної постанови;
- Верховна Рада України через послідовність в прийнятті нового несуперечливого законодавства;

негативно:

- лобістські групи регіонів і самоврядних одиниць, які є самодостатніми і є противниками солідарної системи фінансового забезпечення.

Аналізуючи програмні документи Уряду, нормативно правові розробки, які вже впровадженні та тільки обговорювані в перерахованих вище ЦОВВ, а також виступи та інтерв'ю державних посадовців, лідерів Асоціацій регіональних та місцевих представницьких органів та голів МОВВ, можна зробити висновок, що всі вище перераховані зацікавлені суб'єкти не перешкоджатимуть, а тільки сприятимуть в ефективному розв'язанні цієї проблеми відповідно до оптимального за Парето розподілу фінансових ресурсів (трансфертів) між бюджетами (державними та місцевими).

### Моделювання проблеми

#### *Основні цілі:*

- створення дієвої системи міжбюджетних трансфертів, для наповнення місцевих бюджетів розвитку фінансовими ресурсами;
- нормативно-правове забезпечення механізму надання місцевим бюджетам розвитку міжбюджетних трансфертів на впровадження програмних і регіональних проектів.

#### *Критерій досягнення цілей:*

- стабілізація змін чинного законодавства;
- справедливість в розподілі трансфертів як рідкісного ресурсу між бенефіціарами;
- здатність забезпечити місцеві органи влади ресурсами, які б стимулюно та таргетивно сприяли їх соціально-економічному розвитку;
- обґрунтованість, демократичність та простота.

#### *Обмеження:*

- виконання нинішніми органами, без створення нових;
- нема додаткових видатків державного та місцевих бюджетів на впровадження нової політики;
- чіткість і простота механізму надання міжбюджетних трансфертів;
- час впровадження;
- контроль за використанням наданих коштів.

Враховуючи основні цілі, критерії їх досягнення та обмеження, а також аналізуючи чинну систему (задекларовану в вищезгаданих нормативно-правових документах), надання міжбюджетних трансфертів зараз відбувається відповідно до ст. 96 БКУ і містить в собі:

- *дотацію вирівнювання*, яка дається на вирівнювання дохідної спроможності місцевих органів для надання населенню послуг на рівні загальнодержавних соціальних стандартів;
- *субвенції*;
- *інші дотації*.

Розв'язання цієї проблеми можливе через застосування, як на державному так і регіональному рівні, відповідно до ст.ст. 96, 97, 101, 105 БКУ, цільових субвенцій на впровадження програм розвитку та соціально-економічних проектів [2].

### Альтернативні варіанти

- 1) надання субвенцій – цільового (умовного) незалежного трансферту (ЦУНТ), який застосовується в дотації вирівнювання;
- 2) надання субвенцій – цільового доповняльного обмеженого трансферту (ЦДОТ);
- 3) надання субвенцій – цільового доповняльного необмеженого трансферту (ЦДНТ).

#### *Альтернатива 1.*

*Надання субвенцій – цільового (умовного) незалежного трансферту (ЦУНТ), який застосовується в дотації вирівнювання*

- Створення системи надання ЦУНТ, як засобу фінансування програм та послуг;
- вирахування універсальної одиниці – мінімум соціальних послуг на одну особу, з врахування державної політики та фінансових затрат на цілі соціально-економічного розвитку країни;

- затвердження системного підходу та механізму надання міжбюджетних трансфертів постановою Кабінету Міністрів України.

#### *Потенційні переваги*

- Можливість отримання дешевших соціальних послуг населенням відповідної території;
- нема затрат місцевих органів, які обмежені в фінансових ресурсах;
- заохочення МОВВ до фінансування програм і послуг, які не є пріоритетними з погляду місцевого самоврядування “елемент впливу на державно-економічну політику регіону”.

#### *Потенційні недоліки*

- Порушується принцип оптимальності за Парето між державним та місцевими бюджетами на величину В (рис.2.);
- породжує інфантильність МОВВ, крім відповідальності за кошти, до розв’язання проблем, які фінансуються з державного бюджету;
- бракує дієвої системи контролю за використанням наданих коштів;
- неефективність використання державних фінансових ресурсів, враховуючи зсув кривої байдужості населення (рис. 1.).

### **Альтернатива 2.**                    *Надання субвенцій – цільового доповняльного обмеженого трансферту (ЦДОТ)*

- Створення системи надання ЦДОТ, як засобу участі в фінансуванні розроблених місцевими органами програм та послуг;
- затвердження системного підходу та механізму надання міжбюджетних трансфертів постановою Кабінету Міністрів України;
- створення конкурсних комісій, які б аналізували пропонувані програми та проекти місцевих органів.

#### *Потенційні переваги*

- Зменшення фінансових ризиків за рахунок перевірки конкурсними комісіями ефективності проектів перед фінансуванням;
- здешевлення соціальних послуг, які отримує населенням відповідної території, та вплив на збільшення рівня споживання тільки суспільних послуг на величину С (рис. 3);
- набагато ефективніша (порівняно з ЦУНТ) можливість заохочення МОВВ до фінансування програм та послуг, які не є пріоритетними з погляду місцевого самоврядування, а також якості послуг.

#### *Потенційні недоліки*

- Загалом неефективне витрачання коштів місцевими органами, “перевитрачання” на послуги, які дофінансовуються з вищих бюджетів, на величину рівну В-А (рис.4);
- бракує реального підходу до визначення своїх можливостей у фінансуванні програм, які можуть дофінансовуватися з вищих бюджетів;
- послаблення в збиранні місцевих податків.

### **Альтернатива 3.**                    *Надання субвенцій – цільового доповняльного необмеженого трансферту (ЦДНТ)*

- Створення системи надання ЦДНТ, як засобу участі у фінансуванні розроблених місцевими органами програм та послуг;
- затвердження системного підходу та механізму надання міжбюджетних трансфертів постановою Кабінету Міністрів України;
- створення конкурсних комісій, які б аналізували пропонувані програми та проекти місцевих органів.

*Потенційні переваги*

- Можливість створення тривалого фінансування, не прив'язаного до конкретних сум, "ліберальніших" умов трансфертування;
- можливість для місцевих органів використовувати гнучку систему фінансування, враховуючи свої фінансові можливості;
- всі інші переваги альтернативи 2.

*Потенційні недоліки*

- Неможливість робити прогностичні розрахунки обсягів фінансування, як на місцевому рівні, так і на державному, але якщо місцева влада не відповідає за зменшення обсягів фінансування, а тільки зменшує величину ЦДНТ, то для іншого ("вищого") бюджету потрібно враховувати свій фінансовий потенціал, або домовлятися про максимальну суму ЦДНТ, надаваного в якийсь період;
- неможливість через це робити точні розрахунки бюджетів;
- всі інші недоліки альтернативи 2.

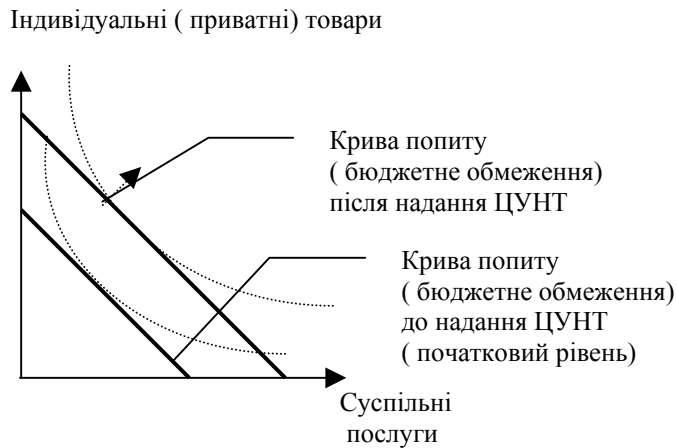


Рис. 1.

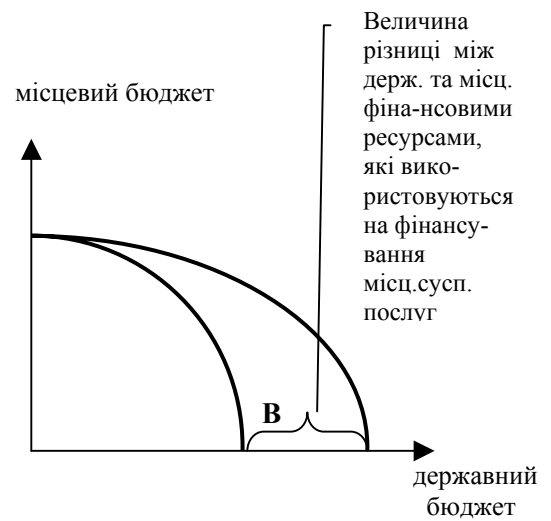


Рис. 2.

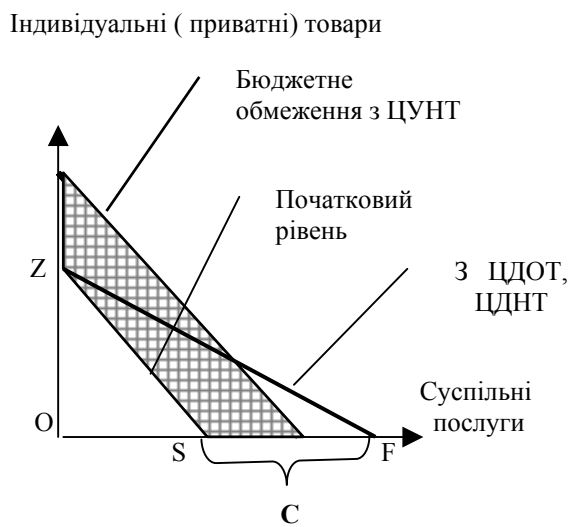


Рис. 3.

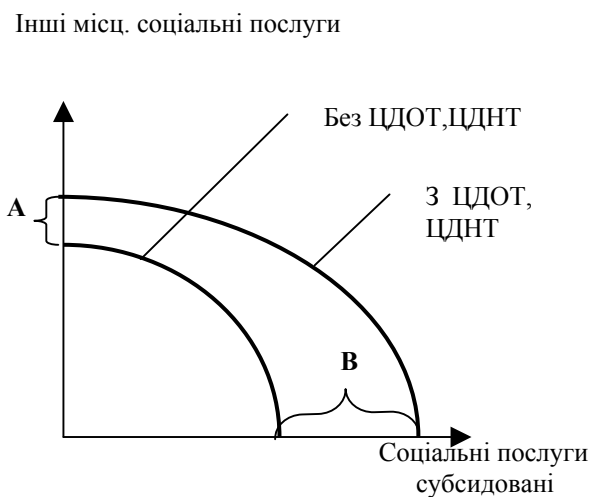


Рис. 4.

Аналізуючи за 5-ма критеріями 3-ри альтернативи, та порівнюючи їхні потенційні переваги та недоліки, можна говорити, що:

- 1) за політичною здійсненністю усі альтернативи мають однакові шанси на впровадження;
- 2) за адміністративними затратами найкраще виглядає 1-ша альтернатива (не створюються конкурсні комісії на всіх рівнях, які будуть використовуватись в 2-й та 3-й альтернативах);
- 3) ефективність (найкращий результат в 2-й та 3-й альтернативах), суттєве збільшення рівня споживання населенням за мінімальних фінансових затрат;
- 4) справедливість найбільше проглядається в 2-й та 3-й альтернативах;
- 5) результативність найкраща в 3-й альтернативі, вимірюється різницями площ фігур S(OZS), S(OZRD) та S(OZF) за умов пріоритетності в наданні суспільних послуг за кошти, які надійдуть за рахунок трансферту.

Зведення оцінок альтернатив наводиться в табл. 1, а також результат оцінювання оптимального рішення за сумою набраних коефіцієнтів (від 1 до 3).

Таблиця 1

### Оцінювання альтернатив

Критерії	Альтерн. 1	Альтерн. 2	Альтерн. 3
Політична здійсненність	Середня (2)	Середня (2)	Середня (2)
Адміністративні затрати	Низькі (3)	Середні (2)	Середні (2)
Ефективність	Низька (1)	Висока (3)	Висока (3)
Справедливість	Низька (1)	Висока (3)	Висока (3)
Результативність	Низька (1)	Середня (2)	Висока (3)
Результат оцінювання альтернативних варіантів	Низька (8)	Середня (12)	Висока (13)

Враховуючи результати оцінювання альтернатив, найдоцільнішим є запровадження 3-ї альтернативи, яка має найкращу сумарну оцінку за 5-ма критеріями (13 балів). Також потрібно звернути увагу і на 2-гу альтернативу, яка не набагато відстала від переможної (12 балів), що свідчить про можливість її застосування, але за певних умов (обмеженість фінансових ресурсів суб'єкта трансфертування або визначеність суми, потрібної на виконання інвестиційного проекту або надання послуги).

Впровадження 3-ї альтернативи не потребує перебудови чинної бюджетної системи; створення додаткових концепцій; залучення додаткових трудових і матеріальних ресурсів.

### Впровадження

1. Управлінню економіки Козятинської райдержадміністрації разом з фінансовим управлінням:
  - розробити системний підхід та механізми надання ЦД О/Н трансфертів (ЦДО/НТ), як основного засобу в реалізації місцевими бюджетами сільських, селищних рад місцевих програм розвитку та підвищення рівня надаваних послуг населенню. Приділити особливу увагу розробці системи оцінювання місцевих програм за ефективністю та результативністю використання бюджетних коштів;
  - розглянути можливість створення конкурсних комісій, які б аналізували пропонувані програми і проекти місцевих органів (сіл, селищ) з метою уникнення ризику в їх реалізації, ефективності використання бюджетних коштів та недопущення порушень законодавства у сфері публічних фінансів.
2. Фінансовому управлінню Козятинської райдержадміністрації проаналізувати виконання районного бюджету за 2 останніх роки, визначити суму, яка була використана на інвестиційні програми в районі та визначити прогнозу суму на наступний рік, що може бути використана як ЦДО/НТ для фінансування інвестиційних програм району та підтримки інвестиційних програм окремих територіальних громад району.
3. Відповідно до п. 6 ст. 18 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, звернутися до Козятинської районної ради з пропозицією затвердити розроблену систему підходу та

механізми надання ЦДО/НТ, як основного механізму дотування місцевих програм розвитку та виділення коштів на інноваційні районні програми [4].

4. Відповідно до п. 2 ст. 18 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”, звернутися через територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в районі з пропозицією до Міністерства фінансів та Міністерства економіки та європейської інтеграції щодо розроблення загальнодержавної системи та механізму надання ЦДО/НТ, як основного механізму фінансування та підтримки місцевих програм розвитку, з подальшим затвердженням їх постановою Кабінету міністрів України.

#### *Наслідки впровадження*

Вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів на рівні держави дасть можливість стабільно та достатньо забезпечувати бюджети розвитку місцевих рад мобільно місцевій владі розв’язувати нинішні та перспективні завдання розвитку, а також надавати високоякісні державні послуги, обсягами та якістю відповідними загальнодержавним стандартам.

Вдосконалення механізмів надання міжбюджетних трансфертів, як гарантів надання населенню високоякісних державних послуг, зробить можливим виважений консенсус у формуванні місцевих бюджетів щодо принципу вирівнювання фінансових можливостей регіонів і принципу бюджетної еквівалентності.

#### **Комунікативний план**

1. Регіональна бюджетна політика держави базується на засадах, визначених статтями 142-143 Конституції України [1] та Концепцією державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України від 25 травня 2001 року №341/2001 [9], через поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, самостійності місцевих органів влади у розв’язанні питань місцевого значення з одночасним підвищенням ролі держави в значному перерозподілі фінансових ресурсів, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.
2. Запроваджуються стимули, які усувають необхідність створення численних вільних економічних зон та територій. Підтримуються дії регіонів, що вишукують власні джерела доходів для успішного розв’язання своїх соціально-економічних проблем і зменшення їх залежності від перерозподілу фінансових ресурсів з інших територій.
3. У короткострокових програмах соціально-економічного розвитку України в державному бюджеті передбачаються кошти на розвиток регіонів, для фінансування капітальних вкладень на найважливіші об’єкти, які мають загальнодержавне значення. Об’єкти регіонального значення будуватимуться за рахунок власних коштів місцевих бюджетів, залучення вітчизняних та іноземних інвесторів, централізації коштів органів місцевого самоврядування, кредитів банків тощо.
4. На основі Концепції державної регіональної політики базуватимуться усі регіональні програми, які затверджуватимуть Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України і забезпечуватимуться фінансовими ресурсами держави.
5. Стабільний характер показників міжбюджетних взаємовідносин з урахуванням елементів зацікавленості місцевих органів влади у формуванні дохідної бази бюджету та ефективності витрачання бюджетних коштів.
6. Чіткіший розподіл між бюджетами дохідних джерел та видаткових повноважень, виділення їх частини, що не враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів.
7. Розроблення та впровадження бюджетних трансфертів, зокрема дотацій, субвенцій, субсидій, та механізму їх надання для забезпечення виконання функцій, які зараз виконують ЦОВВ та МОВВ і можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування.
8. Стимулювання МОВВ та органів місцевого самоврядування до об’єднання на договірних засадах фінансових та інших ресурсів (горизонтальні трансферти) для розв’язання місцевих, регіональних і міжрегіональних проблем розвитку, оптимального використання бюджетних коштів.
9. Реформа міжбюджетних відносин повинна відбуватися тільки на базі нового бюджетного законодавства (Бюджетного кодексу України та нормативно-правових актів) та взаємоузгодженості прав і відповідальності усіх рівнів влади.

**Використані джерела**

1. Конституція України. Конституція Автономної Республіки Крим: Зб. нормат. актів. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 96 с.
2. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III // Бюджетний кодекс України. – К.: АртЕк, 2001. – 75 с.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97 – ВР // Уряд. кур’єр. – 1997. – 14 черв. – № 107-108. – С. 11-20.
4. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” // Електронна версія: адреса в мережі Інтернет: <http://www.rada.dov.ua/lavs/pravo/all/mdpn.htm>.
5. Закон України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” від 07.12.2000 № 2120-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 2-3. – С. 26-88.
6. Закон України “Про Державний бюджет України на 2002 рік” від 20.12.2001 № 2905-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №12-13. – С. 258-360.
7. Закон України “Про Державний бюджет України на 2003 рік” від 26.12.2003 № 380-IV // Електронна версія: адреса в мережі Інтернет: <http://www.rada.dov.ua/lavs/pravo/all/mdpn.htm>.
8. Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22.07.1998 № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1998. №.7 – С. 32.
9. Указ Президента України “Про Концепцію державної регіональної політики” від 25.05.2001р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – №. 22 – С. 20-28.
10. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами” від 05.09.2001. №1195 // Електронна версія: адреса в мережі Інтернет: <http://www.rada.dov.ua/lavs/pravo/all/mdpn.htm>.
11. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку перерахування дотації вирівнювання та субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, а також міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами” від 11.04.2002 № 490 // Електронна версія: адреса в мережі Інтернет: <http://www.rada.dov.ua/lavs/pravo/all/mdpn.htm>.
12. Європейська хартія місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1994. – Вип. 1-2 (6-7). – С. 70-77.
13. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики” від 13.09.2001 № 437 – р // Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи. – К.: Логос, 2002. 211 с.
14. Дотації, субсидії та субвенції, як інструмент бюджетного регулювання в зарубіжних країнах / Наукова доповідь С.В.Слухая. – К.: НДФІ, 1996.
15. Слухай С.В. Особливості фінансової підтримки місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2002. – № 9. – С. 48-55.
16. Місцеві бюджети, податки і збори / За ред. В.А. Граба. – К.: Парламентське видавництво, 2002. – 232 с.
17. Міжбюджетні відносини, як метод державного регулювання економічного соціального розвитку / Матеріали науково-практичної конференції. Ляшенко Г. – К.: НДФІ, 1999. – С. 57-59.
18. Формування місцевих бюджетів та реформування міжбюджетних відносин: Монографія / М.Г.Чумаченко, О.В.Калініченко, О.О.Кордун, О.В.Сергієнко; упорядник М.Г Чумаченко. – К.: Поліс – К, 2001. – 96 с.

*Інтернетні ресурси:*

1. [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
2. [www.zakon.gov.ua](http://www.zakon.gov.ua).
3. [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).
4. [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).

## Світовий досвід реформування міжбюджетних відносин та види використовуваних трансфертів

Реформування міжбюджетних відносин у розвинутих країнах пов'язані насамперед з удосконаленням нинішньої системи та підвищенням її ефективності.

У більшості країн створена або створюється система, яка поєднує широку економічну та фінансову самостійність регіонів у розв'язанні власних проблем соціально-економічного розвитку з адекватною фінансовою підтримкою з боку держави.

В цьому плані досить досконалою можна вважати систему, застосовувану у ФРН. У цій країні до державного фінансового регулювання входить надання територіям права на власні джерела доходів, що вважається пасивним фінансовим регулюванням, а здійснення подальшого розподілу коштів між територіями з метою фінансового регулювання і досягнення регіонами рівня доходів, адекватного їхніх потребам, є активним фінансовим регулюванням.

Починаючи з 1991 року, у Німеччині удосконалюється механізм формування фінансової маси ресурсів та розподілу її в рамках комунального фінансового вирівнювання за допомогою так званої *інвестиційної паушалі*. Суть її полягає в розподілі значної частини інвестиційних дотацій в усіх землях, що здійснюється пропорційно до чисельності населення без подання заяви на отримання дотації чи затвердження окремого проекту. Міста отримують більші інвестиційні паушалі, сільські комуни менші, але обмеження на цільове використання коштів є досить конкретними: на розбудову транспортних комунікацій, на будівництво тощо.

Механізм бюджетного вирівнювання існує і в Україні, та застосовується в *дотації вирівнювання*. Що ж стосується інвестиційних дотацій, то тут ще є проблеми. Так, на 2003 рік прогнозується надання дотацій на інвестиційну діяльність на загальну суму не більше 1% від Державного бюджету (225 млн. грн.) [7], яка на відміну від Німеччини розподілятиметься тільки між областями і в відсотках (від загальної суми), які використовувались в подібній дотації 2002 року. Тобто механізму, який би враховував певні показники областей, нема, не говорячи за яким критерієм, чи яким чином буде розподілена дана сума на місцеві бюджети в областях.

Одним із основних напрямків державної фінансової політики зарубіжних країн є забезпечення необхідного обсягу ресурсів місцевим органам влади.

Вагомим джерелом ресурсів місцевих бюджетів є міжбюджетні трансферти, які є вагомим інструментом коригування надходжень, одержаних органами влади субнаціонального рівня.

За рахунок трансфертів формується значна частина доходів місцевих бюджетів зарубіжних країн (від 35 до 91 %) [14].

Щодо видів, то у країнах із стабільною економікою головну роль відіграють *незв'язані (незалежні) трансферти* (ФРН, Франція, Швеція), у країнах з перехідною економікою (Польща, Латвія) – *зв'язані (цільові)*, практикується надання такого виду трансфертів, як *доповняльні (США)*.

Так, в США федеральні субсидії штатам (місцевим органам влади), які надаються на конкретні цілі (цільові) називаються *субсидіями за категоріями*.

Найважливіші програми субсидій за категоріями є освітні програми та програми розвитку міської зони. Величина субсидій може зростати разом із затратами на рівні штатів і місцевих громад, тобто уряд може дотувати затрати штатів (до повної максимальної суми). Такі субсидії називаються *доповняльними субсидіями*.

Федеральний уряд також повертає дохід від збирання податків штатам та місцевим органам влади у вигляді *одноразових субсидій*, тобто субсидій на реалізацію цілей, бажаних для штатів та місцевих громад. Такі програми називаються *розподілом загальних надходжень* (паушальна субсидія), на відміну від розподілу конкретних (чи за категоріями) надходжень, які є *цільовими субсидіями*.

У 1986 році в США сума *загальних надходжень* становила 4 млрд. дол., тоді як величина *федеральних субсидій за категоріями* адміністраціям штатів та місцевим громадам становила 103 млрд. дол. (більше ніж в 25 разів) і в подальші роки цей розрив продовжував збільшуватись [18].

Разом з тим у розвинутих країнах у структурі трансфертів переважають *гранти широкого призначення* (табл. 2), їх використання обмежується лише можливістю спрямування на поточні чи капітальні цілі, тобто вони подібні до власних податкових надходжень органів місцевої влади.

Таблиця 2

**Співвідношення між капітальними загальними та цільовими грантами у країнах ЦСЄ та СНД (дані за 1999 рік)**

Країна	Разом прями гранти	Поточні гранти	Капітальні гранти	Цільові гранти
<b>Країни Центральної та Середньої Європи (в подальшому ЦСЄ)</b>				
Естонія	100,0	67,8	32,2	40,2
Латвія	100,0	100,0	0,0	89,9
Литва	100,0	88,3	11,7	45,2
Польща	100,0	93,7	6,3	38,2
Словаччина	100,0	100,0	0,0	100,0
Угорщина	100,0	84,5	15,5	31,1
Чехія	100,0	69,1	30,9	100,0
<i>Середнє незважене для ЦСЄ</i>	<b>100,0</b>	<b>86,2</b>	<b>13,8</b>	<b>63,5</b>
<b>Країни СНД</b>				
Азербайджан	100,0	100,0	0,0	0,0
Білорусь	100,0	100,0	0,0	20,0
Вірменія	100,0	100,0	0,0	2,0
Грузія	100,0	100,0	0,0	100,0
Казахстан	100,0	100,0	0,0	0,0
Киргизія	100,0	100,0	0,0	89,8
Молдова	100,0	94,8	5,2	–
Росія	100,0	100,0	0,0	31,1
Таджикистан	100,0	100,0	0,0	0,0
Узбекистан	100,0	100,0	0,0	0,0
Україна	100,0	100,0	0,1	0,0
<i>Середнє незважене для СНД</i>	<b>100,0</b>	<b>99,5</b>	<b>0,5</b>	<b>24,3</b>
<i>Середнє незважене для ЦСЄ та СНД</i>	<b>100,0</b>	<b>94,3</b>	<b>5,7</b>	<b>40,4</b>

Джерело – див [15].

*Спеціальні гранти (цільові)* в кожній з країн мають свої особливості, обумовлені як традиційними історичними чинниками, так і відмінностями системи міжбюджетних взаємовідносин та напрямками економічної політики держави у цій сфері. Загальною тенденцією надання спеціальних грантів у розвинених країнах є насамперед їх інвестиційна спрямованість. Особливу увагу необхідно звернути на те, що у розвинених країнах трансферти розподіляються за об'єктивними критеріями, які враховують відмінності в можливості забезпечення стандартного набору послуг у відповідній місцевості. З цією метою застосовуються такі типи індикаторів локальних фінансових систем: територіальна диференціація, диференціація за рівнем економічного розвитку регіонів.

Механізми визначення міжбюджетних трансфертів мають надзвичайно важливе значення для ефективності та справедливого розподілу місцевих послуг для фіскального оздоровлення місцевих фінансів.

Основні вимоги до побудови системи бюджетних трансфертів сформулював Дж.Мак Мастер. На його думку, ця система повинна:

- враховувати відмінності у фінансових потребах територій, за умов чітко визначеної сфери їхньої відповідальності;
- компенсувати відмінності між урядами одного рівня щодо потенційної можливості фінансування видатків;
- створити стимули для зростання міри використання місцевими органами власного дохідного потенціалу;
- бути стабільною, передбачуваною, відповідати динаміці потреб територій;
- не заохочувати невмотивоване витрачання суспільних коштів [18].

**Галина Сільман**

*(Львівський інститут регіонального управління УАДУ)*

## **Соціальна реабілітація дітей-інвалідів**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** соціальна реабілітація дітей-інвалідів.

Державна підтримка дітей-інвалідів досить довго зводилася лише до певного матеріального забезпечення, надання медичних послуг та початкової освіти. Сьогодні ситуація практично не змінилася. За умов економічної нестабільності, кризового стану гуманітарної сфери інваліди виявилися однією із соціально найнезахищеніших верств населення.

**Клієнт:** Управління у справах сім'ї та молоді Рівненської обласної державної адміністрації.

**Зацікавлені сторони:**

- 1) Міністерство праці та соціальної політики України, Державний комітет України в справах сім'ї та молоді;
- 2) районні державні адміністрації та сільські ради Рівненської області;
- 3) молодіжні громадські організації, що опікуються проблемами неповносправних дітей.

**Мета розв'язання проблеми:** допомогти дітям з різними фізичними та інтелектуальними вадами перебороти труднощі розвитку, виробити побутові та соціальні навички, розвинути свої здібності, повністю інтегруватися в суспільне життя.

**Альтернативні варіанти:**

1. *Продовження нинішньої політики.* Це дасть можливість використати нормативно-законодавчу базу, відповідний досвід, але не забезпечить індивідуального підходу до кожної дитини-інваліда, її повної соціальної реабілітації.
2. *Інклюзивне навчання.* Впровадження цієї альтернативи приведе до розвантаження спеціальних установ для дітей-інвалідів, навчання здорових дітей разом з хворими дасть можливість дітям-інвалідам відчувати себе повноцінними громадянами суспільства.
3. *Створення сучасних дієвих реабілітаційних центрів та передання частини повноважень, відповідальності та коштів недержавним організаціям (НДО), що опікуються проблемами дітей-інвалідів.* Впровадження цієї альтернативи пояснюється більшою вагомістю для сьогодення: це ефективне використання державних коштів, підвищення ролі НДО, розроблення інноваційних програм та їх повна реалізація.

**Рекомендації:** як пріоритетний для впровадження рекомендується варіант 3 – створення сучасних дієвих реабілітаційних центрів та передання частини повноважень, відповідальності та коштів НДО, що опікуються проблемами дітей-інвалідів. До його переваг належать ефективніше використання державних ресурсів, підвищення активності неурядового сектора, урізноманітнення послуг, координація діяльності відповідних державних структур і неурядових організацій щодо допомоги дітям-інвалідам.

### **Аналітична записка**

#### **Визначення проблеми**

У будь-якій країні інваліди є найуразливішою частиною суспільства, що потребує окремої уваги й соціально-економічної та психологічної підтримки. Особливо потреба в захисті зростає за умов кризи в суспільстві.

Соціальне становище та захист інвалідів в Україні регулюється 15 законами. Закон України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” (ст. 2) дає визначення особи, яка є інвалідом: це особа зі стійким розладом функцій організму, зумовленим захворюванням,

наслідком травм або уродженими дефектами, що призводять до обмеження життєдіяльності, до необхідності в соціальній допомозі та захисті. Реабілітація й адаптація (далі – реабілітація) інваліда – комплекс заходів, спрямованих на відновлення його здоров'я та здібностей, створення йому необхідних умов і рівних можливостей в усіх сферах життєдіяльності.

Сучасна практика соціальної реабілітації дітей-інвалідів (особи з вадами розвитку від народження до 16 років) фактично призводить до їхньої ізоляції від суспільства, позбавляє можливості повноцінного спілкування зі здоровими однолітками, обмежує виявлення і реалізацію їх потенціалу, ускладнює формування необхідної життєвої компетенції та всебічної інтеграції в суспільство.

З боку держави завжди переважало вузьке трактування проблем недієздатних дітей у суто медичному аспекті. Це передбачало надання таких послуг: лікування; догляд, нагляд; надання пенсій, пільг, грошової допомоги; спеціальне навчання і виховання. Враховуючи обмежені можливості дітей-інвалідів, держава таким чином надала їм особливого статусу в суспільстві, який фактично, замість ефективної інтеграції до громадського життя, сприяв їх ізоляції, встановленню невидимого бар'єру між здоровою частиною населення і недієздатними людьми.

Освіта, яка здійснює безпосередній вплив на формування особистості, розвиток її здібностей, можливостей, досягнення життєвого успіху, є головним чинником соціальної адаптації як для здорових дітей, так і для дітей з особливими потребами. За даними Міністерства охорони здоров'я, в Україні налічується понад 152000 дітей-інвалідів до 18 років. Згідно з державною статистичною звітністю, дитяча інвалідність, навіть на тлі зниження народжуваності, має стійку тенденцію до зростання. На сьогодні в Україні існує диференційована мережа спеціальних шкіл-інтернатів 8-ми типів (386 закладів). Система дошкільних освітніх установ для дітей-інвалідів представлена 142 закладами. Але нинішня система утримування дітей-інвалідів у спеціальних інтернатних установах забезпечує потреби лише 20 відсотків дітей з особливими потребами. При цьому відірваність дітей від сім'ї, від звичайного і біологічно близького оточення посилює тиск на дитину. “Несвоєчасне і неповне фінансування призводить нинішні інтернатні установи до їх неспроможності якісно виконувати свої завдання, зумовлює необхідність вироблення прогресивнішої системи соціальної реабілітації дітей-інвалідів, яка б відповідала сучасним вимогам” (“Концепція ранньої соціальної реабілітації дітей-інвалідів”, затверджена Постановою КМУ від 12.10.2000 р. № 1545).

Всі спеціальні заклади, і дошкільні, і шкільні, є інтернатними, тобто закритими. Зокрема, у школі-інтернаті, де діти знаходяться впродовж усього періоду навчання з 8 до 19 років, вони ізолювані від довколишнього життя, здорових ровесників і сім'ї. Як би добре не був організований навчально-виховний процес у школі-інтернаті, розвиток дитини відбувається у вузькому, обмеженому колі шкільного колективу, в маленькому замкненому світі, де все пристосовано до її дефекту, усе зосереджує увагу на тілесній ваді, посилює ізолюваність.

Значна частина дітей, які не підлягають направленню в спеціальні освітні заклади, виховується в сім'ях і, залежно від ступеня захворювання, отримує освіту вдома. Соціальна ситуація з розвитком і вихованням цих дітей також досить складна. Дуже часто діти з вадами розвитку стають для інших членів сім'ї причиною постійних стресів. Іноді батьки вважають дитину безнадійною і допомогу їй обмежують лише медичним лікуванням, не приділяючи належної уваги також спеціальному навчанню та спілкуванню з іншими дітьми. Як правило, такі діти оточені надмірною опікою своїх рідних, що позбавляє їх можливості вироблення елементарних побутових навичок, обмежує їх знання про навколишнє життя, що значною мірою негативно впливає на формування їх життєвої компетенції.

Але соціальна політика України стосовно дітей-інвалідів залишається далеко не досконалою. Спостерігається нескоординованість в реалізації повноважень, а іноді їх дублювання, між відповідними міністерствами (охорони здоров'я, освіти і науки, праці та соціальної політики та Держкомітетом України у справах сім'ї та молоді. Представники міністерств, регіональних та місцевих органів управління вважають здебільшого за краще збереження нинішньої ситуації, вказуючи на обмеженість ресурсів. Проте створення і впровадження нових прогресивних програм часто потребують навіть не фінансових, а суто управлінських рішень. Щоправда, при цьому відповідні працівники змушені відходити від набутих стереотипів управлінської діяльності, навчатися бачити в громадських організаціях партнерів у співпраці, діяти нестандартно,

підтримувати чиюсь та виявляти власну ініціативу, розподіляти повноваження і втрачати монопольний контроль у сфері своєї традиційної компетенції.

Отже, державна політика соціально-реабілітаційної роботи в Україні з дітьми-інвалідами є неефективною. Проблема соціальної реабілітації дітей-інвалідів потребує негайного розв'язання, адже діти-інваліди є рівноправними громадянами суспільства, а тому повинні мати рівні можливості з іншими дітьми. Девізом нової політики має стати: “Рівні можливості дітям з обмеженою дієздатністю – новий життєвий етап”.

### Опис проблеми

За радянських часів в Україні майже зовсім не приділяли уваги проблемам соціальної реабілітації дітей-інвалідів, розв'язання яких давало б їм можливість вести такий же спосіб життя, як і повністю здоровим дітям. Замовчувалися обсяг цієї проблеми та кількість дітей-інвалідів у нашій країні. Певною мірою таку політику збережено і дотепер.

В Україні протягом тривалого часу сформовано систему соціальної підтримки дітей-інвалідів, яка організаційно розподілилася між Міністерством освіти і науки України, Міністерством охорони здоров'я України, Державним комітетом України у справах сім'ї та молоді, Державним комітетом України з питань фізичної культури і спорту, а на регіональному рівні, відповідно до реалізації державної політики щодо соціального захисту дітей із вадами здоров'я, цим займаються:

- управління праці та соціального захисту населення;
- управління у справах сім'ї та молоді;
- центри соціальних служб для молоді;
- Фонд соціального захисту інвалідів;
- підліткові клуби.

Низку питань щодо соціального захисту дітей-інвалідів покладено на мережу центрів “Соціальних служб для молоді” (ССМ). Рівненська область – одна з областей України, в якій повністю завершено формування мережі центрів ССМ. В області працює 21 центр соціальних служб для молоді.

Засади щодо задоволення правових потреб дітей-інвалідів у соціальному захисті, навчанні, лікуванні, соціальній опіці та громадській діяльності відбиті в законах України:

- “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”;
- “Про освіту”;
- “Про пенсійне забезпечення”;
- “Про державну допомогу сім'ям з дітьми”;
- “Про фізичну культуру і спорт”;
- “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”;
- “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні”;
- “Про благодійництво та благодійні організації”;
- в окремих тезах законодавства України про охорону здоров'я, культуру.

У рамках програми “Освіта” (“Україна XXI століття”), Національної програми “Діти України” розроблено пакет нормативно-правових документів, які регламентують діяльність спеціальних навчально-виховних установ для дітей-інвалідів.

На жаль, нещасний випадок, операція або вроджені вади прирікають дитину бути відірваною від суспільного життя. А яке ж ставлення оточення до цих дітей? У найкращому разі ці діти викликають жаль у людей, з якими спілкуються. Слово “інвалід” стає тавром на все життя для багатьох. За кордоном у розвинених країнах для звертання до цих дітей використовують термін “неповносправні діти”.

Державна підтримка дітей та молоді з вадами розвитку досить довго зводилася лише до певного матеріального забезпечення, надання медичних послуг та початкової освіти. Сьогодні ситуація практично не змінилася. За умов економічної нестабільності, кризового стану гуманітарної сфери інваліди є однією з найнезахищеніших соціально верств населення.

В Україні наразі несприятлива екологічна ситуація, низький рівень техніки безпеки та медичного обслуговування, збільшення кількості дітей-інвалідів. Така ситуація вже потребує уваги з боку державних структур.

Таблиця 1

## Дані щодо дітей-інвалідів станом на січень 2002 року

Адміністративна територіальна одиниця	Всього тис. чол. до 16 років	Зростання кількості дітей-інвалідів порівняно з 2000 роком	Кількість дитячих будинків-інтернатів	Кількість дітей, що утримуються у них, тис. чол.
Україна	146,9	7709	443	69,1
Рівненська область	5,353	1832	5	1,537

Соціальна реабілітація дітей-інвалідів – це складний багатогранний комплекс заходів, реалізація яких приведе до позитивних наслідків.

На сьогодні в Україні налічується 146,9 тис. дітей-інвалідів до 16 років, або 141,5 чол. на 10 тис. населення відповідного віку. Показник дитячої інвалідності як в Україні, так, зокрема, і в Рівненській області зростає (таблиця № 1).

Кожна п'ята дитина із зареєстрованих дітей-інвалідів перебуває в інтернатному закладі, решта – виховуються в сім'ях. Мережа дитячих будинків-інтернатів складається з 443 закладів (а в Рівненській області лише 5) де, відповідно, утримуються 69,1 тис. чол. (1 тис. 537 чол.). Слід відзначити, що в Рівненській області немає жодного по-сучасному об-лаштованого реабілітаційного центру для дітей-інвалідів, хоча є ряд підліткових клубів, клубів спілкування, куди активно залучають дітей-інвалідів, але, на жаль, проблеми соціальної реабілітації цієї категорії такі клуби не можуть розв'язати.

Таблиця 2

## Кількість підліткових клубів за місцем проживання у Рівненській області

Адміністративно-територіальна одиниця	Кількість клубів		Кількість учасників		Кількість дітей-інвалідів	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Рівненська область	73	77	7690	7859	1237	1473

Соціальну реабілітацію дітей з обмеженою дієздатністю пропоную реалізувати через створення системи сучасних реабілітаційних центрів для дітей-інвалідів, якими опікуватимуться на регіональному рівні управління у справах сім'ї та молоді разом із неурядовими громадськими організаціями. Найгіршою є ситуація, коли батьки хворої дитини змушені в одному місці користуватися психологічними послугами, в іншому – терапевтичними, логопедичними тощо, в такому наданні реабілітаційних послуг немає єдності та жодних наслідків для оздоровлення (реабілітації) дитини, оскільки кожен зі спеціалістів має власну концепцію підходу до реабілітації, дає свої поради батькам. Щоб створити хорошу терапевтичну програму, дитину треба вивчити комплексно в кожній сфері функціонування, що можуть зробити лише кваліфіковані спеціалісти. По-друге, центр повинен здійснювати опіку не тільки над дитиною, але й над її родиною. Отже, лише проведені реабілітаційні заняття в поєднанні з індивідуальним підходом до кожної дитини можуть дати позитивні результати, адаптувати дитину-інваліда до самостійного життя в суспільстві.

## Консультації (зацікавлені сторони)

Загалом групи інтересів щодо цієї проблеми поділяються на такі.

*Перша* – це неурядові організації інвалідів, які переважно не змирилися з наявним станом справ. Надаючи кошти на діяльність та утримання сучасних реабілітаційних центрів для дітей-інвалідів, громадські організації зможуть забезпечити підтримку державних структур і тим самим допоможуть адаптувати неповносправних осіб до життя та суспільної інтеграції. У розв'язанні цього питання ніяких альтернатив не може бути. Це є конче необхідним, тому що перебування

дітей-інвалідів в інтернатних закладах не розв'язує проблеми повної реабілітації дітей-інвалідів. Через недостатню увагу з боку держави батьки хворих дітей змушені в одному місці користуватися психологічними послугами, в іншому – терапевтичними, логопедичними тощо. В такому наданні реабілітаційних послуг немає єдності і жодних наслідків оздоровлення (реабілітації) дитини, оскільки кожен зі спеціалістів має власну концепцію підходу до реабілітації, дає свої поради батькам. Структуру діяльності реабілітаційного центру показано в додатку 1.

*Друга* – державні установи, що мають опікуватися цією проблемою. Враховуючи, що повне розв'язання цієї проблеми на регіональному рівні неможливе, це є завданням також центральних органів виконавчої влади. Серед них найголовнішу роль відіграють Міністерство праці та соціальної політики України та Державний комітет України у справах сім'ї та молоді. Саме вони повинні вносити пропозиції до Кабінету Міністрів, Адміністрації Президента та Верховної Ради України.

### **Моделювання проблеми**

Реабілітація інваліда – це комплекс заходів, спрямованих на відновлення здоров'я та здібностей інваліда й створення йому необхідних умов і рівних можливостей в усіх сферах життєдіяльності.

*Мета* розв'язання проблеми соціальної реабілітації дітей-інвалідів – допомогти дітям з різними фізичними та інтелектуальними вадами перебороти труднощі розвитку, виробити побутові та соціальні навички, розвинути свої здібності, повністю інтегруватися в суспільне життя.

Для досягнення цієї мети потрібно виконати такі *завдання* та реалізувати *заходи*.

*Завдання 1.* Створити робочу групу з організації відкриття реабілітаційного центру для дітей-інвалідів.

*Заходи:*

- 1.1. Розробити систему конкурсного відбору спеціалістів за допомогою тестових методик.
- 1.2. Провести конкурсний відбір до робочої групи.
- 1.3. Підготувати наказ про створення робочої групи.

*Завдання 2.* Робочій групі розробити пропозиції з обґрунтуванням необхідності відкриття реабілітаційного центру.

*Заходи:*

- 2.1. Провести моніторинг населення.
- 2.2. Обробити дані.
- 2.3. Узагальнити пропозиції.

*Завдання 3.* Розробити необхідний пакет нормативно-правових документів діяльності реабілітаційного центру.

*Заходи:*

- 3.1. Розробити Положення про діяльність реабілітаційного центру відповідно до типового.
- 3.2. Розробити регламент роботи реабілітаційного центру.
- 3.3. Затвердити план діяльності реабілітаційного центру.

*Завдання 4.* Створити єдину мережу банку даних дітей-інвалідів з обов'язковим розподілом за захворюваннями.

*Заходи:*

- 4.1. Зібрати дані про дітей-інвалідів до 16-ти років, які проживають на території області.
- 4.2. Узагальнити дані відповідно до захворювань.

Завдання 5. Провести конкурсний відбір кваліфікованих спеціалістів.

*Заходи:*

- 5.1. Розробити і затвердити штатний розклад реабілітаційного центру.
- 5.2. Оголосити конкурс на заміщення вакантних посад.
- 5.3. Провести конкурс.
- 5.4. Підготувати наказ про призначення на посаду.

Завдання 6. Виділити приміщення для реабілітаційного центру, облаштувати відповідно до технічних вимог.

*Заходи:*

- 6.1. Провести огляд приміщень, що не використовуються.
- 6.2. Відібрати приміщення для реабілітаційного центру.
- 6.3. Здійснити ремонтні роботи відповідно до технічних вимог.

Завдання 7. Налагодити співпрацю з неурядовими організаціями, які опікуються проблемами дітей-інвалідів.

*Заходи:*

- 7.1. Зібрати дані про неурядові організації.
- 7.2. Організувати та провести нараду за участю неурядових організацій і державних органів з метою залучення до співпраці.
- 7.3. Укласти договори про співпрацю.

Завдання 8. Розробити та затвердити індивідуальні реабілітаційні програми.

*Заходи:*

- 8.1. Вивчити методи закордонних індивідуальних реабілітаційних програм.
- 8.2. Узагальнити досвід.
- 8.3. Розробити та затвердити власні індивідуальні реабілітаційні програми.

Завдання 9. Розв'язати питання матеріально-технічного забезпечення центру.

*Заходи:*

- 9.1. Придбати необхідне медичне обладнання, побутовий інвентар, спортивні та навчальні засоби.
- 9.2. Встановити обладнання відповідно до вимог.

Завдання 10. Розв'язати питання державного фінансування реабілітаційного центру.

*Заходи:*

- 10.1. Скласти кошторис витрат на утримання та діяльність реабілітаційного центру.
- 10.2. Подати пропозиції голові ОДА.
- 10.3. Затвердити кошторис.

Завдання 11. Підготувати та оформити набір дітей-інвалідів до реабілітаційного центру.

*Заходи:*

- 11.1. Створити комісію з набору дітей.
- 11.2. Провести відбір.
- 11.3. Укомплектувати групи.

Завдання 12. Залучення батьків, інших членів сім'ї до участі в реабілітаційному процесі.

*Заходи:*

- 12.1. Ознайомити батьків з діяльністю реабілітаційного центру.
- 12.2. Створити батьківську раду при реабілітаційному центрі.
- 12.3. Укласти угоди про співпрацю.

Необхідність виконання вказаних завдань висуває певні вимоги до ресурсів, які треба залучити до розв'язання проблеми соціальної реабілітації (табл. 3).

Таблиця 3

## Структуризація завдань

№ п/п	Завдання	Вимоги до ресурсів	Масштаб реалізації завдання
1	Створення робочої групи	Дієвість, професійний рівень	Регіональний
2	Нормативно-правове забезпечення	Всеохопна нормативно-законодавча база, дієвість	Регіональний
3	Банк даних про дітей-інвалідів	Єдина обласна база даних	Регіональний, районний
4	Кадрове забезпечення реабілітаційного центру	Висококваліфіковані працівники	Регіональний
5	Виділення та облаштування приміщення	Достатність ресурсів	Національний, регіональний
6	Матеріально-фінансове забезпечення	Затвердження кошторису витрат	Національний, регіональний
7	Створення системи управління	Дієвість	Регіональний

**Альтернативні варіанти**

Аналіз ситуації щодо соціальної реабілітації дітей з особливими потребами зумовлює необхідність визначення альтернатив, які забезпечували б ефективну суспільну інтеграцію цієї категорії дітей. Пропонується такі три альтернативи:

- 1) зберегти нинішню державну політику щодо соціальної реабілітації дітей-інвалідів;
- 2) запровадити інклюзивну освіту;
- 3) створити дієві сучасні облаштовані реабілітаційні центри та передати частину повноважень, відповідальності та коштів НДО, що опікуються проблемами дітей-інвалідів.

**Альтернатива 1. Продовження нинішньої політики***Переваги альтернативи:*

- наявність досвіду в наданні навчально-виховних та корекційно-реабілітаційних послуг;
- функціонування спеціально обладнаних установ та підготовлених кадрів для
- обслуговування дітей-інвалідів;
- наявність організаційно-правової бази.

*Недоліки альтернативи:*

- неможливо охопити спеціальною освітою всіх дітей з вадами розвитку;
- немає гнучкої системи державних послуг, яка могла б змінюватися відповідно до потреб цієї категорії;
- соціальна ізоляваність дітей з особливими потребами;
- труднощі у формуванні життєвої компетенції та успішної соціальної адаптації;
- держава виступає монополістом в наданні послуг дітям-інвалідам, обмежуючи активність недержавного сектора.

**Альтернатива 2.**

*Інклюзивне навчання. Технологія інклюзії (долучення) передбачає навчання дітей з особливими потребами у звичайних школах*

В Україні загальна кількість дітей шкільного віку з особливими потребами сягає 110 тис. осіб. З них: 7200 дітей (6,5 %) навчаються у спеціальних класах загальноосвітніх шкіл; 60,5 тис. дітей (55 %) навчаються у спеціальних освітніх закладах-інтернатах; 40 тис. дітей (35 %) навчаються у загальноосвітніх школах без відповідної соціальної підтримки; немає статистичних даних щодо дітей з особливими потребами, які не отримують освіти взагалі.

Існує ряд міжнародних актів, що визначають політику щодо освіти дітей з особливими потребами, обстоюючи їх право на отримання якісної освіти внаслідок розвитку та поширення інклюзивної моделі освіти. Насамперед це Конвенція ООН про права дитини (1991 р.), Стандартні правила рівних можливостей для людей з особливими потребами ООН (1993 р.), Саламанкська декларація (1994 р.).

Українські закони гарантують право дітей на освіту; водночас вони визначають тип загальноосвітніх закладів для дітей з особливими потребами, а саме – заклади спеціального (інтернатного) типу. Хоча батькам згідно із законом надається право вибору загальноосвітнього закладу для дитини, дуже часто таке право лише декларативного характеру, оскільки немає альтернативи чинній системі.

Національна доктрина розвитку освіти обстоює “однаковий доступ до якісної освіти”, “забезпечення варіативності здобуття базової або повної загальної середньої освіти відповідно до здібностей та індивідуальних можливостей”, “доступність освіти в державних навчальних закладах”. Водночас у документі наголошується переважно на “розгортанні мережі навчально-реабілітаційних, соціально-реабілітаційних центрів”. На жаль, національна доктрина не передбачає можливості отримання освіти дітям з особливими потребами в загальноосвітніх закладах (інклюзивної моделі освіти).

*Переваги альтернативи:*

На державному рівні впровадження такої альтернативи допоможе розв’язати проблему суспільної інтеграції зазначеної категорії дітей, сприятиме розвантаженню спеціальних освітніх закладів та створенню сприятливіших та психологічно комфортніших умов для розвитку, виховання та навчання дітей-інвалідів (проживання в сім’ї, можливість спілкування з однолітками), сприятиме подальшому розвитку процесів гуманізації суспільства, формуванню в населення почуття відповідальності та толерантності стосовно осіб з вадами розвитку.

*Недоліки альтернативи:*

- брак досвіду в Україні щодо спільного навчання здорових дітей та дітей-інвалідів, необхідність створення спеціальних навчальних програм;
- переобладнання загальноосвітніх навчальних закладів відповідно до потреб і можливостей дітей-інвалідів;
- розв’язання питань кадрового забезпечення шкіл фахівцями (реабілітологами, дефектологами тощо);
- залучення додаткових коштів як з державного, так і з місцевих бюджетів.

**Альтернатива 3.**

*Створення дієвих сучасних реабілітаційних центрів та передання частини повноважень, відповідальності та коштів НДО, що опікуються проблемами дітей-інвалідів*

Документом, який визначає види, форми й обсяг реабілітаційних заходів, оптимальні строки їх здійснення та конкретних виконавців, є індивідуальна програма реабілітації інвалідів, що розробляють медико-соціальні експертні комісії з урахуванням місцевих можливостей, соціально-економічних, географічних і національних особливостей.

Основними видами реабілітаційної допомоги є медична реабілітація (відновлювальна терапія та реконструктивна хірургія з поступовим протезуванням), професійна реабілітація (професійна орієнтація, відмова від того чи іншого виду, форми й обсягу реабілітаційних заходів, професійне

навчання або перекваліфікація, раціональне працевлаштування), соціально-побутова реабілітація (соціально-побутове влаштування й обслуговування).

Індивідуальна програма реабілітації має рекомендаційний характер. За згоди з індивідуальною програмою реабілітації інвалід зобов'язаний активно сприяти її реалізації.

Щодо діяльності недержавних організацій в інтересах інвалідів, то на сьогодні в Україні зареєстровано близько 30 таких об'єднань, 8,5 % неурядових громадських організацій декларують у своїх програмах роботу з інвалідами як основний напрямок діяльності. Діяльність громадських організацій інвалідів певною мірою заповнює прогалини в державній соціальній політиці, наприклад, забезпечення матеріальними ресурсами (інвалідні візки, фінансування протезування, оплата за лікування тощо), а також сприяння соціалізації інвалідів (особливо дітей), залучення їх до активного суспільного життя через створення новітніх комп'ютерних класів, груп за інтересами, клубів та використання інноваційних методик і підходів до їх навчання, що суттєво полегшує їх подальшу суспільну адаптацію.

#### *Переваги альтернативи:*

- ефективніше використання державних ресурсів;
- підвищення активності неурядового сектора та посилення його відповідальності;
- урізноманітнення послуг відповідно до потреб дітей-інвалідів та їх сімей;
- нема необхідності залучення додаткових державних ресурсів;
- координація діяльності відповідних державних структур та неурядових організацій стосовно допомоги дітям-інвалідам;
- використання наявного державного фінансування та законодавчої бази;
- врахування індивідуального рівня розвитку, особливостей та можливостей кожної дитини-інваліда;
- можливість надати кожній дитині з вадами розвитку необхідне соціальне обслуговування;
- наявність альтернативного підходу щодо реабілітації конкретної дитини та можливість вибору батьками дитини-інваліда прийнятнішого варіанта чи поєднання кількох.

#### *Недоліки альтернативи:*

- бракує досвіду в НДО та належним чином підготовленого персоналу для реалізації повноважень;
- брак достатньої кількості спроможних виконати нові повноваження;
- опір з боку бюрократичних структур, на яких сьогодні покладено завдання з надання соціальних послуг дітям з особливими потребами;
- ускладнення процесу контролю та обліку державних видатків на реабілітацію дітей з вадами розвитку;
- необхідність відповідного кадрового та організаційного забезпечення процедури розроблення індивідуальних реабілітаційних програм.

### **Рекомендації**

Порівняння запропонованих альтернативних варіантів проводилось за п'ятьма універсальними критеріями, результати порівняльного аналізу показано в табл. 4.

Таблиця 4

**Порівняння альтернативних варіантів розв'язання проблеми за п'ятьма універсальними критеріями**

Критерії	Альтернативні варіанти		
	№1	№2	№3
Результативність	1	2	3
Ефективність	1	2	3
Справедливість	1	3	3
Адміністративна здійсненність	3	1	2
Політична здійсненність	2	1	3
Сумарний рейтинг варіанту	8	9	14

Порівняльний аналіз альтернатив доводить перевагу варіанта “Створення дієвих сучасних реабілітаційних центрів та передання частини повноважень, відповідальності та коштів НДО, що опікуються проблемами дітей-інвалідів”, який має найбільший сумарний рейтинг.

Переваги впровадження варіанта 3 – створення системи сучасних реабілітаційних центрів – полягають у тому, що

- кожна дитина-інвалід та її сім'я можуть отримати в реабілітаційному центрі будь-яку допомогу фахівців з соціальної реабілітації безкоштовно;
- хвору дитину не відривають від біологічно рідного та психологічно знайомого оточення, сім'я має змогу надавати необхідну допомогу, залучатись до участі в реабілітаційному процесі;
- реабілітація через систему таких центрів потребує значно менше коштів порівняно з інтернатними установами.

Імовірність досягнення завдань соціальної адаптації дітей-інвалідів (*результативність політики*), які передбачають особистісне становлення дітей з вадами розвитку, оволодіння ними певним обсягом знань, умінь і навичок, необхідних для найповнішої інтеграції їх в суспільство, за умови впровадження такої політики, досить висока.

Про *ефективність* системи ранньої соціальної реабілітації через зазначені центри свідчать такі результати: діти, що пройшли індивідуальні реабілітаційні програми, зможуть навчатися в школі, вишах, влаштовуватись на роботу нарівні зі здоровими дітьми.

Треба зауважити, що модель соціальної реабілітації в сільській місцевості дещо відрізняється від міської. Розв'язанням проблеми є створення постійних відділень соціально-медичної реабілітації при районних або дільничних лікарнях, які надаватимуть послуги дітям-інвалідам від народження до 16 років. Консультації за спеціальною навчально-реабілітаційною програмою, що проводитимуться для батьків, дадуть змогу залучати їх до реабілітаційного процесу, навчати кваліфікованій допомозі під регулярним наглядом фахівців. Створення сучасних реабілітаційних центрів – це модель ранньої соціальної реабілітації дітей-інвалідів, для реалізації якої поєднали свої зусилля медичні, педагогічні та соціальні працівники. Модель передбачає систему реабілітаційних і корекційно-відновлювальних заходів, спрямованих на подолання або зменшення фізичних та інтелектуальних вад дітей-інвалідів.

Додатковими перевагами альтернативного варіанта № 3 є позбавлення держави монопольного права щодо надання соціальних послуг особам з обмеженими психофізичними можливостями та залучення громадськості до активної участі в розв'язанні проблеми. Отже, зростає і показник ефективності третьої альтернативи. Адже в цьому разі наявні державні ресурси (фінансові, кадрові тощо) використовуватимуться раціональніше, а залучення додаткових ресурсів за рахунок неурядового сектора дасть змогу покращити показники кількості та якості соціальних послуг, зробити процес соціальної адаптації дітей-інвалідів гнучким і краще пристосованим до їх потреб.

Інші альтернативні варіанти залишають державні структури головним постачальником соціальних послуг для осіб з обмеженими психофізичними можливостями (зокрема для дітей-інвалідів), тобто держава є єдиною відповідальною стороною, яка бере на себе всі витрати щодо розв'язання проблеми. Як наслідок, за вибору інших варіантів політики (першого або другого) досягнення високих показників *ефективності* та *результативності* видається досить складним.

Вибір варіанта “Створення сучасних реабілітаційних центрів і передання частини повноважень, відповідальності та коштів НДО, що опікуються проблемами дітей-інвалідів”, пояснюється, зокрема, і більшою вагомістю для сьогодення таких критеріїв, як *ефективність* та *політична здійсненність*.

## Впровадження

Для реалізації запропонованого альтернативного варіанта потрібно:

- 1) управлінню у справах сім'ї та молоді Рівненської ОДА звернутись до Міністерства праці та соціальної політики України з ініціативою створення наглядової ради, яка б стежила за дотриманням чинного законодавства;
- 2) депутатам обласної ради запропонувати зміни до ст. 10 Закону України “Про молодіжні та дитячі громадські організації”, зокрема, при затвердженні Державного бюджету України передбачити у видатках фінансування програм, проектів неурядових дитячих організацій, спрямованих на соціальну реабілітацію дітей-інвалідів;
- 3) управлінню у справах сім'ї та молоді ОДА звернутись з пропозиціями до Державного комітету України у справах сім'ї та молоді щодо розроблення положення про організацію та проведення конкурсу програм, проектів НДО, що опікуються проблемами дітей-інвалідів. Створити контрольну комісію, якій НДО щорічно повинні звітувати за використання коштів, виділених на соціальну реабілітацію дітей-інвалідів;
- 4) з метою залучення спонсорських коштів доцільно було б стимулювати підприємців до надання допомоги на соціальну реабілітацію дітей-інвалідів.

Повна реалізація запропонованого для впровадження варіанта – це складний поступовий процес, який триватиме кілька десятків років.

Розпочати реалізацію цієї політики слід із формування відповідної законодавчо-нормативної бази та позитивного ставлення громадськості до запропонованих шляхів розв'язання проблеми соціальної реабілітації дітей-інвалідів.

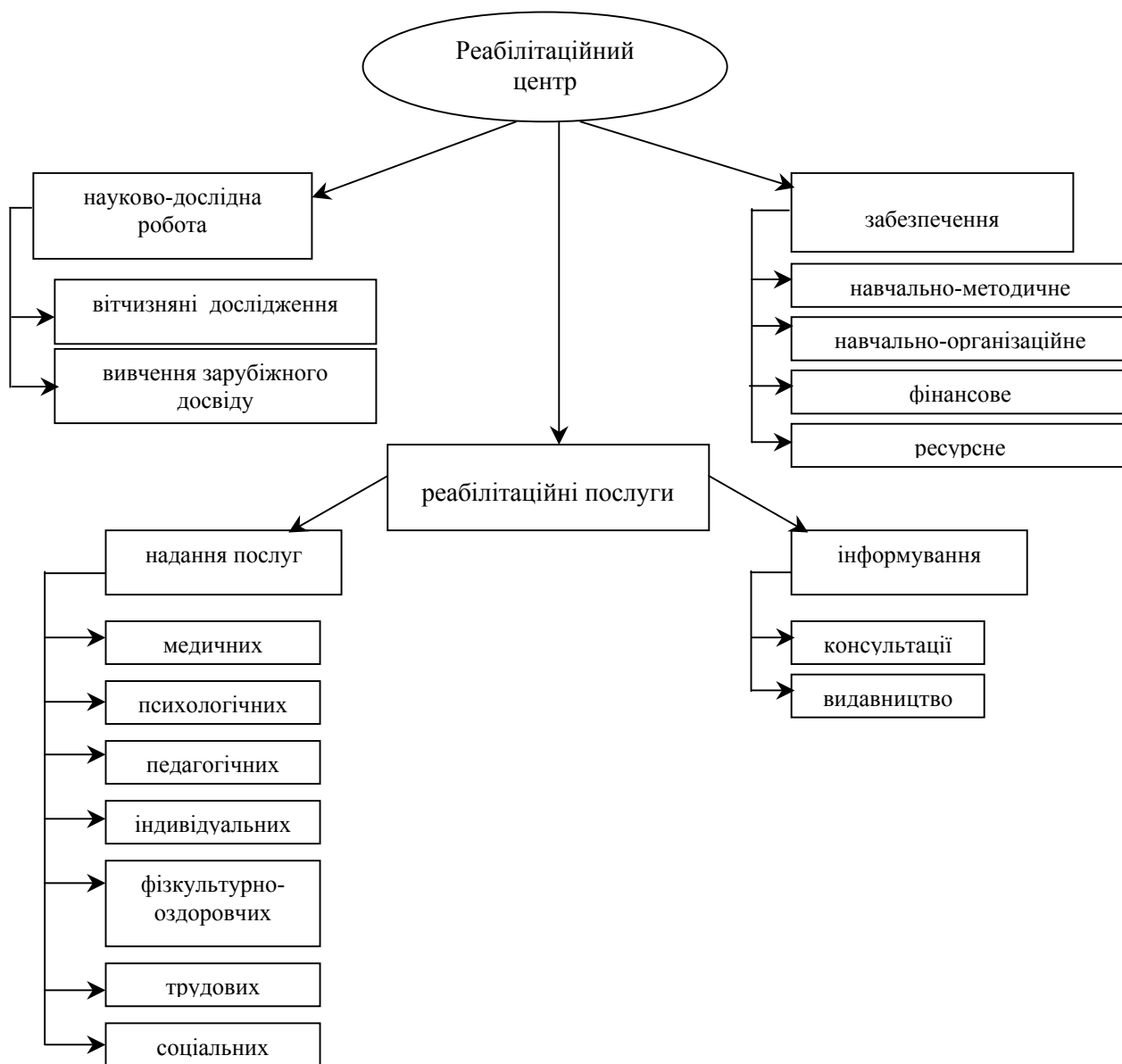
Проблему соціальної реабілітації дітей-інвалідів можна розв'язати таким чином:

розробити та ухвалити Закон України “Про освіту дітей з особливими потребами”, в якому передбачити:

- 1) вільний вибір типу навчального закладу для отримання освіти;
- 2) створення для цих дітей адаптивно-розвивального безбар'єрного середовища (спеціальні ліфти, туалетні кімнати, спеціальне устаткування з урахуванням фізичних вад цих осіб, створення центрів для дистанційної та комунікаційної форм навчання тощо);
- 3) створення системи психолого-педагогічного та медико-соціального, а також юридичного і волонтерського супроводу дітей з особливими потребами;
- 4) розроблення нормативів організації навчального і реабілітаційного процесів, матеріально-технічного, кадрового, спеціального медичного та реабілітаційного супроводів, механізмів ліцензування й сертифікації освітньо-реабілітаційної діяльності.

Із викладеного вище випливає, що розв'язання проблеми соціальної реабілітації дітей-інвалідів можливе за створення сучасних дієвих матеріально забезпечених реабілітаційних центрів із застосуванням індивідуального підходу до кожної дитини; широкого впровадження інклюзивної освіти та передачі частини повноважень, відповідальності та коштів НДО, що опікуються проблемами дітей-інвалідів.

## Структура діяльності реабілітаційного центру



**Олена Слюсаренко**

(УАДУ, м. Київ)

## **Вибір форми підготовки державних службовців з питань європейської інтеграції**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** ефективне здійснення адміністративної реформи в Україні вимагає відповідного кадрового забезпечення. Постає проблема навчання державних службовців з питань європейської інтеграції з метою реалізації державної Програми інтеграції України до Європейського Союзу.

Ресурси держави мають бути сконцентровані на розв'язанні першочергових завдань зазначеної стратегії. Це вимагає відповідним чином підготовлених кадрів державних службовців, причому не лише в центральних відомствах, а й на регіональному і місцевому рівнях. Тому сьогодні актуальною є проблема навчання державних службовців з питань європейської інтеграції з метою створення внутрішнього потенціалу для реалізації державної Програми інтеграції України до Європейського Союзу.

**Клієнт:** Головне управління державної служби України.

**Зацікавлені сторони:** Кабінет Міністрів України, Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, Українська академія державного управління при Президентові України, регіональні інститути державного управління, Центри підвищення кваліфікації та інші навчальні заклади, що готують державних службовців.

**Цілі розв'язання проблеми:** запровадження ґрунтовної підготовки державних службовців з питань європейської інтеграції.

#### **Альтернативні варіанти:**

- 1) Впровадження спеціалізації з питань європейської інтеграції в межах навчальної програми готування магістрів державного управління.
- 2) Організація спеціальних курсів (семінарів) з питань європейської інтеграції на базі академії, регіональних інститутів та центрів підвищення кваліфікації кадрів.
- 3) Організація дистанційного навчання з використанням сучасних засобів комунікації (комп'ютер, мережа Інтернет).

**Рекомендації:** впровадження спеціалізацій з питань європейської інтеграції в межах навчальної програми готування магістрів державного управління (варіант №1).

### **Аналітична записка**

#### **Визначення проблеми**

Європейська інтеграція та членство в Європейському Союзі є стратегічною метою України, бо це найкращий спосіб реалізації її ключових національних інтересів – побудови економічно розвинутої і демократичної держави, зміцнення позицій у світовій системі міжнародних відносин. Досягнення правових, соціальних, політичних та економічних критеріїв вступу до ЄС є питанням не тільки зовнішньої, але й внутрішньої політики України.

Пріоритетним завданням є органічне входження до європейської та світової спільноти, вихід у багатомірний світ складних міжнародних відносин. Як свого часу справедливо наголошував М. Драгоманов, “уся практична мудрість людська може бути в тому, щоб бачити напрямок руху світового, його міру, закон і послужити тим рухом. Інакше той рух піде проти нас, роздавить нас”.

Процес відродження європейської ідентичності нашої держави не повинен бути пущений на самоплив, бо в цьому випадку, може виникнути загроза перетворення України на сировинний придаток Європи, на постачальника дешевої робочої сили, інтелектуальних ресурсів. Як наслідок, буде лише змінено напрям залежності країни з північно-східного на західний.

Процес входження України до Європи має бути сконцентрований на кількох пріоритетних напрямках, одним з яких має стати упровадження національної стратегії європейської інтеграції. Основною метою зазначеної стратегії, згідно з Указом Президента Л.Д.Кучми від 11.06.98 № 615 “Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу”, слід вважати внутрішню адаптацію України до європейських реалій, перетворення інтеграції на потужний генератор внутрішніх змін у державі.

Ресурси держави повинні сконцентруватися на розв’язанні першочергових завдань зазначеної стратегії. Реалізація завдань стратегії вимагає відповідним чином підготовлених кадрів державних службовців, причому не лише в центральних відомствах, а й на регіональному і місцевому рівнях. Тому сьогодні актуальною є проблема навчання державних службовців з питань європейської інтеграції з метою створення внутрішнього потенціалу для реалізації державної Програми інтеграції України до Європейського Союзу.

Загальна програма перепідготування і навчання має забезпечити необхідні знання і навички щодо розуміння цілей інтеграції та Європейського Союзу, його основних інституцій і процесу ухвалення рішень, вміння вести переговори, використовувати європейські інформаційні ресурси, покращення володіння однією з європейських мов. На державному рівні необхідно визначити політику перепідготування і навчання, її конкретні цілі, провести аналіз потреб і наявних ресурсів, оцінити зміст і вплив навчальних курсів, врахувати механізми мотивації державних службовців щодо участі у навчальних програмах перепідготування. На порядку денному має бути вдосконалення і посилення закладів, що пропонують курси з питань європейської інтеграції, а також прискорення запровадження відповідної спеціалізації у рамках навчальних програм університетів та інститутів, як це передбачається Стратегією інтеграції України до ЄС.

На жаль, сьогодні в Україні не готують державних службовців, які б мали належну “європейську” кваліфікацію.

Замовником дослідження є Головне управління державної служби України.

## **Опис проблеми**

За роки незалежності в Україні створена загальнонаціональна система навчання державних службовців. В 1995 році Указом глави держави утворена Українська академія державного управління при Президентіві України як головний вищий навчальний заклад у системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців. За роки існування академія з її регіональними інститутами підготувала 3,3 тис. магістрів державного управління; у закладі підвищили кваліфікацію понад 70 тис. осіб.

Загальнонаціональна система професійного розвитку державних службовців має бути значно удосконалена та спрямована на вивчення актуальних питань реформування системи державного управління в Україні, на створення дієвої системи підготовки державних службовців з питань європейської інтеграції, готування до управлінської діяльності, прийняття рішень, розробки та аналізу політики, стратегічного менеджменту.

Запровадження системи вивчення потреб щодо змісту навчання та зворотного зв’язку (аналізу того, як набуті знання використовуються на практиці) і застосування системи ефективного використання спеціально підготовлених кадрів є необхідним для реформування системи державного управління та реалізації державної Програми інтеграції України до ЄС.

З метою реалізації цієї програми кожного року відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України затверджується Програма дій та пріоритетних напрямків інтеграції України до ЄС, створюється нормативно-правова база.

Одним із засобів інтеграції України в світову спільноту є вивчення та адаптація світового досвіду з питань організації підготовки державних службовців. Це передбачає розширення співробітництва з міжнародними організаціями, зокрема встановлення системи безпосередніх зв’язків органів державної виконавчої влади та навчальних закладів з відповідними органами, організаціями та установами за кордоном, а також розробку навчальних програм з використанням

закордонного досвіду, з метою вдосконалення системи підготовки державних службовців в Україні з питань європейської інтеграції.

Приміром, у Польщі систему підготовки з питань європейської інтеграції було створено протягом останніх п'яти років. Основна її форма – це університетські програми. Тема європейської інтеграції розроблена як дисципліна в рамках магістерської програми післядипломної освіти, яка триває приблизно одного навчального року.

У вивченні європейських питань головну роль відіграє мережа 11 європейських дослідницьких і навчальних центрів, для яких основною статутною функцією є розвиток досліджень і підготовки у сфері європейської інтеграції.

Професійне навчання та підвищення кваліфікації державних службовців є важливим і постійним компонентом польської системи підготовки з питань європейської інтеграції. Воно здійснюється різними способами, серед яких так званій “європейський шлях”, що відіграє дедалі значнішу роль. Ця форма підготовки пропонується абсолютно всім службовцям центрального управління, які відповідають за виконання завдань, пов'язаних з європейською інтеграцією.

Сучасна підготовка “європейський шлях” складається з III етапів:

- етап I – вища міждисциплінарна загальна освіта високого рівня;
- етап II – професійне стажування;
- етап III – спеціалізована підготовка.

Згідно з Законом від 8 вересня 1996 року з метою розробки і координації політики інтеграції Польщі до ЄС був створений Комітет інтеграції, голову якого призначив прем'єр-міністр Польщі. В структурі його є Департамент інформації та навчання з питань європейської інтеграції. Основним завданням департаменту є здійснення діяльності, що має на меті інформаційне, концептуальне та кадрове готування до членства Польщі в ЄС. До сфери діяльності департаменту стосуються: планування, підготовка та координація навчання державних службовців з питань європейської інтеграції.

Починаючи з осені 1998 року, Національна школа державного управління Польщі разом з Національною школою державного управління Франції організовує навчальні студії з питань європейської інтеграції для працівників центральних органів, професійні інтереси яких безпосередньо пов'язані з цими питаннями. Щороку на навчання приймають на конкурсній основі 70 службовців, яких висувають установи, де вони працюють. Лекції в цих студіях об'єднують європейську тематику в широкому розумінні: історію інтеграції, договори з ЄС, судову практику, питання приготування Польщі до членства в ЄС, європолітику та проведення переговорів з ЄС, а також різні тренінги. До проведення занять залучаються викладачі вищих навчальних закладів, державні службовці високого рангу з Франції та Польщі, а також послі країн-членів ЄС в Польщі. Навчальний курс складає 150 годин та закінчується іспитом. Випускники навчальних студій отримують диплом Національної школи державного управління Польщі та Національної школи державного управління Франції. Французький уряд гарантує випускникам студій, які отримали найвищі результати в процесі навчання, стажування у французьких установах.

Зазначені студії викликають зацікавленість та їх високо оцінюють органи державної влади.

Узагальнення європейського досвіду готування державних службовців з питань європейської інтеграції та створення власної сучасної системи підготовки дасть можливість готувати висококваліфікованих фахівців для ефективної реалізації національної стратегії європейської інтеграції України. На сьогодні в Україні таких фахівців мало (близько 150 осіб).

## **Консультації**

Розв'язання проблеми підготовки державних службовців з питань європейської інтеграції та розробка Національної програми перепідготування й навчання державних службовців з питань європейської інтеграції становить інтерес для Кабінету Міністрів України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції, Української академії державного управління при Президентові України.

## Моделювання проблеми

Проблема готування державних службовців з питань європейської інтеграції є не лише актуальною, а й новою для України. Усвідомлення та її розв'язання сприятиме трансформації українського суспільства до щонайпотужнішого фінансово-економічного та політичного центру. Сусідство з ЄС відкриває нові можливості, але в той же час потребує готовності до розв'язання складних питань. Нові вимоги часу порушують складні питання, на які мають відповісти висококваліфіковані фахівці з питань європейської інтеграції.

### *Самостійна ціль:*

- запровадження ґрунтовної підготовки державних службовців з питань європейської інтеграції.

### *Інструментальні цілі:*

- удосконалення нормативного забезпечення;
- становлення системи готування державних службовців з питань європейської інтеграції.

### *Критерій до самостійної цілі:*

- затвердження Національної програми перепідготування й навчання державних службовців з питань європейської інтеграції.

### *Вибір обмежень*

Основними ризиками на шляху отримання позитивних результатів можуть бути:

- неприйняття Національної програми перепідготування й навчання державних службовців з питань європейської інтеграції;
- брак правового забезпечення для реалізації основних завдань Програми інтеграції України до ЄС.

## Альтернативні варіанти

Для розв'язання зазначеної проблеми запропоновано три альтернативи:

- **альтернатива 1.** Впровадження спеціалізації з питань європейської інтеграції в межах навчальної програми готування магістрів державного управління;
- **альтернатива 2.** Організація спеціальних курсів (семінарів) з питань європейської інтеграції на базі академії, регіональних інститутів та центрів підвищення кваліфікації кадрів;
- **альтернатива 3.** Організація дистанційного навчання з використанням сучасних засобів комунікації (комп'ютер, мережа Інтернет)

Через те, що кожного року відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України затверджується Програма дій та пріоритетних напрямків інтеграції України до ЄС, спрямована на реалізацію державної Програми інтеграції України до ЄС, традиційна для аналізу політики альтернатива “нічого не змінювати” не розглядається через її очевидну не конкурентоспроможність.

### *Альтернатива 1. Впровадження спеціалізації з питань європейської інтеграції в межах навчальної програми готування магістрів державного управління*

#### *Переваги:*

- можливість надати ґрунтовну підготовку на систематизованому, послідовному рівні;
- міждисциплінарний підхід в підготовці;
- залучення вітчизняних та закордонних викладачів та експертів з питань європейської інтеграції.

#### *Недоліки:*

- недостатність нормативно-правового регулювання;

- обмежена чисельність слухачів, які набуватимуть освіти за зазначеним напрямком спеціалізації;
- потребує додаткового часу для розроблення навчальної програми та модулів;
- відрив від основного місця роботи на тривалий час (магістерська програма за денною формою навчання триває 1 рік 6 місяців).

**Альтернатива 2.** *Організація спеціальних курсів (семінарів) з питань європейської інтеграції на базі академії, регіональних інститутів та центрів підвищення кваліфікації кадрів*

*Переваги:*

- скорочений термін підготовки;
- широке коло залучених до навчання державних службовців;
- можливість підготувати більшу кількість фахівців за рахунок скороченого терміну навчання.

*Недоліки:*

- недостатність нормативно-правового регулювання;
- недостатня кількість експертів та викладачів з питань європейської інтеграції (в регіонах);
- неможливість отримати ґрунтовну підготовку з питань європейської інтеграції через скорочений термін;
- нема міждисциплінарного підходу за браком часу.

**Альтернатива 3.** *Організація дистанційного навчання з використанням сучасних засобів комунікації (комп'ютер, мережа Інтернет)*

*Переваги:*

- широкий доступ до закордонних і вітчизняних інформаційних ресурсів;
- можливість навчання без відриву від основного місця роботи.

*Недоліки:*

- обмежений доступ до електронних засобів комунікації, насамперед в регіонах;
- труднощі пов'язані з використанням курсів з питань європейської інтеграції, які пропонують ЄС та Світовий банк, через недостатній рівень підготовки з іноземних мов.

## Рекомендації

Таблиця 1

Порівняльний аналіз альтернатив

Критерії	Альтернатива 1	Альтернатива 2	Альтернатива 3
<i>1. Оцінкові критерії</i>			
результативність	3	2	1
ефективність	2	1	3
справедливість	2	3	1
<i>2. Практичні критерії</i>			
адекватність	3	2	1
прийнятність	2	3	1
політична здійсненність	3	2	1
адміністративна здійсненність	3	2	1
	18	15	9

За результатами аналізу найвищу результативність має альтернатива 1. Впровадження спеціалізації з питань європейської інтеграції в межах навчальної програми готування магістрів державного управління.

Результативність визначалася як міра досягнення проголошеної цілі.

Впровадження спеціалізації з питань європейської інтеграції в межах навчальної програми готування магістрів державного управління дасть можливість надати ґрунтовну міждисциплінарну підготовку на систематизованому послідовному рівні, що найбільшою мірою відповідає виконанню поставленого завдання, тобто запровадженню ґрунтовної підготовки державних службовців з питань європейської інтеграції. Критерієм досягнення поставленої цілі є затвердження Національної програми перепідготування й навчання державних службовців з питань європейської інтеграції.

Її затвердження на національному рівні дасть можливість удосконалити нормативне забезпечення державної служби, запровадити і сприяти становленню системи підготовки та ґрунтовній освіті державних службовців з питань європейської інтеграції. Розвиток різних форм готування державних службовців забезпечить варіативність, що сприятиме підвищенню професійного рівня державних службовців.

Рекомендаційний характер щодо впровадження зазначеної альтернативи мають такі пункти:

- розробити програму готування й перепідготування державних службовців з питань європейської інтеграції на державному рівні, яка забезпечить необхідні знання та навички щодо розуміння цілей інтеграції до ЄС;
- розробити навчальні програми готування державних службовців з питань європейської інтеграції, провести аналіз змісту навчальних програм та впливу підготовки на подальшу професійну діяльність;
- забезпечити відповідність змісту навчальних програм потребам державних службовців;
- впровадити спеціалізацію з питань європейської інтеграції в межах навчальної програми готування магістрів державного управління.

## **Впровадження**

Враховуючи сказане, з метою запровадження ґрунтовної підготовки державних службовців з питань європейської інтеграції необхідно:

1. Виробити державну політику перепідготування та навчання державних службовців з питань європейської інтеграції, а саме:
  - визначити конкретні цілі;
  - провести аналіз потреб і оцінювання наявних ресурсів;
  - запровадити ефективну систему оцінювання змісту навчання та результативності набутої підготовки, її впливу на службову діяльність;
  - модернізувати систему готування державних службовців;
  - визначити основні критерії оцінювання ефективності навчання;
  - урахувати механізми мотивації державних службовців щодо участі у навчальних програмах та програмах перепідготування.
2. Розробити і затвердити Національну програму перепідготування й навчання державних службовців з питань європейської інтеграції. Передбачити кошти в державному бюджеті для її реалізації.
3. Надати пропозиції Кабінету Міністрів України щодо поширення на Україну освітніх, наукових та культурних європейських програм “Сократ”, “Леонардо”, “Молодь” та ін.
4. Розробити і відкрити спеціалізацію з питань європейської інтеграції в межах магістерської програми готування магістрів державного управління.
5. Залучити до участі в процесі перепідготування і навчання державних службовців з питань європейської інтеграції провідних вітчизняних і зарубіжних викладачів та експертів з питань європейської інтеграції.

6. Забезпечити проведення наукових досліджень з питань державного управління в умовах інтеграції України до ЄС. Використовувати результати наукових досліджень в процесі навчання.

### **Використані джерела**

1. Кремень В., Ткаченко В. Україна у контексті глобалізму. – К.: ДрУК, 1998.
2. Україна – 2000 і далі: Геополітичні пріоритети та сценарій розвитку / За ред. О.Ф.Белова. – К. – 1999.
3. Романюк О., Україна на шляху до ЄС: стан та проблеми економічної інтеграції. Європейська інтеграція та Україна. – К.: К.І.С., 2002.
4. Система підготовки державних службовців в зарубіжних країнах/ Пер.з англ. Ю.Д.Полянського – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 424 с.
5. Матеріали науково-практичної конференції (за міжнародною участю) “Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз” (Київ, 29 травня 2002 р.).
6. RAPORT 2000 – 2001. Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. – Warszawa. – 2001.

**Лариса Сталенна**

(УАДУ, м. Київ)

## **Економічні стратегії відродження і розвитку міст**

### **Анотація**

**Проблема для аналізу:** економічні стратегії відродження і розвитку міст.

В нових економічних умовах, котрі спричинили кризу багатьох галузей української економіки, в тяжкому стані опинилися міста, насичені оборонними, текстильними, вугледобувними та іншими підприємствами. Спад виробництва зумовив у цих містах певну ланцюгову реакцію: зростання безробіття, катастрофічне погіршення рівня життя та соціального оточення, труднощі в обслуговуванні житлового фонду й об'єктів інженерної та соціальної інфраструктури. Відомчі об'єкти опинилися у підпорядкуванні місцевих органів влади без забезпечення необхідними у таких випадках джерелами фінансування.

Особливо важко цей процес проходить у так званих монопрофільних містах (містотвірна база яких складається з одного чи кількох підприємств аналогічного профілю). Закриття таких підприємств загрожує, власне, існуванню моно-профільних міст.

Специфічні проблеми розвитку виникають в містах зі складним екологічним станом.

**Клієнт:** Горлівська міська рада.

**Зацікавлені сторони:** Міністерство фінансів, Міністерство економіки, Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство промислової політики, органи місцевого самоврядування, місцеві адміністрації, територіальні громади міст.

**Мета розв'язання проблеми:** створення сприятливого муніципального середовища як сукупності умов життя населення та функціонування господарчих суб'єктів на території цього утворення.

#### **Альтернативні варіанти:**

1. Розвиток декількох провідних галузей промисловості міста.
2. Залучення фірм та інвестицій ззовні.
3. Розвиток малого та середнього бізнесу.

**Рекомендації:** рекомендовано для впровадження варіант № 3.

Аргументи на її користь:

1. Збільшення загальної кількості робочих місць.
2. Розвиток громадського сектора.
3. Можливість надання допомоги місцевому бізнесу не тільки з боку місцевої влади, а й громадських та громадсько-приватних організацій, які діють незалежно (торгові палати, інформаційні центри, корпорації розвитку тощо).
4. Можливість реалізації стратегії за відносно короткий проміжок часу.
5. Відновлення рівноваги між громадою як соціальним утворенням і бізнесом як засобом генерування багатства, зростання добробуту окремих громадян і громади загалом.
6. Створення потужного комплексу економічних інституцій, які витримуватимуть конкуренцію як на місцевому, так і на регіональному та національному ринках.
7. Фінансування ресурсами місцевого походження стимулює нові прогресивні підприємства.
8. Сприяння структурній перебудові економіки міста.
9. Мобілізація місцевих громадських і приватних ресурсів та інтеграція з іншими програмами економічного розвитку.
10. Можливість витримувати періоди нестабільності в економіці держави.

## Аналітична записка

### Визначення проблеми

Сьогодні в Україні, як і в інших посткомуністичних країнах, наприклад, Польщі, помітно зріс інтерес до проблеми економічного розвитку муніципальних утворень, насамперед міст. Місто є складною соціально-економічною системою. Воно відіграє важливу роль в економічному житті держави. Зосередження в містах значного економічного, управлінського, інтелектуального потенціалу може в новій ситуації стати умовою їх перетворення в “полюси зростання” української економіки. Економічний розвиток міст має макроекономічну функцію. Саме на їх території зосереджений економічний потенціал держави, тут створюється національне багатство, формується податкова база. Важливим наслідком успішного економічного розвитку міст стане освоєння економічного простору України, розвиток нових “полюсів зростання” на території кожного регіону. Це дуже важливо для держави, яка, звичайно, є зацікавленою в міському економічному розвитку. Інтерес до економічного розвитку міст в Україні можна пояснити кількома причинами.

По-перше, цей процес є об’єктивним за своєю суттю. Тема економічного розвитку міст та інших типів поселень не є принципово новою. Міста існують давно, і основою життєзабезпечення та покращення рівня життя їх мешканців завжди була економічна діяльність. По-друге, саме в Україні цей інтерес особливо зріс. Це пов’язано з перехідним періодом, який переживає сьогодні наша держава та її міста, які є одночасно “локомотивами” цього історичного процесу та “індикаторами” стану сучасного українського суспільства.

Міста, як і інші муніципальні утворення, одержали закріплену Конституцією самостійність в економічній і соціальній сферах. Вона заснована на розмежуванні компетенції різних рівнів влади, визначенні предметів спільного ведення та передачі частини повноважень згори вниз.

Місцеві органи влади одержали самостійність у розв’язанні питань соціально-економічного розвитку підвідомчих територій, і ринок вирішує, який шлях є майбутнім міст. Економічною основою місцевого самоврядування в Україні стало право самостійно розпоряджатися муніципальною власністю та фінансами. Місцеві органи влади мають можливість і зобов’язані розвивати власну економіку, враховуючи інтереси місцевих жителів. Однак багато міст зазнають труднощів у використанні цих можливостей. Існує багато причин, як “зовнішнього” характеру, так і “внутрішнього”, пов’язаних із необхідністю перебудови організаційного середовища, а частіше – і психології людей, які займаються питаннями місцевого розвитку.

Тому місцевим органам влади необхідно мобілізувати всі наявні ресурси та впровадити нові форми і методи управління, розробити економічну стратегію розвитку місцевої громади, яка допоможе пережити економічну кризу.

### Опис проблеми

Розвиток міст України, як і інших муніципальних утворень, відбувається в складних умовах перехідного періоду. Загострилися “невикорінні” вади спадщини попереднього періоду. Окреслилися нові проблеми достатньо швидкої зміни суспільно-політичної формації.

Наявні також викривлення в економічній та соціальній структурі муніципальних утворень, які склалися в умовах командно-адміністративної системи й радянської планової економіки.

Поселення розвивалися, виконуючи задану “згори” функцію в рамках “політики розміщення продуктивних сил”, орієнтовану на максимальну комплексність та взаємозв’язок. Це призвело, як мінімум, до трьох проблем, з якими стикаються сьогодні українські міста.

Вузькість податкової бази, коли бюджети всіх рівнів дуже залежать від обмеженої кількості підприємств.

Перевантаження податкової бази міст, брак резервів для зниження податкового тягара за рахунок виникнення нових полюсів зростання за межами великих міст чи міських агломерацій. Обтяження виробничого сектора в містах “витратами великого масштабу”, зокрема високими тарифами на комунальні послуги, пов’язаними з ціною підтримки необхідного рівня соціальної інфраструктури. В нових економічних умовах, які спричинили кризу багатьох галузей української економіки, опинилися в важкому стані міста, насичені оборонними, текстильними, вугледобувними та іншими підприємствами. Спад виробництва зумовив в цих містах певну ланцюгову реакцію:

зростання безробіття, катастрофічне погіршення рівня життя та соціального оточення, труднощі в обслуговуванні житлового фонду й об'єктів інженерної та соціальної інфраструктури. Відомчі об'єкти перейшли у підпорядкування місцевих органів влади без забезпечення необхідними у таких випадках джерелами фінансування. Особливо важко цей процес проходить в так званих монопрофільних містах (містотвірна база яких складається з одного чи кількох підприємств аналогічного профілю). Закриття таких підприємств загрожує, власне, існуванню монопрофільних міст.

Специфічні проблеми розвитку виникають в містах зі складним екологічним станом.

Правова база економічного розвитку українських міст досі не розроблена. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", Постанова Верховної Ради "Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів" визначили загальні рамки організації місцевого розвитку, але вони не охопили всіх аспектів щодо активізації життя українських міст.

Це стосується зміцнення фінансово-економічної самостійності, розвитку механізмів місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, реформи відносин в сфері муніципальної власності, формування механізмів економічного розвитку міст.

У Бюджетному кодексі України зафіксовано окремі фінансові засади місцевого самоврядування, але нема ніяких змін щодо принципів старої бюджетної системи, а збережено концепцію мінімального бюджету, заснованого на системі мінімальних стандартів та регульованих надходжень, нормативи відрахувань яких затверджуються Законом про бюджет України кожного фінансового року.

Другою суттєвою проблемою є реформа механізму взаємодії законодавства та оперативного управління у відносинах між місцевими державними адміністраціями та органами влади. Перехід від адміністративного управління до правового регулювання цих відносин в деяких регіонах спровокував спробу глав держадміністрацій забрати повноваження у посадових осіб місцевого самоврядування.

Доступність прямих контактів з іноземними державами дала українським містам можливість виходу на перспективні ринки, залучення інвестицій, вироблення власної зовнішньоекономічної політики. Однак для багатьох українських міст вироблення цієї політики виявилось дуже непростим. Вони потрапили в складний економічний простір, де йде постійна боротьба за інвестиції, які є основою економічного розвитку міст, забезпечують їх податкову базу та зайнятість мешканців. В цьому змаганні є свої закони та правила, спрямовані на створення режиму максимального сприяння інвесторів. На тлі складної внутрішньої політичної та економічної ситуації необхідно докладати максимум зусиль для залучення інвестицій – як іноземних, так і національних. Також зростає конкурентна боротьба за інвестиції між містами та регіонами.

Однак найважливішими є проблеми суб'єктивного характеру. По-перше, це недостатньо активна позиція самих міст. В умовах ринкової економіки міста не повинні робити ставку на реальну допомогу держави – як організаційну, так і матеріальну – у вигляді дотацій на розвиток місцевого господарства та централізованих державних інвестицій в економіку.

По-друге, працівники міських адміністрацій питаннями самовизначення міста та стратегічних напрямків його розвитку практично не займаються. Причиною цього є брак досвіду такої роботи чи зволікання зі стратегічними завданнями на тлі щоденної роботи.

## Консультації

Сьогодні розв'язання зазначеної проблеми в компетенції Міністерства фінансів, Міністерства економіки, Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства промислової політики, органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, територіальних громад міст.

Для стимулювання економічного розвитку в містах України потрібні системний підхід та послідовні дії усіх зацікавлених установ, груп, осіб.

Основні цілі урядових установ:

1. Забезпечити, щоб здійснення урядової політики допомагало розвитку міської економіки.
2. Створити сприятливі умови для економічного розвитку в містах України.
3. Надати містам необхідну інформацію для оцінювання економіки та ефективності їх діяльності щодо власного економічного розвитку.

4. Гарантувати, щоб інформація була доступною для міст.
5. Забезпечити міста та міські адміністрації кваліфікованими фахівцями для ефективного економічного розвитку.

Основна мета для органів місцевого самоврядування, територіальних громад міст – відмова від утриманських настроїв, розвиток власної ініціативи та підприємництва.

### **Моделювання проблеми**

Мета розв'язання проблеми – створення якісного муніципального середовища як сукупності умов життя населення та функціонування господарчих суб'єктів на території цього утворення.

Критерії досягнення мети:

1. Забезпечення функціонування міських підприємств для підвищення рівня зайнятості та створення робочих місць.
2. Створення рівних можливостей для розвитку бізнесу.
3. Зростання середнього рівня доходів населення.
4. Збільшення тривалості життя.
5. Покращення рівня освіти та охорони здоров'я.
6. Посилення конкурентності місцевих підприємств.
7. Підтримка задовільного стану навколишнього середовища.
8. Підвищення загального рівня економічної активності.
9. Зміцнення соціального партнерства.
10. Досягнення стабільності економіки міста.
11. Зміцнення та диверсифікація загальної структури економіки міста.
12. Створення загальних умов для спільної роботи щодо зміцнення економічного потенціалу мешканців міста, локальних спільнот за місцем мешкання та підприємств.

### **Альтернативні варіанти**

- 1) Розвиток декількох головних галузей промисловості міста.
- 2) Залучення фірм та інвестицій ззовні.
- 3) Розвиток малого і середнього бізнесу

#### ***Альтернатива 1.                    Розвиток декількох головних галузей промисловості міста***

##### *Переваги альтернативи*

- Стимулювання розвитку лише деяких відповідних місцевих підприємств.
- Можливість залучення нових підприємств.
- Можливість економічного зростання завдяки поширенню “ланцюгового ефекту” у всій економічній системі.

##### *Недоліки альтернативи*

- Залежність існування багатьох галузей промисловості від урядової політики (пільги, неплатежі, субсидії, дотації і протекціоністські заходи).
- Імовірність спаду в економіці держави.
- Високий рівень конкуренції.
- Великі обсяги капіталовкладень зі значним ризиком (якщо не вдається залучити нові компанії).

#### ***Альтернатива 2.                    Залучення фірм та інвестицій ззовні***

##### *Переваги альтернативи*

- Збереження і модернізація наявного виробництва, створення нових підприємств.
- Впровадження новітніх технологій та методів організації виробництва.

- Забезпечення зайнятості мешканців міста шляхом збереження робочих місць та створення нових.

#### *Недоліки альтернативи*

- Необхідність формування позитивного іміджу міста.
- Великі обсяги капіталовкладень для формування іміджу міста.
- Банкрутство місцевих фірм.
- Завищена ціна на технології і засоби виробництва.
- Неготовність українських бізнесменів співпрацювати з іноземними партнерами.
- Проблеми залучення інвестицій (невизначеність і нестабільність державної інвестиційної політики; залежність існування багатьох галузей промисловості від урядової політики; недосконала податкова база; незавершеність процесу приватизації; брак ефективних механізмів судової системи для обстоювання інтересів інвестора; проблема репатріації інвестицій).
- Низький рівень кваліфікації працівників місцевих органів влади, брак менеджерів, здатних ефективно працювати з інвесторами в нових умовах.
- Немає “прозорості” в діяльності компаній-інвесторів.
- Довготривале введення інвестиційних проектів.

### *Альтернатива 3.                      Розвиток малого і середнього бізнесу*

#### *Переваги альтернативи*

- Збільшення загальної кількості робочих місць.
- Розвиток громадського сектора.
- Можливість надання допомоги місцевому бізнесу не тільки з боку влади, а й громадських та громадсько-приватних організацій, які діють незалежно (торгові палати, інформаційні центри, корпорації розвитку тощо).
- Можливість реалізації стратегії за відносно короткий проміжок часу.
- Відновлення рівноваги між громадою як соціальним утворенням і бізнесом як засобом генерування багатства, зростання добробуту окремих громадян і громади загалом.
- Створення потужного комплексу економічних інституцій, які витримуватимуть конкуренцію як на місцевому, так і на регіональному та національному ринках.
- Фінансування ресурсами місцевого походження стимулює нові прогресивні підприємства.
- Сприяння структурній перебудові економіки міста.
- Мобілізація місцевих громадських і приватних ресурсів та інтеграція з іншими програмами економічного розвитку.
- Можливість витримувати періоди нестабільності в економіці держави.

#### *Недоліки альтернативи*

- Брак законодавчих норм та промислової політики, які б сприяли розвиткові тих підприємств, котрі використовують економічну базу конкретної місцевості (наприклад, порт, університет або постачальників сировини).
- Значний ризик при фінансуванні підприємств, можливість інвестицій лише у ті підприємства, котрі є рентабельними і мають найбільший потенціал.
- Велика кількість банкрутств новостворених малих фірм.
- Брак фінансових ресурсів на запровадження нових схем діяльності.

## Рекомендації

Порівняння альтернатив за відомими критеріями дає результати, показані в таблиці 1.

Таблиця 1

Критерії	Альтернативи		
	Альтернатива 1	Альтернатива 2	Альтернатива 3
Оцінювані критерії			
Результативність	Низька	Середня	Висока
Ефективність	Низька	Середня	Висока
Справедливість	Низька	Середня	Висока
Політична здійсненність	Низька	Середня	Висока
Адміністративна здійсненність	Висока	Низька	Середня

Враховуючи попередній аналіз наслідків і результатів кожної із запропонованих альтернатив, вважаємо, що найефективнішою є третя.

## Впровадження

Економічний розвиток міста – це комплексний процес змін в міській економіці, спрямований на поліпшення рівня життя міської громади, котрою керують органи місцевого самоврядування із залученням всіх інших зацікавлених осіб.

Розвиток малого і середнього бізнесу – важливий компонент планування місцевої економіки, оскільки залучення, започаткування й збереження різноманітних видів комерційної діяльності – найкращий спосіб будувати здорову економіку.

Важливим елементом побудови стратегії є уточнення набору інструментів економічного розвитку міста, тобто тих практичних заходів, реалізація яких забезпечує виконання поставлених цілей.

Великий блок інструментів стратегії розвитку підприємництва в місті пов'язаний з поліпшенням “господарчого середовища”, тобто зі створенням сприятливих умов для збереження і розвитку наявного бізнесу та залучення нового. Реалізація цих заходів спрямована на зміцнення податкової бази та зростання зайнятості, а відповідний ефект може проявлятися не дуже швидко та виразно. Стратегія розвитку підприємництва не повинна містити програми, орієнтовані на пряме управління роботою економічно самостійних міських підприємств та розраховані на їх бюджетне фінансування (пряме чи за допомогою надання бюджетних гарантій під позики). Регулювання містотвірної бази здійснюється з використанням непрямих методів (податкова політика, політика в галузі підготовки трудових ресурсів тощо).

Ці заходи можуть бути загальними та цільовими для всіх підприємств, тобто спрямованими на вдосконалення галузевої структури міського господарства чи патрунування обмеженої кількості соціально важливих для міста підприємств.

Створення “господарчого середовища” для стимулювання, збереження наявного та розвитку нового бізнесу може здійснюватися за допомогою комплексу фінансових та нефінансових засобів.

Фінансові засоби спрямовані на поліпшення умов роботи бізнесу головним чином за такими напрямками:

- пряме фінансування проектів (програми розвитку соціальної інфраструктури);
- податкова політика (податкові пільги і кредит, пільгове кредитування насамперед для стимулювання інвестицій, рідко – для підтримки наявних підприємств;
- політика гарантій місцевої адміністрації (головним чином для залучення кредитів).

Нефінансові чинники – це організаційні заходи. Перелік їх достатньо великий. Найпоширеніші з них:

- підвищення якості та доступність комунальних послуг (модернізація об'єктів, розміщення мереж, зниження тарифів);
- удосконалення транспортної інфраструктури (поліпшення та розширення мережі шляхів та супутніх об'єктів, розвиток аеропортів т тощо);
- удосконалення системи надання землі та нерухомості (зонування, система продажу та реєстрації прав власності, наведення порядку в податкових та орендних платежах, підготовка міських ділянок та нерухомості до продажу чи орендування);
- поліпшення умов роботи малого та середнього бізнесу (створення центрів підтримки малого та середнього бізнесу, "бізнес-інкубатора", програм перепідготування працівників);
- створення сприятливого іміджу міста.

Сьогодні значно скоротилися надходження до місцевих бюджетів, згортається або навіть припиняється виробництво на колишніх державних підприємствах. У цих умовах дедалі очевиднішою стає необхідність розвитку малого і середнього підприємництва як основного джерела поповнення бюджету міста.

### **Використані джерела**

1. Dennis Judd, Michael Parkinson. Leadership & urban regeneration. – London, 1990.
2. Norton L. Berman. Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego. – Municipium, 2000.
3. Шаров Ю. Стратегічне планування в соціально-технічних системах і в місцевому самоврядуванні. – К.: Вид-во УАДУ, 1996. – 88 с.
4. Едвард Блейклі. Планування місцевого економічного розвитку. Теорія і практика. – Львів: Вид - во Літопис, 2002. – 412 с.

### *Інтернет – ресурси*

1. [www.szcecin.pl/strategia/](http://www.szcecin.pl/strategia/)
2. [www.startplan.leontief.ru](http://www.startplan.leontief.ru)
3. [www.soskin.kiev.ua](http://www.soskin.kiev.ua)
4. [www.prometa.ru](http://www.prometa.ru)

## Рекомендовані джерела з аналізу державної політики

### 1. Список літератури:

- Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії // Публікації SIGMA № 17 / Переклад з французької Л. А. Пашко, Л. А. Хомічак. – К.: Видавництво УАДУ, 1999. – 236 с.
- Амелин В. Н., Дегтярев А. А. Опыт развития прикладной политологии в России // Политические исследования. – 1998. – № 3. – С. 172-178.
- Аналіз вигід і витрат: Практ. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади / Пер. з англ. С. Соколик; Наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: Основи, 1999. – 175 с.
- Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики / Укл.: В. Романов, О. Кілієвич. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 236 с.
- Аналітичні інституції України: Довідник недержавних дослідницьких організацій України. – К.: Інститут посткомуністичного суспільства, АТ “Вид-во “Політ. думка”, 1997.
- Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / Уклали Г. Райт та ін. – К.: Основи, 1996. – 128 с.
- Антонова О. В. Аналіз державної політики в розбудові громадянського суспільства // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУ УАДУ, 2002. – Вип. 1 (7). – С. 62-69.
- Антонова О. В. Розвиток політичної науки як передумова становлення аналізу державної політики // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ, 2001. – Вип. 2 (5). – С. 109-121.
- Антонова О. В. Роль виробників державно-управлінських рішень у процесі формування державної політики // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Ред. кол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУ УАДУ, 2001. – Вип. 3 (6). – С. 86-95.
- Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика / Пер. з англ. В. Шульга. – К.: Основи, 2000. – 190 с.
- Ахременко А. С. Политическое прогнозирование на российском фоне // Вестник Московского университета. – Сер. 12: “Политические науки”. – 1999. – № 1. – С. 20-32.
- Бакуменко В. Методологічна база державно-управлінських рішень // Вісник УАДУ. – 2000. – № 1. – С. 5-19.
- Бакуменко В. Д. Формування державно-політичних рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
- Бакуменко В. Д., Проскура М. І., Холоша В. І. Сучасні підходи до вирішення проблем Чорнобильської Зони відчуження та безумовного (обов’язкового) відселення / За заг. ред. В. І. Холоші. – К.: Видавництво УАДУ, 2000. – 152 с.
- Батыгин Г. А. Обоснование практических рекомендаций в прикладной социологии // Социологические исследования. – 1982. – № 4. – С. 58-70.
- Бек У. От индустриального общества к обществу риска // Thesis. – 1994. – № 5. – С. 161-168.
- Бенвенисте Г. Овладение политикой планирования: Создание реально выполнимых планов и политики, которая ведет к переменам. – М., 1994.
- Бешелев С. Д., Гурвич Ф. Г. Экспертные оценки. – М., 1974.
- Бланкарт Шарль. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Пер. з нім. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
- Блэк С. Введение в паблик рилейшнз. – Ростов Н/Д.: Феникс, 1998. – 320 с.
- Богданов С. Соціальний захист інвалідів. Український та польський досвід / Наук. ред. Олена Палій. – К.: Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 93 с.
- Боришполец К. Методы, методики и процедуры прикладного анализа международных отношений // Международные отношения: Социологические подходы / Под. ред. П. А. Цыганкова. – М., 1998.

- Браун М. Пол. Посібник з аналізу державної політики / Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
- Брус Т. Аналіз державної політики: оцінка як важливий етап процесу // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ. – 2000. – Вип. 1 (1). – С. 83-91.
- Брус Т. Аналіз політики і стратегічне планування // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ. – 2000. – Вип. 2 (2). – С.167-173.
- Брус Т. М. Аналіз державної політики як знаряддя громадянського суспільства // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ, 2001. – Вип. 2 (5). – С. 92-99.
- Брус Т. М. Аналіз праць іноземних науковців з аналізу державної політики // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ, 2001. – Вип. 1 (4). – С. 115-122.
- Бюджетні повноваження парламенту. Українські реалії на тлі світового досвіду / Програма сприяння парламенту України. – К.: Заповіт, 1997. – 142 с.
- Вайс Керол Г. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. / Наук. ред. перекл. О. Кілієвич – К.: Основи, 2000. – 672 с.
- Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.
- Варламова Е. П., Степанов С. Ю. Управленческое консультирование: Социопсихологический срез // Социологические исследования. – 1995. – № 6. – С. 37-43.
- Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. – 808 с.
- Вебер М. Покликання до політики // Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. – К.: Основи, 1998. – С. 173-191.
- Ведунг Еверт. Оцінювання державної політики і програм / Пер. з англ. В. Шульга. – К.: Все увито, 2003. – 350 с.
- Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики: Концепції і практика / Пер. з англ. за наук. ред. О. Кілієвича. – К.: Основи, 1998. – 654 с.
- Вивчення громадської думки як внесок до адміністративної реформи // Публікації SIGMA № 25 / Переклад з англійської С. Ю. Полянський. – К.: Видавництво УАДУ, 2000. – 192 с.
- Вилдавски А., Дейк К. Теории восприятия риска: Кто боится, чего и почему? // Thesis. – 1994. – №5. – С. 268-276.
- Вишневецький А., Канівська В. Проблеми координації міжнародної технічної допомоги в Україні та Польщі. – К., 2002. – 44 с.
- Вплив децентралізації на соціальну політику в Україні (за результатами соціологічного дослідження) / А. В. Ліпенцев, О. Є. Музичук, А. О. Чемерис, В. М. Ципук. – К., 2002. – 144 с.
- Гендерні аспекти державної служби. / М. Пірен, Н. Грицяк, Т. Василевська, О. Іваницька / За заг. ред. Б. Кравченка. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 335 с.
- Гірник А., Бобро А. Конфлікти: структура, ескалація, залагодження. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 172 с.
- Глобальна соціальна політика / Дікон Б., Халс М., Стабс П. – К.: Основи, 1999. – 346 с.
- Головинська В. Україна і Світова організація торгівлі: стан, проблеми, перспективи інтеграції. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 168 с.
- Грановский В., Дацюк С., Хариманга Т. Аналитический доклад “Современные фабрики мысли”, 1999. – К.: Агентство гуманитарных технологий, 1999. – 86 с.
- Грин Д., Шапиро И. Объяснение политики с позиций теории рационального выбора: Почему так мало удалось узнать? // Политические исследования. – 1994. – № 3.
- Дегтярев А. А. Методы политологических исследований // Вестник Московского университета. – Сер. 12: “Политические науки”. – 1996. – № 6. – С. 55-65.

- Дем'янчук О. П. Державна політика та публічна політика: варіант перехідного періоду // Наук. зап. / Нац. Ун-т "Києво-Могилянська академія". – К., 2000. – Т. 18: Політичні науки. – С. 31-36.
- Демидова А. И. Составление научного отчета по результатам социологического исследования // Практикум по социологии / Ред. И. М. Слепенков и др. – М., 1992.
- Дербін Е., Кілієвич О. Економічна теорія і державний сектор: теорія, практика, термінологія, джерела. – К.: УАДУ, 1997. – 110 с.
- Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: Зб. наук. пр. / Кол. авт.; наук. кер. Н. Р. Нижник. – Частина I. – К.: Видавництво УАДУ, 2000. – 224 с.
- Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: Зб. наук. пр. / Кол. авт.; наук. кер. Н. Р. Нижник. – Частина II. – К.: Видавництво УАДУ, 2000. – 312 с.
- Державна політика: аналіз та впровадження в Україні: Конспект лекцій до навчального модуля / Укад. В. А. Рехало, В. В. Терличка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 80 с.
- Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посібник / Кол. авт.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Терлички. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
- Державна політика: аналітичні документи, підготовлені в межах проекту "Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України". – К., 2002. – 196 с.
- Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / За загальною редакцією В. Б. Авер'янова, І. Б. Коліушко. – К.: Видавництво УАДУ, 1999. – 49 с.
- Державні фінанси: теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / За ред. Ю. Немеца та Г. Райта / Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 542 с.
- Дмитриев А. В., Тощенко Ж. Т. Социологический опрос и политика // Социологические исследования. – 1994. – № 5.
- Документи з аналізу політики // *Political Science Student Writer's Manual* by Gregory M. Scott and Steven M. Garrison. – Upper Saddle River, N. J., Prentice Hall, 1998. – Chapter 13, pp. 259 – 278 / Переклад з англ. І. Іноземцеві; наук. ред. перекладу О. Кілієвич. – Київ: Вид-во УАДУ, 2002. – 19 с.
- Дубовик С. Державне управління вугільною промисловістю незалежної України: втрати та здобутки. – К.: Видавництво УАДУ, 2001. – 120 с.
- Дудченко В. С. Из опыта подготовки профессиональных консультантов в России // Социологические исследования. – 1996. – № 5.
- Економічне зростання на засадах справедливості: Вибір стратегії для України. / Джон Хансен, Діана Кук. – Світовий банк. Документ для обговорення № 408. – 1999.
- Економічне зростання на засадах справедливості: Український погляд / Під ред. Дж. Хансена та В. Нанівської. – Світовий банк. Документ для обговорення № 407. – 1999.
- Економічний розвиток і державна політика / Ю. Бажал, О. Кілієвич та ін. Навч. посібник за заг. ред. Ю. Єханурова та І. Розпутенка. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 480 с.
- Економічний розвиток і державна політика: Практикум. Вип. 1. Економічна політика в сфері промисловості, паливно-енергетичного, транспортного комплексів та зв'язку / Ю. Бажал, О. Кілієвич та ін.; за заг. ред. Ю. Єханурова та І. Розпутенка. – К.: Вид-во "К.І.С.", 2001. – 104 с.
- Економічний розвиток і державна політика: Практикум. Вип. 10. Ринок праці в умовах перехідної економіки / Ю. Бажал, Вюртембергер Томас та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка. – К.: Вид-во "К.І.С.", 2002. – 232 с.
- Економічний розвиток і державна політика: Практикум. Вип. 2. Економічні аспекти міського будівництва і житлової політики / Ю. Бажал, О. Кілієвич та ін.; за заг. ред. Ю. Єханурова та І. Розпутенка. – К.: Вид-во "К.І.С.", 2001. – 72 с.
- Економічний розвиток і державна політика: Практикум. Вип. 3. Економіка культури і мистецтва / Ю. Бажал, О. Кілієвич та ін.; за заг. ред. Ю. Єханурова та І. Розпутенка. – К.: Вид-во "К.І.С.", 2001. – 144 с.

- Економічний розвиток і державна політика: Практикум. Вип. 4. Економіка освіти і науки / А. Бауманіс, Ю. Бажал, О. Кілієвич та ін.; за заг. ред. Ю. Єханурова та І. Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2001. – 132 с.
- Економічний розвиток і державна політика: Практикум. Вип. 5. Доходно-витратний аналіз / Ю. Бажал, О. Кілієвич та ін.; за заг. ред. Ю. Єханурова та І. Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2001. – 104 с.
- Економічний розвиток і державна політика: Практикум. Вип. 6. Міжнародна економіка. Торговецька політика / Ю. Бажал, О. Кілієвич та ін.; за заг. ред. Ю. Єханурова та І. Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2001. – 163 с.
- Економічний розвиток і державна політика: Практикум. Вип. 7. Аграрна політика в сучасних умовах / Ю. Бажал, О. Кілієвич та ін.; за заг. ред. Ю. Єханурова та І. Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2001. – 246 с.
- Економічний розвиток і державна політика: Практикум. Вип. 8. Соціальна політика / Ю. Бажал, Н. Грицяк та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 239 с.
- Економічний розвиток і державна політика: Практикум. Вип. 9. Фінансовий менеджмент у системі державного управління / Ю. Бажал, Дюфло Ремі та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 263 с.
- Економічний розвиток і державна політика: Практикум. Вип. 11. Державна політика та економіка охорони здоров'я / Білинська М., Григорович В., Жаліло Л. та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 216 с.
- Економічні аспекти розширення НАТО / І. Розпутенко, Б. Лессер, І. Грицяк та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 82 с.
- Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; монографія; за заг. ред. І. Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 420 с.
- Ефективність державного управління: Практикум. Вип. 1. Ефективність європейського вибору / Бухарінс А., Кертіс Л., Матсар Л. та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 176 с.
- Ефективність державного управління: Практикум. Вип. 2. Конкурентна політика / Ю. Бажал, З. Борисенко, В. Жданов та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2003. – 336 с.
- Ефективність державного управління: Практикум. Вип. 3. Економіка природних ресурсів і довкілля / Ю. Бажал, В. Борисенко, С. Буряк та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2003. – 333 с.
- Європейські принципи державного управління // Публікації SIGMA № 27 / Переклад з англійської О. Ю. Куленкова. – К.: Видавництво УАДУ, 2000. – 52 с.
- Задорин И. Экспертный сценарно-прогностический мониторинг: Методологические основания, методика и организационная схема // Вопросы социологии. – 1994. – № 5. – С. 24-36.
- Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України / Шведське нац. Бюро аудиту; Шведський ін-т держ. управління. – К., 2001. – 156 с.
- Збірник ситуативних прикладів у сфері державної політики і державного менеджменту / Пер. з англ. І. О. Іноземцевої, С. В. Соколик. – К., 2002. – 104 с.
- Ільченко-Сюйва Л., Пильгун Д., Скіп А. Джерела INTERNET: Довідник. – Видання друге, виправлене і доповнене. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 232 с.
- Ільченко-Сюйва Л., Пильгун Л. Джерела INTERNET. Європейський Союз: Довідник. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2003. – 140 с.
- Інститути, необхідні для членства в Європейському Союзі // Публікації SIGMA № 26 / Переклад з англійської В. В. Шульга. – К.: Видавництво УАДУ, 2000. – 44 с.
- Інтегрування системи менеджменту людських ресурсів у процес реформування державної служби // Публікації OECD / Переклад з англійської Л. В. Ільченко-Сюйва, Ю. Д. Полянський, В. В. Ростопіра, С. В. Соколик; ред. укр. перекладу С. В. Соколик. – К.: Видавництво УАДУ, 1999. – 552 с.
- Інтернаціоналізація вироблення політики: інституційні та організаційні підходи до інтеграції внутрішньонаціональних та міжнародних аспектів вироблення політики // Публікації SIGMA № 6 / Переклад з англійської М. Д. Полонський. – К.: Видавництво УАДУ, 2000. – 104 с.

- Качанов Ю. Л. Диспозиции и позиции поля политики // Российский монитор: Архив современной политики. – 1992. – Вып. 1. – С. 117-131.
- Качанов Ю. Л. Политическая топология: Структурирование политической действительности. – М., 1995.
- Качанов Ю. Л., Сатаров Г. А. Социальные группы в поле политики: Опыт эмпирического анализа // Российский монитор: Архив современной политики. – М., 1992. – Вып. 2. – С. 188-201.
- Кілієвич О. Усталення термінології в галузі аналізу державної політики // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол. С. М. Серьогін та ін. – Д.: Дніпропетровський регіональний інститут державного управління УАДУ, 2002. – Вип. 1(7). – С. 52–61.
- Кілієвич О. І. Аналіз державної політики: мікроекономічні аспекти // Сучасна економічна теорія і державні фінанси / Кілієвич О., Розпутенко І. та ін. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 422 с. – (Частина 1, с. 5-125).
- Кілієвич О. І. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.
- Кілієвич О. І. Методичні вказівки для написання контрольних робіт і рефератів з модуля “Економічний аналіз державної політики”. – К.: вид-во УАДУ, 2002. – 28 с.
- Кокошин А. А. Прогнозирование и политика: Методология, организация и использование прогнозирования во внешней политике США. – М., 1975.
- Комітети – основа діяльності законодавчих органів влади / Програма сприяння парламенту України. – К.: Заповіт, 1997. – 169 с.
- Контроль менеджменту в сучасному правлінні: деякі порівняльні практики // Публікації SIGMA № 4 / Переклад з англійської С. Ю. Полянського. – Видавництво “Центр економічної освіти”, Дніпропетровськ, ДФ УАДУ, 1999. – 258 с.
- Контрольний список змісту законодавства про державну службу // Публікації SIGMA № 5 / Переклад з англійської О. Ю. Куленкова. – К.: Видавництво УАДУ, 1999 – 40 с.
- Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. – 61 с.
- Кордонский С. Вариант исчисления административных весов в исполнительной и представительной иерархиях власти // Кентавр. – 1995. – № 2. – С. 51–64; № 3. – С. 50-58.
- Корпус вищих управлінських кадрів центральних органів державної влади: створення системи державної служби вищого рівня у країнах Центральної і Східної Європи // Публікації SIGMA № 1 / Переклад з французької С. М. Озірська. – К.: Видавництво УАДУ, 2000. – 52 с.
- Косинський В. Законодавчий процес та процедура, їх основні стадії і етапи // Право України. – 1999. – № 6. – С. 26-32.
- Косолапов Н. Анализ внешней политики: Основные направления исследований // Мировая экономика и международные отношения. – 1999. – № 2.
- Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 132 с.
- Куленкова О. Як налагодити діалог між Верховною Радою та громадянським суспільством: світовий досвід для України: Аналітична записка для започаткування дискусії. – К.: УАДУ, 2002. – 18 с.
- Кучеренко О. Місце та роль політичного аналізу в системі державної політики // Вісник УАДУ. – 1999. – № 2. – С.142-147.
- Кучеренко О. Теоретичні системи в підходах до політичного аналізу // Там само. – 1999. – №3. – С. 173-180.
- Кучеренко О., Лашко О. Державна політика як соціально-економічне явище // Там само. – 1999. – № 1. – С. 164-170.
- Ларичев О. И. и др. Выявление экспертных знаний. – М., 1989.
- Луман Н. Понятие риска // Thesis. – 1994. – № 5.
- Магуайр Е., Гендерсон Дж., Муні Г. Економіка охорони здоров'я: Вступний курс / Пер. з англ. за наук. ред. І. Солоненка. – К.: Основи, 1998. – 313 с.

- Майбутнє для України: план для Президента // Перспективні дослідження. – № 9. – Міжнародний центр перспективних досліджень, 1999. (www.icps.kiev.ua)
- Макаревич В. И. Игровые методы в социологии: Теория и алгоритмы. – М., 1994.
- Макарычев А. С. Идеи для политики: Эволюция системы внешнеполитической экспертизы в США. – Нижний Новгород, 1998.
- Макарычев А. С. Наука и власть: Система внешнеполитического планирования и анализа в США и странах Западной Европы. – Нижний Новгород, 1994.
- Макарычев А. С. Система внешнеполитического планирования и анализа: Опыт США 70–90-х годов // Мировая экономика и международные отношения. – 1994. – № 12. – С. 40-49.
- Макарычев А. С. Ученые и политическая власть // Политические исследования. – 1997. – №3. – С. 89-101.
- Мальтус Т. Дослідження закону народонаселення. – К.: Основи, 1998. – 535 с.
- Мангейм Д., Рич Р. Анализ общественной политики и оценка программ // Политические исследования. – 1991. – № 3. – С. 172-180.
- Мангейм Д., Рич Р. Политология: Методы исследования. – М., 1997.
- Масленников Е. В. Метод интеграции концепций экспертов в социологическом исследовании. – М., 1992.
- Матвейчев О. Что такое политический консалтинг. – Екатеринбург, 1997.
- Мезун Я. Феномен политического риска // Реформа. – 1997. – № 1.
- Мейер М. Аналитические Центры в системе российской демократии // Пределы власти. – 1994. – № 1. – С. 86-98.
- Мелихов С. В. Количественные методы в американской политологии. – М., 1979.
- Мікроекономіка і макроекономіка: Підруч. для підготовки магістрів держ. упр. / С. Будаговська, О. Кілієвич та ін. / За ред. С. Будаговської. – 3-є вид. – К.: Основи, 2003. – 518 с.
- Муниципальный рух: новий етап розвитку // Матеріали VII Всеукр. муніципал. слухань “Муниципальный рух в Україні – 10 років розвитку” (6-8 вересня 2001 р., м. Бердянськ) / Заг. ред. М. Пухтинського. – К.: Логос, 2002. – 560 с.
- Навчальна підготовка державних службовців до інтернаціоналізації // Публікації SIGMA № 3 / Переклад з англійської В. В. Шульга. – К.: Видавництво УАДУ, 2000. – 124 с.
- Наскрізне управління // Публікації OECD / Переклад з англійської І. І. Пона, О. В. Тимошенко; редактор українського перекладу Г. В. Наконечна; наукова редакція перекладу А. О. Чемерис. – Львів: Видавництво ЛФ УАДУ, 2000. – 423 с.
- Нижник Н., Дубенко С. Реформи в Росії / За заг. ред. Н. Р. Нижник та Б. О. Кравченка. - К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 109 с.
- Общественно-политическая ситуация: Позиции социальных групп / Отв. ред. С. С. Балабанов. – М., 1991.
- Озінська С. М., Полянський Ю. Д. Системи державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка: Науково-аналітичне дослідження. – К.: Видавництво УАДУ, 1999. – 168 с.
- Олсон М. Логика коллективного действия. – М., 1995.
- Пал Л. Аналіз державної політики / Пер. з англ. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
- Питання відкритості влади / Програма сприяння парламенту України. – К.: Заповіт, 1997. – 83 с.
- Підготовка законів та управління нормотворчістю в країнах Центральної та Східної Європи // Публікації SIGMA № 18 / Переклад з французької Л. А. Пашко, Л. А. Хомічак. – К.: Видавництво УАДУ, 1998. – 300 с.
- Піндайк Р., Рубінфелд Д. Мікроекономіка / Пер. з англ. – К.: Основи, 1996. – 646 с.
- Политическая наука: Новые направления / Под ред. Р. Гудина, Х.-Д. Клингемана. – М., 1999.
- Политический риск: Анализ, оценка, прогнозирование, управление // Под ред. Ш. З. Султанова. – М., 1992.

- Политическое прогнозирование. Анализ политической ситуации. Метод сценариев // Общая и прикладная политология / Под общ. ред. В. И. Жукова, Б. И. Краснова. – М., 1997.
- Практика парламентаризму / Програма сприяння парламенту України. – К.: Заповіт, 1997. – 133 с.
- Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні: Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К.: Видавництво УАДУ, 1999. – Вип. 2. – Ч. I. – 352 с.
- Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні: Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К.: Видавництво УАДУ, 1999. – Вип. 2. – Ч. II. – 360 с.
- Проблеми реалізації адміністративної реформи в Україні / Упорядник Андрій Вишневський. – К., 2002. – 82 с.
- Проектний аналіз: Навч. посібник / Москвін В. О. та ін. – К.: ТОВ “Лібра”, 1998. – 368 с.
- Проміжний рівень управління в європейській державах: складність проти демократії? / За ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля / Український переклад О. М. Шаленко; науковий редактор В. В. Шульга – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2003. – 346 с.
- Пухтинський М. О, Павленчик П. Т., Князев В. М. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи. – К.: Логос, 2002. – 212 с.
- Регламент Верховної Ради України // Відомості ВР України. – 1994. – № 35.
- Результати вступу до Європейського Союзу. Частина 1: Складання бюджету та фінансовий контроль // Публікації SIGMA №19 / Переклад з англ. Л. Б. Магдюк, О. М. Рудіка. – Дніпропетровськ: Центр економічної освіти, 2001. – 180 с.
- Результати вступу до Європейського Союзу. Частина 2: Зовнішній аудит // Публікації SIGMA №20 / Переклад з англ. Н. Грідасова, Н. Мірошніченко, Л. Павленко. – Дніпропетровськ: Центр економічної освіти, 2001. – 156 с.
- Рекомендації щодо методології аналізу політики // Перспективні дослідження. – 1999. – № 9. – С. 36–64.
- Розвиток ефективності і професіоналізму у державній службі // Публікації SIGMA № 21 / Пер. з французької С. М. Озірська. – К.: Видавництво УАДУ, 2000. – 82 с.
- Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан та перспективи. / За заг. ред. М. І. Мельника. – К.: Нора-прінт, 2002. – 160 с.
- Розенфельд, Раймонд А. Лекції з державної політики / Пер. з англ. С. Соколик. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 60 с.
- Розробка державної політики. Аналітичні записки / Укл. О. І. Кілієвич. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 240 с.
- Роль исследовательских центров в странах с переходной экономикой // Трансформация. – 1999. – № 5. – С. 19-22.
- Романов В. Реформи в Україні: питання методології та історіографії // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць ОФ УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 26-34.
- Романов В. Аналіз політики як елемент планування місцевого розвитку: спроба порівняльного дослідження // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 101-110.
- Романов В. Аналіз політики як інструмент ефективного державного управління // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ, 2000. – Вип. 3 (3). – С. 18-26.
- Романов В. Є. Реформи в Україні: питання методології та історіографії // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць / ОФ УАДУ. – Д., 2000. – Вип. 4. – С. 26-34.
- Романов В. Є., Брус Т. М. Аналіз державної політики: проблеми походження, теорії та перспектив розвитку // Вісник УАДУ. – № 1. – 2001. – С. 250-256.
- Романов В. Реформи президентів США Ф. Рузвельта та Р. Рейгана: порівняльний аналіз // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Ред. кол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУ УАДУ, 2002. – Вип. 2 (8).

- Романов В. Теоретико-методологічні аспекти аналізу історичного досвіду реформ місцевого самоврядування // Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 386–388.
- Романов В. Українські проблеми державного будівництва очима експертів та науковців Великої Британії // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ. – Д., 2000. – Вип. 1.
- Романов В., Антонова О. Аналіз державної політики як фактор формування громадянського суспільства // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – С. 38-40.
- Романов В., Бочарова Н. “Новий курс” Президента США Ф. Рузвельта у контексті аналізу державної політики // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ, 2001. – Вип. 2 (5). – С. 16-26.
- Романов В., Мирончук В. Аналіз державної політики і ретроспективні дослідження урядових реформ // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ, 2001. – Вип. 1 (4). – С. 14-19.
- Романов В., Рудік О., Брус Т. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. – К.: Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 238 с.
- Романов В., Тинкован О. Інституційні можливості аналізу державної політики // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Ред. кол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУ УАДУ, 2002. – Вип. 1 (7). – С. 18-24.
- Романюк С. А. Моніторинг соціально-економічного розвитку регіонів України (1990–2001 роки): Статистика. – Київ, 2001. – 236 с.
- Романюк С. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості. Регіональні дослідження: Монографія. – К.: 2001. – 110 с.
- Рудік О. М. Електронний уряд: перші кроки // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін.– Д.: ДРІДУ УАДУ, 2001. – Вип. 3 (6) – С. 183-194.
- Рудік О. М. Збірник ситуаційних прикладів до курсу “Процес вироблення державної політики та його аналіз”. – Д.: Центр економічної освіти, 1999. – 88 с.
- Рудік О. М. Метод ситуативного навчання в процесі викладання аналізу державної політики // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Ред. кол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУ УАДУ, 2002. – Вип. 2 (8).
- Рудік О. М. Процес вироблення державної політики. – Д.: Центр економічної освіти, 2001. – 128 с.
- Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк / За заг. ред. Януша Гонцяжа. – К.: Міленіум, 2001. – 184 с.
- Себайн Дж., Торсон Т. Історія політичної думки. – К.: Основи, 1997. – 838 с.
- Сидельников Ю. В. Теория и организация экспертного прогнозирования. – М., 1990.
- Синяков А. В. Некоторые подходы к прогнозированию результатов голосования // Вестник Московского университета. – Сер. 18: “Социология и политология”. – 1999. – № 1.
- Системи підготовки державних службовців у зарубіжних країнах. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 424 с.
- СОТ: проблема членства України та його наслідки // Матеріали конференції за участю українських експертів та міжнародних консультантів / За заг. ред. Б. Лессера та І. Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2003. – 176 с.
- Стародубцев С. П. Заказчик и исполнитель в оценочном исследовании // Социологические исследования. – 1993. – № 8.
- Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ.. – К.: Основи, 1998. – 854 с.
- Стоун Д. Парадокс політики. Мистецтво вироблення політичних рішень. – К.: Видавничий дім “Альтернативи”, 2000. – 304 с.
- Сундаков Алекс. Реформа системи державного управління в Україні: на шляху реформації / Укр. переклад Т. Дігтяр; ред. укр. перекладу С. Соколик. – К.: УАДУ, 2001. – 56 с.

- Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
- Теоретичні та практичні аспекти підвищення кваліфікації державних службовців: Зб. наук. пр. / Кол. авт. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 188 с.
- Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні: Моногр. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.
- Тертичка В. Державна політика в умовах ліберальної демократії: аналіз деяких концептуальних засад // Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 273-280.
- Тертичка В. Державно-політичні рішення як об'єкт наукового аналізу // Вісник УАДУ. – 1999. – № 2. – С. 135-142.
- Тертичка В. Інформаційно-аналітичне забезпечення державної політики // Вісник УАДУ. – 2000. – № 1. – С. 314-325.
- Тертичка В. Корпоративна культура і проблеми впровадження державно-політичних рішень // Вісник УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 200–208.
- Тертичка В. Раціоналізм як державна політика максимальних соціальних вигод // Регіональні перспективи. – 1999. – № 2-3.
- Тертичка В. Теоретичні інструменти аналізу державної політики // Вісник УАДУ. – 1999. – №3. – С. 166–172.
- Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. № 915 // Офіц. Вісн. України. – 2000. – № 24. – С. 51-92.
- Тинкован О. В. Проблеми розвитку недержавних дослідних організацій в Україні // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДФ УАДУ, 2001. – Вип. 2 (5).
- Тихомиров В. Б. Професіоналізм політолога: Аналіз, прийняття рішень, управління подіями // Соціально-політичний журнал. – 1993. – № 3.
- Указ Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні”, 22 липня 1998 року, № 810/98 // [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
- Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” № 683 від 01.08.02 // <http://www.kuchma.gov.ua/main/?whatto-636>
- Укази Президента України № 1572–1574 від 15.12.99 // [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
- Україна: Відновлення зростання на засадах справедливості: Меморандум про економічний розвиток України / Економіка країн світу: Дослідження Світового Банку. – 1999.
- Українсько-англійський словник термінів і понять з аналізу державної політики / Укладач Рудік О. М. – Д.: Центр економічної політики, 2002. – 60 с.
- Федів І. Львів: досвід адміністративної реформи на рівні місцевого самоврядування. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 402 с.
- Фишер Ф. Американские “мозговые тресты”: Политическая элита и политизация экспертизы // Нижегородский журнал международных исследований. – 1994–1995. – № 2. – С. 25-36.
- Філіпчук В. Державна політика: спроба концептуального визнання // Зб. наук. праць УАДУ. – Вип. 1. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – С. 156-166.
- Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні // Матеріали наук.-практ. семінару. 11-12 березня 2002 р. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 352 с.
- Хрусталева М. А. Теория политики и политический анализ. – М., 1992.
- Цукерман А. Введение в политический анализ. – М., 1995.
- Чучман Ю. Оцінка доцільності державних і приватних інвестиційних проектів: Навч. посібник / Пер. з англ. С. Соколик. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 102 с.
- Шутов А. Д. Прикладная политология: Попытка систематизации // Вестник Московского университета. – Сер. 12: “Социально-политические исследования”. – 1994. – № 3.
- Щербина В. В. Средства социологической диагностики в системе управления. – М., 1993.

- Щербина В. В., Попова Е. П. Современные концепции структурных изменений в организациях // Социологические исследования. – 1996. – № 1. – С. 98-107.
- Экспертные оценки в социологических исследованиях / Отв. ред. С. Б. Крымский и др. – К., 1990.
- Эффективность государственного управления / Пер. с англ.; общ. ред. С. А. Батчикова, С. Ю. Глазьева. – М.: Фонд “За экономическую грамотность”, Российский экономический журнал, 1998. – 848с. – Часть 2. Измерение и анализ. Часть 3. Новые организационные технологии.
- Якість економічного зростання / В. Томас, М. Дайламі та ін. / Пер. з англ. Володимир Дзюб, Сергій Ширінський, Надія Гайдукевич / Наук. ред. пер. Олександр Кілієвич. – К.: Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 350 с.
- Яковлев И. Г. Информационно-аналитические технологии и политическое консультирование // Политические исследования. – 1998. – № 2, 3.
- Яковлев И. Г. Проблемы политического анализа на основе компьютерных технологий. – М., 1998. – С. 5-23.
- Янг, Ейон і Куїнн, Ліза Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики у Центральній і Східній Європі / Пер. с англ. С. Соколик / Наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.: “К.І.С.”, 2003. – 120с.
- Anderson J. Public Policymaking. An Introduction. – New York: Houghton Mifflin Company, 1997. – 355 p.
- Bardach E. Policy Analysis: A Handbook for Practice. – University of California, 1995. – 215 p.
- Boardman A., Greenberg D., Vining A., Weimer D. Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice. – New Jersey: Prentice-Hall, 1996. – 493 p.
- Brook S. Public Policy in Canada: An Introduction. – Ontario: McClelland and Stewart Inc., 1989. – 378 p.
- Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad / Ed. by Weaver R., Rockman B. – Washington D.C.: The Brookings Institutions, 1993. – 498 p.
- Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. – New Jersey: Prentice Hall, 1994. – 480 p.
- Duy T. Understanding Public Policy. – New Jersey: Prentice Hall, 1995. – 342 p.
- Eyestone R. From Social Issues to Public Policy. – New York: John Wiley and Sons, 1978. – 197 p.
- Handbook of Practical Program Evaluation / Ed. by Wholey J., Hatry H., Newcomer K. – San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994. – 622 p.
- Hill M. The Policy Process. A Reader. – New York: Prentice Hall, 1998. – 441 p.
- Hogwood B., Gunn L. Policy Analysis for the Real World. – NY: Oxford University Press, 1984. – 289 p.
- Howlett M., Ramesh M. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. – Oxford: Oxford University Press, 1995. – 239 p.
- Issues of American Public Policy / Ed. by Banzel J. – New Jersey: Prentice Hall, 1968. – 372 p.
- Kingdon J. Agendas, Alternatives and Public Policies. – New York: Harper Collins College Publishers, 1995. – 253 p.
- Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science / Badger S., Bejzyk M. and others. – Kyiv: Osnovy Publishers, 1999. – 448 p.
- Lindblom C., Woodhouse E. The Policy-Making Process. – New Jersey: Prentice Hall, 1993. – 164 p.
- Meltsner A. Policy Analysts in the Bureaucracy. – California: University of California Press, 1976. – 310 p.
- Mitchel J., Mitchel W. Policy Analysis and Public Policy: An Introduction to Political Science. – Chicago: Rand McNally and Company, 1969. – 685 p.
- Pal L. Public Policy Analysis: An Introduction. – Ontario: Nelson Canada, 1992. – 303 p.
- Parsons D.W. Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. – Edward Elgar, Cheltenham, UK: Lyme, US. – 1995. – 675 p.
- Patton C., Sawicki D. Basic Methods of Policy Analysis and Planning. – Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1993. – 496 p.
- Peters B. Guy. The Politics of Bureaucracy. – New York: Longman, 1989. – 303 p.
- Program Analysis for State and Local Governments / Ed. by Hartry H. – Washington D.C.: Urban Institute, 1987. – 150 p.

- Quade E. Analysis for Public Decisions. – New York: North-Holland, 1989. – 409 p.
- Stone D. Policy Paradox: The Art of Political Decision Making. – New York: W.W. Norton and Company, 1998. – 393 p.
- Weimer D., Vining A. Policy Analysis: Concepts and Practice. – New Jersey: Prentice Hall, 1992. – 424 p.
- Wildavsky A. Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis. – New Brunswick: Transaction Publishers, 1987. – 431 p.

## II. Інтернет-ресурси:

### Органи Державної влади України

- Верховна рада України – <http://www.rada.kiev.ua>
- Вищий господарський суд – <http://www.arbitr.gov.ua>
- Головне управління державної служби – <http://www.guds.gov.ua>
- Держкомстат України – <http://www.ukrstat.gov.ua>
- Департамент реєстрації та ліцензування – <http://www.lpu.gov.ua>
- Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку – <http://www.ssmc.gov.ua>
- Державна митна служба – <http://www.customs.gov.ua>
- Державна податкова адміністрація – <http://www.sta.gov.ua>
- Державний департамент продовольства – <http://www.fooddept.gov.ua>
- Державний комітет з енергозбереження – <http://www.cenef.kiev.ua>
- Державний комітет зв'язку та інформації – <http://www.stc.gov.ua>
- Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва – <http://www.dkrp.gov.ua>
- Кабінет Міністрів України (Урядовий портал) – <http://www.kmu.gov.ua>
- Міністерство аграрної політики – <http://www.minagro.kiev.ua>
- Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції – <http://www.me.gov.ua>
- Міністерство закордонних справ – <http://www.mfa.gov.ua>
- Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи – <http://www.mns.gov.ua>
- Міністерство культури і мистецтв – <http://www.mincult.gov.ua>
- Міністерство охорони здоров'я – <http://www.moz.gov.ua>
- Міністерство фінансів – <http://www.minfin.gov.ua>
- Міністерство юстиції – <http://www.minjust.gov.ua>
- Національний банк України – <http://www.bank.gov.ua>
- Офіційна сторінка Президента України – <http://www.president.gov.ua>
- Рада національної безпеки і оборони – <http://www.rainbow.gov.ua>
- Служба безпеки України – <http://www.ssu.gov.ua>
- Торгово-промислова палата – <http://www.ucci.org.ua>
- Фонд державного майна – <http://www.spfu.gov.ua>
- Центральна виборча комісія – <http://www.cvk.ukrpack.net>

**Міжнародні організації**

- Агентство США з міжнародного розвитку – <http://www.usaid.kiev.ua/>  
Європейська комісія – <http://www.europa.eu.int>  
Представництво ООН в Києві – <http://www.un.kiev.ua/>  
Представництво Світового Банку в Україні – <http://www.worldbank.org.ua/>  
Світова організація торгівлі – <http://www.wto.org>  
American Chamber of Commerce in Ukraine – <http://www.amcham.kiev.ua/>  
Center for Social and Economic Research CASE – Ukraine – <http://www.case.org.ua/>  
Centre for Peace, Conversion and Foreign Policy of Ukraine – <http://www.public.ua.net/~potekhin/>  
Commercial Law Clearinghouse for Ukraine – <http://www.draftlaw.kiev.ua/>  
Delegation of the European Commission to Ukraine, Moldova and Belarus –  
<http://www.delukr.cec.eu.int/>  
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) – <http://www.ebrd.com/>  
Economics Education and Research Consortium – <http://www.eerc.kiev.ua/>  
International Monetary Found (IMF) – <http://www.imf.org/>  
International Science Foundation – <http://www.isf.kiev.ua/>  
The British Council in Ukraine – <http://www.bc.kiev.ua/>  
The US Agency for International Development – <http://www.usaid.gov/>  
World Bank Office – <http://www.worldbank.org.ua/>  
United States Information Services (U.S.I.S.) – <http://www.usis.kiev.ua/>  
US Commercial Service in Ukraine – <http://www.usemb.kiev.ua/FCSWEB/fcsua.html>  
US Embassy in Ukraine – <http://www.usemb.kiev.ua/>  
Yale – Ukraine Initiative – <http://www.yale.edu/rees/yui.html>

**Міжнародні фонди і проекти**

- Консультаційний проект уряду Німеччини в Україні з питань приватизації –  
<http://www.privatisation.kiev.ua/>  
Програма підтримки некомерційного сектора (Росія) – <http://www.ngo.org.ru>  
Російський фонд правових реформ – <http://www.rflr.ru>  
Фонд Карнегі за Міжнародний мир (Росія-США) – <http://www.carnegie.ru>  
Carnegie Corporation of New York – <http://www.carnegie.org>  
Carpathian Foundation – <http://www.carpathianfoundation.org>  
Center for International Private Enterprise – <http://www.cipe.org>  
Counterpart Alliance for Partnership – <http://www.counterpart.org.ua>  
Freedom House – <http://www.freedomhouse.org>  
Freedom House Ukraine – <http://www.freedomhouse.org.ua>  
Funds – <http://www.irex.kiev.ua/handbook/>  
Inter-Research Science Publisher – <http://www.int-res.com>  
International Renaissance Foundation – <http://www.irf.kiev.ua>  
ISAR Initiative for Social Action and Renewal in Eurasia – <http://www.isar.org>  
Konrad-Adenauer-Stiftung – <http://www.kas.de/>  
Monsanto Fund – <http://www.monsanto.com>  
National Endowment for Democracy – <http://www.ned.org>  
Poland-America-Ukraine Cooperation Initiative – <http://www.cif.iatp.org.ua>  
Research Triangle Institute Advanced Technologies – <http://www.rti.org>  
Soros Foundations Network – <http://www.soros.org>

The Alliance for Collaboration on Enterprise Development – <http://www.alliance.org.ua>  
The Bradley Foundation – <http://www.bradleyfdn.org>  
The British Council Ukraine – <http://www.bc.kiev.ua>  
The Heritage Foundation – <http://www.heritage.org>  
The International Youth Foundation – <http://www.iyfnet.org>  
The MacArthur Foundation – <http://www.macfdn.org>  
The Nathan Cummings Foundation – <http://www.ncf.org>  
U.S.-Ukraine Foundation – <http://www.usukraine.org>  
United Nations in Ukraine – <http://www.un.kiev.ua:8080>  
Westminster Foundation for Democracy – <http://www.wfd.org>

### **Українські аналітичні центри та дослідницькі організації**

Агентство гуманітарних технологій – <http://www.aht.org>  
Громадський моніторинг фінансування виборчої кампанії 2002 – <http://www.vybory.org.ua>  
Група фіскального аналізу – <http://www.fao.kiev.ua>  
Дніпровський центр соціальних досліджень – <http://www.dsci.dp.ua>  
Донецький інформаційно-аналітичний центр – <http://www.diac.dn.ua>  
Інститут громадянського суспільства – <http://www.online.km.ua/igs/>  
Інститут конкурентного суспільства – <http://www.ics.org.ua>  
Інститут масової інформації – <http://www.imi.com.ua>  
Інститут міжнародних відносин – <http://www.iir.kiev.ua/>  
Інститут політики – <http://www.tomenko.kiev.ua>  
Інститут проблем законодавства ім. Ярослава Мудрого – <http://www.legality.kiev.ua>  
Інститут реформ – <http://www.ir.org.ua>  
Інститут трансформації суспільства – <http://www.soskin.kiev.ua>  
Київський міжнародний інститут соціології – <http://www.kiis.com.ua>  
Комітет виборців України – <http://www.cvu.kiev.ua>  
Комітет “Рівність можливостей” – <http://www.vpu.org.ua>  
Міжнародна громадська організація “Злагода” – <http://www.zlagoda.org>  
Міжнародний інститут бізнесу – <http://www.iib.com.ua>  
Міжнародний інститут порівняльного аналізу – <http://www.icaei.org.ua>  
Міжнародний центр перспективних досліджень – <http://www.icps.kiev.ua>  
Національна спілка журналістів України – <http://www.sju.info.kiev.ua>  
Національний інститут стратегічних досліджень – <http://www.niss.gov.ua>  
Національний інститут українсько-російських відносин – <http://www.niurr.gov.ua>  
Національна Академія Наук України – <http://www.nas.gov.ua>  
Ресурсний центр розвитку громадських організацій “Гурт” – <http://www.gurt.org.ua/>  
Спілка української молоді – <http://www.cym.org>  
Східноукраїнський фонд соціальних досліджень – <http://www.sociology.kharkiv.org>  
Суспільно-гуманітарний консорціум Генеца (Україна) – <http://www.geneza.itgo.com>  
Торгово-промислова палата України – <http://www.ucci.org.ua/>  
“Третій сектор України” – <http://www.3sector.faihw.com>  
Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД) – <http://www.ucipr.kiev.ua/>  
Українсько-європейський консультативний центр (UEPLAC) – <http://www.ueplac.kiev.ua>  
Український незалежний центр політичних досліджень – <http://www.ucipr.kiev.ua>

Українська освітня програма ринкових реформ – <http://www.umrep.kiev.ua>  
Український фінансовий сервер – <http://www.ufs.kiev.ua/>  
Український центр економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова –  
<http://www.uceps.com.ua>  
Український центр післяприватизаційної підтримки підприємств – <http://www.ucpps.kiev.ua/>  
Фонд “Демократичні ініціативи” – <http://www.dif.com.ua>  
Фонд регіональних соціально-політичних і економічних досліджень “Злука” –  
<http://www.zluka.isr.lviv.ua>  
Фонд “Європа XXI” – <http://www.europexxi.kiev.ua>  
Харківська правозахисна група – <http://www.khpg.org>  
Центр антикризових досліджень – <http://www.anticrisis.come.to>  
Центр близькосхідних досліджень – <http://www.ames.kiev.ua>  
Центр “Демократія і розвиток” – <http://www.cdd.kiev.ua>  
Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння – <http://www.niss.gov.ua/cacds/>  
Центр журналістських досліджень – <http://www.day.kiev.ua/cjr/>  
Центр інновацій та розвитку – <http://www.ngoukraine.kiev.ua/idc/>  
Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України – <http://www.foreignpolicy.org.ua>  
Центр “Освіта” – <http://www.osvita.org>  
Центр освітньої політики – <http://www.city-adm.lviv.ua/cep/>  
Центр політичних та інформаційних технологій “Демократія і розвиток” – <http://www.cdd.kiev.ua>  
Центр політико-правових реформ – <http://www.pravo.org.ua:8101>  
Центр порівняльного права при Міністерстві юстиції України – <http://www.comparativelaw.kiev.ua>  
Центр соціальних досліджень “Софія” – <http://www.sofia.com.ua>  
Центр соціологічних і політичних досліджень та технологій “Соціополіс” – <http://www.spr.org.ua>  
Центр стратегічних розробок – <http://ln.com.ua>

### **Зарубіжні аналітичні центри та дослідницькі організації**

Аналітичний центр “Онлайн Росія” – <http://www.ancentr.ru>  
Архів опитувань громадської думки в Україні (Канада) –  
<http://www.gsilver.queensu.ca/~csd/ukarchive>  
Бюро економічного аналізу (Росія) – <http://www.beafnd.org/russian>  
Експертний інститут (Росія) – <http://www.exin.ru>  
“Економічна експертна група” (Росія) – <http://www.eeg.ru>  
Інститут відкритого суспільства (Угорщина) – <http://www.lgi.osi.hu>  
Інститут економіки перехідного періоду (Росія) – <http://www.iet.ru>  
Інститут світової економіки та міжнародних відносин (Росія) –  
<http://www.isn.ruh.ru/imemo/index2.htm>  
Міжвідомчий аналітичний центр соціальних технологій (Росія) –  
<http://www.innovations.ru:8100/projects/>  
Мозковий центр RAND (США) – <http://www.rand.org>  
Центр політичних і міжнародних досліджень (Росія) – <http://www.isn.ruh.ru/cpis/win/index.htm>  
Центр освітніх ініціатив (Польща) – <http://www.free.ngo.pl/cio/>  
Центр стратегічних і міжнародних досліджень (США) – <http://www.csis.org>  
Centre for Russian, Eastern and Eurasian Study – <http://reenic.utexas.edu/reenic.html>  
Centre for Social and Economic Research (CASE) – <http://www.case.com.pl/indexen.html>  
Deutsche Bank Research – <http://www.dbresearch.de/>  
East Europe Institute – <http://www.oei.fu-berlin.de/>

Federal Institute for Russian, East European and International Studies – <http://www.biost.de/>  
Friederich Ebert Stiftung – <http://www.fes.de/organisation/europe/cee/>  
German Institute for Economic Research (DIW) – <http://www.diw.de/>  
Institute for East European Studies (Munich) – <http://www.lrz-muenchen.de/~oeim>  
The Harvard Institute for International Development – <http://www.hiid.harvard.edu/>  
Transparency International – <http://www.transparency.de/>

### **Українські вищі навчальні заклади**

Дніпропетровський національний університет – <http://www-local.dsu.dp.ua/index-local.html>  
Донецький національний університет – <http://www.dongu.donetsk.ua/>  
Запорізький державний університет – <http://www.zsu.edu.ua/>  
Київський національний економічний університет – <http://www.kneu.kiev.ua/>  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка – <http://www.univ.kiev.ua/>  
Львівський національний університет – <http://www.franko.lviv.ua>  
Одеський державний університет – <http://www.imem.odessa.ua/index2.htm>  
Прикарпатський університет – <http://www.pu.if.ua/>  
Сумський державний університет – <http://www.sumdu.edu.ua/ua/>  
Таврійський національний університет – <http://www.ccssu.crimea.ua/tnu/>  
Ужгородський національний університет – <http://www.univ.uzhgorod.ua/>  
Національна Академія державного управління при Президентові України –  
<http://www.academy.kiev.ua>  
Університет “Києво-Могилянська Академія” – <http://www.ukma.kiev.ua/>  
Харківський національний університет – <http://www.univer.kharkov.ua/>  
Чернівецький державний університет – <http://www.chsu.cv.ua/>

### **Зарубіжні вищі навчальні заклади**

Carleton University (Canada) – <http://www.carleton.ca/>  
Central European University (Hungary) – <http://www.ceu.hu/>  
Columbia University (USA) – <http://www.columbia.edu/>  
Dalhousie University (Canada) – <http://www.dal.ca/>  
London Metropolitan University (Great Britain) – <http://www.unl.ac.uk/>  
New York University (USA) – <http://www.nyu.edu/>  
University of Maryland (USA) – <http://www.umd.edu/>

### **Українські газети**

“Бізнес” – <http://www.business.kiev.ua>  
“2000” – <http://www.news2000.com.ua>  
“Kyiv Post” – <http://www.thepost.kiev.ua>  
“Вечерние вести” – <http://www.vv.com.ua>  
“Вечірній Київ” – <http://www.vechirniykyiv.com>  
“Високий замок” – <http://www.wz.lviv.ua>  
“Голос України” – <http://www.uamedia.visti.net/golos/>  
“Грані” – <http://www.grani.kiev.ua>  
“День” – <http://www.day.kiev.ua>  
“Донбас” – <http://www.donbass.dn.ua>  
“Донецкий кряж” – <http://www.aist.com.ua/~donkr/>  
“Експрес-Львів” – <http://www.expres.lviv.ua>  
“Зеркало недели” – <http://www.zercalo-nedeli.com>

“Информбюлетень” – <http://www.infb.net>  
“Молодь України” – <http://www.uamedia.visti.net/mu/>  
“Поступ” – <http://www.postup.brama.com>  
“Правда Украины” – <http://www.uamedia.visti.net/pu/>  
“Робітнича газета” – <http://www.uamedia.visti.net/rg/>  
“Сегодня” – <http://www.today.viaduk.net>  
“Сільські вісті” – <http://www.uamedia.visti.net/silvisti/>  
“Столичные новости” – <http://www.cn.com.ua>  
“Точка зору” – <http://www.tz.cvu.kiev.ua>  
“Україна молода” – <http://uamedia.visti.net/um/>  
“Урядовий кур'єр” – <http://www.uamedia.visti.net/uk/>  
“Факты и комментарии” – <http://www.facts.kiev.ua>  
“Хрещатик” – <http://www.kreschatic.kiev.ua>  
“Час” – <http://www.chas.cv.ua/>

### **Українські журнали**

“Вісник НАНУ” – <http://www.visnyk-nanu.kiev.ua/>  
“Галицькі контракти” – <http://www.ukraine.org/GK/issuekoi1/index.htm>  
“Экономическая реформа сегодня” – <http://www.cipe.ru/>  
“Комп&ньон” – <http://www.maximum.com.ua/main/default.asp>  
“Кореспондент” – <http://www.korespondent.net/data/main.html>  
“Людина і політика” – <http://www.ica.org.ua/lip/>  
“Національна безпека і оборона” – [http://uceps.com.ua/ukr/all/journal/2001\\_5/html/content.shtml](http://uceps.com.ua/ukr/all/journal/2001_5/html/content.shtml)  
“Політика і культура” – <http://www.pic.com.ua/>  
“Політична думка” – <http://www.politdumka.kiev.ua/>  
“Полис” (Россия) – <http://www.politstudies.ru>

### **Українські Інтернет-видання**

“Версти” – <http://www.versii.com/index.php>  
“Газета СНГ” – <http://www.gazetasng.ru/>  
“Дайджест новин” – <http://www.lviv.net/news/>  
“Електронні вісті” – <http://www.elvisti.com/>  
“ИноСми.Ru” – <http://www.inosmi.ru/>  
“Подробности” – <http://www.podrobnosti.com.ua/>  
“Політ.Ru” – <http://polit.ru/>  
“Політична Україна” – <http://www.polit.com.ua/>  
“Політичне життя України” – <http://thunder.prohosting.com/~ukraine/>  
“Україна.Ru” – <http://www.ukraine.ru/>  
“Українська правда” – <http://pravda.com.ua/>  
“Експерт” – <http://www.expert.org.ua/>  
“AgriUkraine” – <http://www.agriukraine.com/>  
“ProUa.com” – <http://www.proua.com/>  
“UaToday” – <http://uatoday.net/>  
“XYZ” – <http://xyz.org.ua/>

**Інформаційні агентства**

Інтерфакс-України – <http://www.interfax.kiev.ua/ukr/>

Українські новини – <http://www.ukranews.com/rus/>

Укрінформ – <http://info.dinau.com.ua/>

УНІАН – <http://www.unian.net/ukr/>

Экспрессинформ – <http://www.expressinform.com.ua/>

**Українські бібліотеки**

Адреси Web-серверів національних і українських бібліотек – <http://www.nbuv.gov.ua/internet/libweb.html>

Адреси електронної пошти бібліотек України – <http://www.lucl.kiev.ua/win/adresf.html>

Бібліотека Верховної Ради України – <http://www.rada.kiev.ua>

Бібліотеки і інформаційні центри – <http://www.rada.kiev.ua/LIBRARY/partners.html>

Бібліотека Дніпропетровського національного університету – <http://www.comsci.dsu.dp.ua/DSU/libraries/>

Бібліотека Сумського державного університету – <http://www.sumdu.edu.ua/pages/library/>

Державна бібліотека України для юнацтва – <http://www.ukrlibworld.kiev.ua/uni/>

Державна науково-технічна бібліотека України – <http://www.gntb.n-t.org>

Донецька обласна універсальна наукова бібліотека ім. Н. К. Крупської –  
<http://www.library.donetsk.ua>

Електронна бібліотека Київського національного університету імені Тараса Шевченка –  
<http://www.scilib.univ.kiev.ua>

Кіровоградська обласна універсальна наукова бібліотека ім. Д. І. Чижевського –  
<http://www.library.online.kr.ua>

Луганська обласна універсальна наукова бібліотека ім. О. М. Горького – <http://www.library.lg.ua>

Львівська наукова бібліотека ім. В. Стефаника – <http://www.lsl.lviv.ua>

Наукова бібліотека ім. М. Максимовича Київського національного університету імені Тараса Шевченка –

<http://www.lib-gw.univ.kiev.ua>

Наукова бібліотека Національного університету – “Києво-Могилянська академія” –  
<http://www.ukma.kiev.ua>

Наукова бібліотека Таврійського національного університету – <http://www.lib.crimea.edu>

Наукова бібліотека Тернопільського державного технічного університету імені Івана Пулюя –  
<http://www.tu.edu.te.ua/library/>

Науково-технічна бібліотека Донецького державного технічного університету –  
<http://www.library.dgtu.donetsk.ua>

Науково-технічна бібліотека Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут” – <http://www.library.ntu-kpi.kiev.ua>

Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського – <http://www.nbuv.gov.ua>

Національна парламентська бібліотека України – <http://www.nplu.kiev.ua>

Одеська державна наукова бібліотека ім. М. Горького – <http://www.ognb.odessa.ua>

Публічна бібліотека ім. Лесі Українки – <http://www.lucl.lucl.kiev.ua>

Українська бібліотечка – <http://www.library.uazone.net>

Центральна наукова бібліотека Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна –  
<http://www.univer.kharkov.ua>

**Енциклопедії та довідники**

Довідники про сучасну Україну – <http://dovidka.com.ua>

Енциклопедія Britannica – <http://www.britannica.com>

Міжнародний об'єднаний біографічний центр – <http://www.biograph.comstar.ru>

МультиЛекс (2,3 млн. англійських і російських слів) – <http://www.multilex.ru>

Нобелівські лауреати – <http://www.n-t.org>

Російський біографічний словник – <http://www.kolibry.astroguru.com>

Російський біографічний словник Брокгауза і Ефрона – <http://www.kolibry.astroguru.com>

Тлумачний словник В. І. Даля – <http://www.slova.ru>

All-in-one. Довідник – <http://www.sci.aha.ru>

Biographical Dictionary – <http://www.s9.com/biography>

BUBL Information Service – <http://www.bubl.ac.uk>

Central Intelligence Agency Publications and Reports – <http://www.odci.gov/cia/publications/pubs.html>

Harcourt AP Dictionary of Science and Technology – <http://www.harcourt.com/dictionary/>

MegaBook – <http://www.mega.km.ru>

PROMT's Online Translator – <http://www.translate.ru>

YourDictionary.com – <http://www.yourdictionary.com>

**Пошукові системи**

Друк в Україні – <http://www.druk.kharkov.ua>

Жовті сторінки України – <http://www.yp.org.ua>

Золота книга, каталог каталогів, пошукових і рейтингових систем – <http://www.goldbook.dp.ua>

Індустрія інтелекту – <http://www.kik.kiev.ua>

Інформаційні сервери на Rainbow – <http://www.rainbow.gov.ua/info/index>

Каталог української преси – <http://www.geocities.com/ukrainianpress/>

Книжковий пошуковий реєстр – <http://www.vsv.com.ua>

МЕТА-Україна, українська пошукова система – <http://www.meta-ukraine.com>

Найбільша служба баз даних у Росії і СНД – <http://www.integrumworld.com/test/>

Преса в Україні – <http://www.press.org.ua>

Преса України в Інтернеті – <http://www.ipc.kiev.ua>

Путівник по електронній періодиці – <http://www.nbuv.gov.ua/internet.per>

Список українських серверів – <http://www.weblist.gu.net:8101/Kyiv/>

Українська преса в Інтернеті – <http://www.uamedia.visti.net>

Український файловий архів – <http://www.ufa.com.ua>

Файловий архів Неон-В – <http://www.files.com.ua>

Шерлок Холмс – пошук по українських ресурсах – <http://www.holms.ukrnet.net>

AltaVista – <http://www.altavista.com>

Asearch – українська пошукова система – <http://www.search.kiev.ua>

Bigmir – рейтинг українського віртуального світу – <http://www.bigmir.net>

BRAINTRACK (University Index) – <http://www.braintrack.com/index.htm>

BRAMA – <http://www.brama.com>

Google – <http://www.google.com>

IREX Kyiv – <http://www.irex.kiev.ua>

Lib.Ru, пошукові системи на Інтернеті – <http://www.lib.ru/poisk.dir>

Top Ping – рейтингова пошукова система – <http://www.topping.com.ua>

Ukrania – зарубіжний тематичний каталог – <http://www.ukrania.com>

**Інші інформаційні ресурси**

Державні органи влади України – <http://www.nau.kiev.ua>

Законопроекти України – <http://www.zakon.gov.ua>

Інформаційні ресурси про Україну – [www.infoukes.com](http://www.infoukes.com)

Інформаційний бізнес-портал (вихід на законодавство) – <http://www.liga.kiev.ua>

Енциклопедія “промивки мізків” (Росія) – <http://www.polittech.ru>

Мережа аналітичних центрів України – <http://www.intellect.org.ua>

Проект Гарвардського університету для України – <http://www.harvard.kiev.ua>

Проект створення структур пріоритетного розвитку “Соціополіс” (Україна) –  
<http://www.sociopolis.org.ua>

Політична Україна (є довідник аналітичних центрів) – <http://www.polit.com.ua>

Податкова система України – <http://www.tax.com.ua/>

Список газет – [http://list.mail.ru/10966/1/0\\_1\\_0\\_1.html](http://list.mail.ru/10966/1/0_1_0_1.html)

Список журналів – [http://list.mail.ru/10967/1/0\\_1\\_0\\_1.html](http://list.mail.ru/10967/1/0_1_0_1.html)

**Повний список учасників програми стажувань у рамках проекту  
“Створення потенціалу для розробки й аналізу напрямків державної  
політики” та їх аналітичних записок**

**Учасники програми стажування у Канаді 1999 року**

	<b>Прізвище, ім'я</b>	<b>Установа</b>	<b>Аналітична записка</b>
1.	Антошко Олександр	УАДУ, Дніпропетровський філіал	Створення і правове регулювання діяльності спеціальних зон розподілу земельних ресурсів в Україні (на прикладі Донецького регіону) [1] <sup>1</sup>
2.	Беліменко Геннадій	УАДУ, Київ	Розробка механізму фінансово-кредитної підтримки малого та середнього бізнесу
3.	Безп'ятий Володимир	УАДУ, Київ	Інформаційна політична діяльність уряду України
4.	Бутенко Юлія	УАДУ, Дніпропетровський філіал	Нові напрямки у сфері надання імміграційних послуг в Україні
5.	Войтович Сергій	УАДУ, Київ	Релігійні проблеми в Україні [1]
6.	Губар Наталія	УАДУ, Київ	Казначейське виконання Державного бюджету України
7.	Гуштюк Микола	УАДУ, Київ	Управління міграційними процесами в Україні в контексті створення Міграційної служби України
8.	Жадан Ірина	УАДУ, Київ	Держава як суб'єкт корпоративного управління: організаційно-правовий аспект
9.	Ібрагімова Іванна	УАДУ, Київ	Організація системи інформаційної підтримки державного управління: загальні аспекти комунікаційної політики [1]
10.	Кіяшко Алла	УАДУ, Київ	Реформування оподаткування фізичних осіб з метою збільшення надходжень до місцевих бюджетів [1]
11.	Коцаба Руслан	УАДУ, Львівський філіал	Охорона та раціональне використання тваринного світу [1]
12.	Коцаба (Фокшей) Уляна	УАДУ, Львівський філіал	Створення і підтримка корпоративної культури державної служби України
13.	Маркіна Тетяна	УАДУ, Київ	Створення ефективної системи страхування депозитів фізичних осіб в Україні
14.	Олійник Наталія	УАДУ, Київ	Проблеми збирання, транспортування і знешкодження твердих побутових відходів в Україні [1]

<sup>1</sup> Тут і далі у квадратних дужках наведені посилання на публікації робіт учасників програм стажування у трьох збірках аналітичних записок, що були надруковані Центром досліджень адміністративної реформи:

1. Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики: Наук. видання / Укл.: В.Є.Романов, О.І.Кілієвич. – К, Видавництво УАДУ, 2001. – 236 с.

2. Розробка державної політики. Аналітичні записки / Укл. О.І.Кілієвич, В.Є.Романов. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 320 с.

3. Вироблення державної політики. Аналітичні записки / Укл. О.І.Кілієвич, В.Є.Романов. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2003. – XXX с.

15.	Орос Ігор	УАДУ, Львівський філіал	Управління мисливськими ресурсами, охорона природи та раціональне природокористування
16.	Панфілова Ірина	УАДУ, Київ	Проблеми залучення іноземних інвестицій в економіку України
17.	Паскаленко Андрій	УАДУ, Київ	Шляхи подолання житлової проблеми в Україні
18.	Поморцев Олег	УАДУ, Харківський філіал	Розвиток системи оподаткування України
19.	Пономаренко Маргарита	УАДУ, Одеський філіал	Етико-правові аспекти депутатської діяльності
20.	Рогак Олександр	УАДУ, Львівський філіал	Досвід і роль фінансових посередників у державній політиці житлового будівництва [1]
21.	Соколовська Наталія	УАДУ, Київ	Структурна перебудова енергетичного сектора на центральному та регіональному рівнях
22.	Страшкін Михайло	УАДУ, Дніпропетровський філіал	Розвиток молодіжного волонтерського сектора в Україні [1]
23.	Таланова Жаннета	УАДУ, Київ	Розробка стандартів для магістерських програм з державного управління
24.	Тертичка Валерій	УАДУ, Київ	Чинники бюрократичної культури в запровадженні державно-політичних рішень
25.	Юношев Андрій	УАДУ, Харківський філіал	Можливості сучасних інформаційних технологій як засобу підвищення ефективності роботи органів державного управління
26.	Чмига Віра	УАДУ, Київ	Розвиток системи підготовки державних службовців в контексті здійснення адміністративної реформи в Україні

### Учасники програми стажування в Польщі 1999 року<sup>1</sup>

	Прізвище, ім'я	Установа	Порівняльне дослідження
31	Андрущенко Зоя	УАДУ, Київ	Особливості проведення освітніх реформ у Польщі та Україні
1	Вакуленко Олена	УАДУ, Київ	Молодь і освіта
39	Виноградна Алла	УАДУ, Київ	Реформування системи місцевого самоврядування: польська та українська моделі
2	Гальчинська Оксана	УАДУ, Київ	Пенсійна реформа у Польщі та Україні
3	Головинська Валентина	УАДУ, Київ	Порівняльний аналіз досвіду Польщі та України у сфері взаємодії з міжнародними фінансовими організаціями
4	Голошivecь Світлана	УАДУ, Київ	Підготовка державних службовців у системі вищої освіти Польщі та України
29	Горб Олег	УАДУ, Дніпропетровський філіал	Україна і Польща серед країн Європи

<sup>1</sup> Учасники пілотної програми стажування в Польщі 1999 року.

5	Груз Інна	УАДУ, Київ	Порівняльний аналіз сучасного стану системи охорони здоров'я в Україні та Польщі
6	Єрмак Сергій	УАДУ, Київ	Місьцеве самоврядування Польщі: структура та функції
7	Жабенко Олександр	УАДУ, Київ	Освітня політика в Україні та Польщі
8	Заклюка Людмила	УАДУ, Київ	Вивчення фінансової реформи
9	Іванченко Леся	УАДУ, Дніпропетровський філіал	Реформування пенсійного забезпечення в Україні та Польщі
33	Карашук Микола	УАДУ, Київ	Місцеві органи виконавчої влади у Польщі та Україні: порівняльний аспект
37	Качур Ірина	УАДУ, Київ	Управління державною власністю у перехідному періоді: польський досвід та уроки для України
10	Костев Сергій	УАДУ, Київ	Україна-Польща: особливості інвестиційного процесу в перехідній економіці.
11	Котенко Володимир	УАДУ, Київ	Залучення іноземних інвестицій в економіку України на досвіді Польщі
12	Котович Наталія Магомедова Наталія	УАДУ, Київ УАДУ, Одеський філіал	Порівняльний аналіз формування місцевих бюджетів у Польщі та Україні
13	Красовський Юрій	УАДУ, Київ	Основні передумови та принципи проведення адміністративної реформи в Польщі та Україні
14	Крущук Олександр Редчись Ольга	УАДУ, Київ	Контроль та нагляд над місцевим самоврядуванням у Польщі
40	Курбатов Олег	УАДУ, Київ	Реформи в енергетичному секторі економіки Польщі та України
35	Лановий Віталій	УАДУ, Одеський філіал	Порівняльний аналіз практики роботи органів місцевого самоврядування в Україні та Польщі
15	Лелюк Олександр	УАДУ, Дніпропетровський філіал	Порівняльний аналіз бюджетних систем України та Польщі
16	Литвинова Ольга	УАДУ, Київ	Досвід реформування охорони здоров'я в Польщі
38	Литвинчук Надія	УАДУ, Київ	Реформування соціальної політики у Польщі та Україні
32	Медвідь Анатолій	УАДУ, Київ	Державні фінанси та фінанси органів місцевого самоврядування в Польщі
17	Мечинський Олексій	УАДУ, Київ	Підходи до розробки і проведення адміністративної реформи: польський досвід для України
18	Осадчук Володимир	УАДУ, Київ	Система підготовки державних службовців та деякі особливості державної служби у Польщі: порівняльний аналіз на прикладі Національної школи державного управління
36	Осіпов Ігор	УАДУ, Одеський філіал	Результати суспільно-економічних перетворень у Польщі та Україні

19	Пилипенко Світлана, Омельченко Алла	УАДУ, Київ	Порівняльний аналіз релігійної ситуації в Польщі та Україні
20	Семків Віталій Якименко Тетяна	УАДУ, Київ	Порівняльний аналіз адміністративно-територіального устрою в Україні та Польщі
21	Слесаренко Сергій	УАДУ, Дніпропетровський філіал	Реформа системи охорони здоров'я у Польщі
30	Старунь Сергій	УАДУ, Київ	Окремі висновки щодо адміністративної реформи в Україні на основі аналізу досвіду Польщі
22	Степанюк Валентина	УАДУ, Київ	Реформування системи пенсійного забезпечення
23	Ступницька Валерія	УАДУ, Дніпропетровський філіал	Порівняльний аналіз формування ринкової системи господарювання в Україні та Польщі
34	Сурай Інна	УАДУ, Київ	Вплив адміністративної реформи у Польщі на систему управління у сфері сільського господарства
24	Тубол Андрій	УАДУ, Київ	Порівняльний аналіз системи самоврядних фінансів гміни в Польщі та регіону в Україні
25	Фівчук Світлана	УАДУ, Київ	Українсько-польське партнерство з погляду зовнішньої політики
26	Шкурко Світлана	УАДУ, Київ	Порівняльний аналіз формування масової політичної свідомості в сучасних Україні та Польщі
27	Шляхетко Вадим	УАДУ, Київ	Порівняльний аналіз ефективності місцевого самоврядування у Польщі та Україні
28	Ясиновський Олександр Тарченко Олександр	УАДУ, Київ	Порівняльний аналіз розвитку малого та середнього бізнесу в Україні та Польщі

#### Учасники програми стажування у Канаді 2000 року

	Прізвище, ім'я	Установа	Аналітична записка
1.	Атаманчук Іванна	УАДУ, Київ	Оцінювання міжнародних програм технічної співпраці в сфері державного управління
2.	Василик Ірина	УАДУ, Львівський філіал	Впровадження податку на майно
3.	Гальченко Володимир	УАДУ, Київ	Вдосконалення юридичних механізмів захисту прав людини в Україні
4.	Гончаренко Марина	УАДУ, Харківський філіал	Шляхи вдосконалення складання видаткової частини місцевих бюджетів [1]
5.	Дзюба Олена	УАДУ, Харківський філіал	Використання громадських опитувань при прийнятті управлінських рішень органами місцевої влади

6.	Довжик Вікторія	УАДУ, Львівський філіал	Державна підтримка малого і середнього бізнесу на місцевому рівні [1]
7.	Кашляков Ігор	УАДУ, Харківський філіал	Підготовка до надзвичайних ситуацій та ліквідація їх наслідків в Україні
8.	Колісниченко Наталія	УАДУ, Одеський філіал	Як подолати кризу професійно-технічної освіти в Україні: аналіз політики в галузі післясередньої освіти [1]
9.	Кругляк Роман	УАДУ, Харківський філіал	Удосконалення державного регулювання громадського транспорту
10.	Лебедев Сергій	УАДУ, Київ	Оптимізація регулювання в галузі стандартизації та сертифікації [1]
11.	Лук'яненко Іван	УАДУ, Київ	Законодавче надання митним органам України статусу правоохоронних та права на проведення оперативно-розшукової діяльності
12.	Малая Марія	УАДУ, Київ	Зменшення витрат паливно-енергетичних ресурсів у житлово-комунальному секторі
13.	Малик Юліана	УАДУ, Київ	Удосконалення зв'язків з громадськістю в структурі органів державної влади
14.	Матвієнко Андрій	УАДУ, Київ	Наповнення дохідної частини бюджету м. Києва та інших місцевих бюджетів [1]
15.	Мелашук Анна	УАДУ, Львівський філіал	Вдосконалення державної політики щодо зайнятості молоді (на прикладі Львівської області) [1]
16.	Острєнська Катерина	УАДУ, Київ	Проблеми приватизації земель несільськогосподарського призначення: вплив на інвестиційну привабливість українських підприємств
17.	Пекарська Лариса	УАДУ, Київ	Створення інституту омбудсмена в Україні на локальному (регіональному) рівні [1]
18.	Погребенник Богдан	УАДУ, Київ	Питання юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства України
19.	Приходченко Людмила	УАДУ, Одеський філіал	Державний службовець, суспільство і громадянин: пошук етичної поведінки [1]
20.	Романюта Сергій	УАДУ, Дніпропетровський філіал	Аналіз проблем адаптації в Україні канадського досвіду забезпечення вільного досвіду інвалідів до соціальної інфраструктури [1]
21.	Самарська Наталія	УАДУ, Дніпропетровський філіал	Аналіз проблем розвитку малого підприємства: розробка напрямків політики органів регіональної влади на підтримку підприємництва [1]
22.	Чепор Олена	УАДУ, Дніпропетровський філіал	Шляхи визначення потреб у підвищенні кваліфікації державних службовців
23.	Чернікова Світлана	УАДУ, Київ	Про організацію державного органу з питань банкрутства [1]

## Учасники програми стажування у Канаді 2001 року

	Прізвище, ім'я	Установа	Аналітична записка
1.	Аблятіфов Рустем	УАДУ, Одеський регіональний інститут	Проблеми законодавчого врегулювання державної політики щодо корінних народів та національних меншин України [2]
2.	Анчєєва Світлана	УАДУ, Одеський регіональний інститут	Шляхи удосконалення технологій професійного відбору кадрів до органів виконавчої влади (регіональний аспект)
3.	Бабінова Олена	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Шляхи поліпшення бюджетного процесу територіальних у місцевого самоврядування та сервісна орієнтація місцевого бюджету [2]
4.	Бейко Олександр	УАДУ, Київ	Створення громадської підтримки державних рішень [2]
5.	Берегова Олена	УАДУ, Київ	Створення ефективної системи <i>Public Relations</i> в органах державної влади [2]
6.	Дібров Юрій	УАДУ, Одеський регіональний інститут	Взаємодія між громадськими організаціями і урядом в галузі управління середньою освітою [2]
7.	Забара Каріна	УАДУ, Київ	Створення в Україні системи страхування експортних кредитів [2]
8.	Кашшай Антон	УАДУ, Львівський регіональний інститут	Механізми залучення іноземних інвестицій на місцевому рівні (на прикладі Закарпатської області)
9.	Кіфлюк Роман	УАДУ, Львівський регіональний інститут	Ефективність прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування [2]
10.	Козлов Костянтин	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Удосконалення системи перепідготовки службовців органів місцевого самоврядування
11.	Кононенко Геннадій	УАДУ, Київ	Шляхи наповнення доходної частини місцевих бюджетів
12.	Костіна Наталя	УАДУ, Київ	Стратегія створення електронного уряду в Україні
13.	Курилець Богдан	УАДУ, Київ	Підтримка та розвиток національного експорту
14.	Курус Тетяна	УАДУ, Львівський регіональний інститут	Механізм створення сприятливого середовища для розвитку малого і середнього бізнесу (на прикладі Турківського району Львівської області) [2]
15.	Лашко Тетяна	УАДУ, Дніпропетровський регіональний інститут	Тендерна політика в сфері надання муніципалітетами житлово-комунальних послуг населенню [2]
16.	Лелеченко Анжела	УАДУ, Київ	Альтернативні системи надання якісних послуг населенню у контексті децентралізації
17.	Мазуренко Ганна	УАДУ, Київ	Соціальні видатки місцевих бюджетів та нові джерела їх фінансування [2]

18.	Мищенко Вадим	УАДУ, Київ	Регулювання фізичного захисту ядерних установок і ядерних матеріалів в Україні
19.	Пархомчук Олексій	УАДУ, Дніпропетровський регіональний інститут	Організація вимірювання результатів діяльності в органах суспільного управління в Україні [2]
20.	Роговець Наталя	УАДУ, Київ	Демократичний цивільний контроль над військовою сферою [2]
21.	Ротаєнко Світлана	УАДУ, Київ	Удосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців в Україні
22.	Рябокін Олександр	УАДУ, Дніпропетровський регіональний інститут	Впровадження стратегічного планування в роботу органів місцевого самоврядування
23.	Серветний Володимир	УАДУ, Київ	Роль дистанційного навчання у забезпеченні навчальних потреб державних службовців України
24.	Стрежак Сергій	УАДУ, Дніпропетровський регіональний інститут	Проблема нелегальної міграції в Україні та шляхи її вирішення [2]
25.	Томілева Лариса	УАДУ, Дніпропетровський регіональний інститут	Підвищення професіоналізму державних службовців: роль центрів підвищення кваліфікації державних службовців в Україні
26.	Шарасько Олександр	УАДУ, Київ	Механізми створення сприятливого інвестиційного клімату на регіональному рівні [2]

#### Учасники програми стажування у Польщі 2001 року

	Прізвище, ім'я	Установа	Аналітична записка
1.	Анненкова Наталя	УАДУ, Київ	Політика та напрямки інтеграційних процесів в Україні
2.	Балдич Наталя	УАДУ, Київ	Методика розрахунку дотації вирівнювання бюджетам місцевого самоврядування (сіл, селищ, міст районного значення), що надається з бюджетів вищого рівня [2]
3.	Богданов Сергій	УАДУ, Львівський регіональний інститут	Впровадження політики зайнятості для неповносправних [2]
4.	Бутримчук Наталя	УАДУ, Київ	Формування місцевих бюджетів
5.	Велков Василь	УАДУ, Одеський регіональний інститут	Регіональний вимір зовнішньоекономічної діяльності державних органів влади
6.	Габдулова Вікторія	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Вдосконалення інституту трудового арбітра в системі вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) [2]

7.	Дягілев Володимир	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Правове регулювання і механізм використання земель комунальної власності в Україні [2]
8.	Єрмакович Сергій	УАДУ, Київ	Вдосконалення фінансування муніципальних інвестиційних програм [2]
9.	Єряшов Євген	УАДУ, Київ	Проблеми приватизації стратегічно важливих підприємств в Україні
10.	Карлова Валентина	УАДУ, Київ	Розв'язання проблеми фінансового забезпечення функціонування й розвитку культурної сфери на регіональному рівні
11.	Клід Віктор	УАДУ, Львівський регіональний інститут	Економічні механізми реалізації державної екологічної політики
12.	Корницький Петро	УАДУ, Київ	Регіональна бюджетна політика в контексті фіскальної децентралізації
13.	Кузичева Олена	УАДУ, Київ	Працевлаштування кримських татар, які повернулись з місць депортації до Автономної Республіки Крим
14.	Логвиненко Ольга	УАДУ, Київ	Впровадження етичного кодексу державного службовця [2]
15.	Лук'яненко Наталія	УАДУ, Дніпропетровський регіональний інститут	Надання соціальної допомоги дітям і молоді як засіб запобігання бідності
16.	Лях Наталія	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Вдосконалення державної політики щодо повернення на ринок праці осіб, які не здатні на рівних конкурувати (на прикладі Полтавської області)
17.	Масурова Ганна	УАДУ, Дніпропетровськи й регіональний інститут	Аналіз державної політики щодо підтримки розвитку малого підприємництва (на прикладі Дніпропетровської області) [2]
18.	Нещотний Олександр	УАДУ, Київ	Реформування бюджетної системи України
19.	Норенко Олена	УАДУ, Одеський регіональний інститут	Шляхи вдосконалення порядку створення суб'єктів малого підприємництва (на місцевому рівні)
20.	Овдієнко Софія	УАДУ, Одеський регіональний інститут	Оптимізація управління природно-заповідним фондом Криму [2]
21.	Онушко Андрій	УАДУ, Дніпропетровськи й регіональний інститут	Державна підтримка малого і середнього бізнесу на регіональному рівні

22.	Паливода Василь	УАДУ, Львівський регіональний інститут	Пошук додаткових джерел фінансування програм охорони історичного середовища (на прикладі центральної частини м. Львова) [2]
23.	Полівчак Оксана	УАДУ, Львівський регіональний інститут	Вдосконалення механізмів взаємодії влади і громади у процесі прийняття рішень
24.	Решетило Олег	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Діяльність місцевих органів виконавчої влади в умовах переходу до ринку землі
25.	Різник Дмитро	УАДУ, Львівський регіональний інститут	Державна екологічна політика утилізації відходів на місцевому рівні
26.	Смирнова Олена	УАДУ, Київ	Вибір оптимальної моделі запровадження адміністративних судів в Україні
27.	Собещанська Ольга	УАДУ, Одеський регіональний інститут	Соціальна адаптація жінок після кризових ситуацій як аспект державного управління
28.	Солодовнікова Тетяна	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Формування доходної частини місцевих бюджетів
29.	Становой Григорій	УАДУ, Київ	Стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу на місцевому рівні
30.	Стопка Володимир	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Державне регулювання сільськогосподарської кооперації та інфраструктури аграрного ринку
31.	Сторожук Олександр	УАДУ, Одеський регіональний інститут	Проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями
32.	Сушко Михайло	УАДУ, Київ	Підвищення ролі місцевих податків і зборів у формуванні бюджетів органів місцевого самоврядування
33.	Титаренко Олександр	УАДУ, Київ	Процедура проведення тендерів у системі державного управління на місцевому рівні [2]
34.	Федів Роман	УАДУ, Львівський регіональний інститут	Організація та управління бюджетним процесом на місцевому рівні [2]
35.	Швед В'ячеслав	УАДУ, Київ	Перспективи реформування земельних відносин в Чернігівській області
36.	Ювковецький Олег	УАДУ, Київ	Вибір оптимальної системи реєстрації прав власності на землю в Україні [2]

**Учасники програми стажування у Канаді 2002 року**

	<b>Прізвище, ім'я</b>	<b>Установа</b>	<b>Аналітична записка</b>
1.	Баєв Віталій	УАДУ, Київ	Інформаційні технології в місцевому самоврядуванні для зв'язків з громадськістю та підтримки вироблення рішень [3]
2.	Бігун Володимир	УАДУ, Київ	Шляхи створення системи кредитування та страхування експорту в Україні [3]
3.	Бурдавіцин Максим	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Управління житловим фондом міст України
4.	Гавриленко Рита	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Засоби залучення жінок до участі у політичному процесі
5.	Гаркуша Тетяна	УАДУ, Дніпропетровський регіональний інститут	Інтегрована система управління твердими муніципальними відходами: досвід Канади для України
6.	Гудзь Оксана	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Фінансово-кредитна політика підтримки малого підприємництва на місцевому і регіональному рівнях [3]
7.	Дашковський Олексій	УАДУ, Київ	Проблема нелегальної міграції та посилення контролю іммігрантів в Україні [3]
8.	Живага Віталій	УАДУ, Київ	Створення ефективного механізму взаємовідносин між владою та суб'єктами малого бізнесу
9.	Ільченко-Сюйва Леся	УАДУ, Київ	Підвищення ефективності використання грошово-кредитних механізмів за рахунок вдосконалення роботи банківської системи України [3]
10.	Калінюк Наталя	УАДУ, Київ	Вдосконалення формування доходів місцевих бюджетів [3]
11.	Краснікова Ярослава	УАДУ, Дніпропетровський регіональний інститут	Підвищення ролі молодіжних громадських організацій в Україні на місцевому рівні
12.	Кунгурцев Олег	УАДУ, Київ	Вдосконалення фінансування та управління у сфері охорони здоров'я в Україні: роль обов'язкового державного соціального медичного страхування [3]
13.	Мажак Ірина	УАДУ, Львівський регіональний інститут	Сімейна медицина та медичне страхування як інструменти удосконалення первинної медико-санітарної допомоги [3]
14.	Марійко Ольга	УАДУ, Дніпропетровський регіональний інститут	Участь громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні [3]

15.	Михайлюк Тетяна	УАДУ, Одеський регіональний інститут	Підвищення результативності підготовки, прийняття та виконання управлінських рішень на регіональному рівні
16.	Новікова Маріанна	УАДУ, Київ	Ринок праці державних службовців: механізми зменшення плинності кадрів [3]
17.	Овсієнко Дмитро	УАДУ, Київ	Нелегальний обіг та імпорт тютюнових виробів в Україні [3]
18.	Стрельцов Олександр	УАДУ, Дніпропетровський регіональний інститут	Реорганізація та реконструкція системи центрального опалення
19.	Фуголь Оксана	УАДУ, Дніпропетровський регіональний інститут	Залучення громадян до процесу стратегічного планування розвитку міста [3]
20.	Царан Віталій	УАДУ, Київ	Політика енергозбереження у житлово-комунальній сфері міста Києва [3]
21.	Цеслік Марія	УАДУ, Дніпропетровський регіональний інститут	Система оцінювання якості послуг, що надаються органами державного управління
22.	Чаплига Михайло	УАДУ, Київ	Шляхи формування збалансованого місцевого бюджету для фінансування потреб соціальної сфери
23.	Шклярська Ірина	УАДУ, Київ	Реорганізація процесу управління в сфері соціального захисту населення України на регіональному рівні [3]
24.	Щербак Олег	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Використання інформаційних технологій для надання електронних послуг населенню
25.	Юдіна Оксана	УАДУ, Київ	Участь громадян у бюджетному процесі на місцевому рівні [3]
26.	Ягунов Дмитро	УАДУ, Одеський регіональний інститут	Ресоціалізація засуджених як напрямок соціальної політики держави [3]

### Учасники програми стажування у Польщі 2002 року

	Прізвище, ім'я	Установа	Аналітична записка
1.	Белят Ігор	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Фінансування соціальних програм підтримки студентської молоді з місцевого бюджету
2.	Боньковський Віталій	УАДУ, Київ	Методи адміністрування місцевих податків
3.	Василенко Лариса	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Сучасні моделі підтримки та розвитку малого і середнього бізнесу

4.	Веселий Валерій	УАДУ, Дніпропетровський регіональний інститут	Фінансування програм соціального захисту дітей та підлітків
5.	Гажієнко Юлія	УАДУ, Київ	Механізми взаємодії державних органів та молодіжних організацій у сфері надання соціальних послуг молоді (на регіональному рівні) [3]
6.	Головченко Андрій	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Тарифно-цінова політика в житлово-комунальному господарстві в Україні
7.	Грицаєнко Марина	УАДУ, Дніпропетровський регіональний інститут	Роль органів місцевого самоврядування в підвищенні рівня соціального захисту населення
8.	Гудима Наталія	УАДУ, Київ	Забезпечення принципів відкритості, прозорості та гласності в діяльності органів виконавчої влади
9.	Дячек В'ячеслав	УАДУ, Київ	Вироблення державної політики і прийняття урядових рішень
10.	Ким Галина	УАДУ, Київ	Напрямки реформування страхового ринку
11.	Колісник Наталія	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Фінансування програм соціального захисту неповнолітніх [3]
12.	Коротич Світлана	УАДУ, Київ	Удосконалення системи державного управління сферою охорони культурної спадщини [3]
13.	Краснейчук Алла	УАДУ, Київ	Реалізація соціальної молодіжної політики в Україні щодо вдосконалення системи виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [3]
14.	Криничанський Володимир	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Міське самоврядування: сучасний стан та перспективи розвитку
15.	Купрійчук Василь	УАДУ, Київ	Програмно-цільовий метод фінансування культурної сфери на регіональному рівні
16.	Курило Світлана	УАДУ, Дніпропетровський регіональний інститут	Залучення громадськості до управління закладами середньої загальної освіти
17.	Кушнір Леся	УАДУ, Київ	Система фінансування органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади
18.	Линик Сергій	УАДУ, Дніпропетровський регіональний інститут	Ефективне використання земельних ресурсів у процесі містобудування
19.	Лукашук Ольга	УАДУ, Київ	Механізми регулювання фондового ринку

20.	Михальцевич Світозар	УАДУ, Львівський регіональний інститут	Інформаційне забезпечення управління земельних ресурсів у містах
21.	Мікіртічев Юрій	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Розподіл повноважень і фінансових ресурсів між різними рівнями місцевого самоврядування з метою реалізації соціальних програм
22.	Муйдінова Надія	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Прогнозування доходів місцевих бюджетів
23.	Нагайчук Тетяна	УАДУ, Київ	Етичний кодекс та правила поведінки у державній службі
24.	Нікішина Ярослава	УАДУ, Київ	Інформаційне забезпечення політики європейської інтеграції України [3]
25.	Панасюк Леся	УАДУ, Київ	Реалізація державних завдань недержавними організаціями через соціальне замовлення [3]
26.	Пелех Ростислав	УАДУ, Львівський регіональний інститут	Залучення додаткових ресурсів для фінансування регіональних та місцевих проектів
27.	Перчик Світлана	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Удосконалення системи трансфертів на регіональному рівні
28.	Поліщук Наталія	УАДУ, Одеський регіональний інститут	Удосконалення системи підбору державних службовців на районному рівні в умовах адміністративної реформи
29.	Прімишев Ігор	УАДУ, Одеський регіональний інститут	Удосконалення інституційного забезпечення регіонального розвитку в Україні
30.	Потапенко Віталій	УАДУ, Київ	Становлення адміністративної юстиції в Україні
31.	Руденко Наталія	УАДУ, Одеський регіональний інститут	Державне регулювання розвитку депресивних територій [3]
32.	Рудковська Валентина	УАДУ, Київ	Посилення інвестиційної привабливості проблемних регіонів в Україні
33.	Садовий Геннадій	УАДУ, Київ	Механізми надання місцевим бюджетам міжбюджетних трансферів як засобу фінансування програм та послуг [3]
34.	Сільман Галина	УАДУ, Львівський регіональний інститут	Соціальна реабілітація дітей-інвалідів [3]
35.	Слюсаренко Олена	УАДУ, Київ	Вибір форми підготовки державних службовців з питань європейської інтеграції [3]
36.	Солоха Микола	УАДУ, Київ	Співпраця виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування в пошуку шляхів регіонального соціально-економічного розвитку

37.	Сурай Інна	УАДУ, Київ	Реформування центральних органів державного управління аграрним сектором економіки України в процесі становлення і розвитку аграрного ринку
38.	Сталенна Лариса	УАДУ, Київ	Соціально-економічні стратегії відродження і розвитку міст [3]
39.	Толкачов Геннадій	УАДУ, Харківський регіональний інститут	Прозорість діяльності органів місцевого самоврядування
40.	Циганок Наталія	УАДУ, Київ	Проблема взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби та правоохоронних органів в процесі здійснення контролю за витрачанням бюджетних коштів

**Перелік аналітичних записок, що були надруковані у збірці “Розробка державної політики. Аналітичні записки (УАДУ, 2002)”<sup>1</sup>**

**Наталія Балдич.** Створення стабільної та прозорої системи міжбюджетних трансфертів

**Олександр Бейко.** Визначення пенсійного віку в Україні

**Валентина Бессараб.** Правове регулювання земельних відносин на місцевому рівні

**Анатолій Блюдо.** Відшкодування працівникам втрати здоров'я внаслідок травм, отриманих на виробництві

**Наталія Бойко.** Проблеми розвитку малого підприємництва: отримання дозволу на розміщення малих архітектурних форм

**Оксана Воробйова.** Шляхи реформування міжбюджетних відносин в Україні

**Володимир Гальченко.** Проблема захисту прав людини в Україні

**Володимир Горовий, Лідія Лепеха.** Проблема нелегальної міграції в м. Києві та шляхи її вирішення

**Євген Єряшов.** Становлення та розвиток фондового ринку в Україні

**Наталія Єсипчук.** Фінансування політичних партій

**Каріна Забара, Вадим Міщенко, Світлана Ротаєнко.** Стимулювання інвестиційної діяльності шляхом амортизаційної політики держави

**Павло Камінський.** Проблеми фінансування видатків на грошове забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України в умовах обмеженості асигнувань з Державного бюджету України

**Андрій Карташов, Василь Стах.** Про міжнародні кредитні зобов'язання уряду та їх державне обслуговування

**Ольга Кленова.** Етичні норми державного службовця

**Олени Кобзар.** Подолання кризи у ювелірній промисловості України

**Геннадій Кононенко.** Проблеми місцевих бюджетів та шляхи вдосконалення їх формування

**Наталія Костіна.** Впровадження електронних послуг у сфері державного управління в Україні

**Олена Кузичева, Олександр Нещотний.** Правове врегулювання проблеми представництва кримських татар у Верховній Раді Автономної Республіки Крим

**Володимир Купрій.** Про механізм державного фінансування програм всеукраїнських молодіжних громадських організацій

**Анжела Лелеченко, Ганна Мазуренко, Олександр Клімаков.** Формування доходів і видатків місцевих бюджетів

**Сергій Лінкевич.** Взаємовідносини між підприємствами та органами державної влади: дерегулювання підприємницької діяльності

**Орест Микита.** Державна політика у сфері книговидавництва (політико-економічний аспект)

**Оксана Назарчук, Василь Погонюк.** Кошти населення як джерело інвестицій

**Олена Оленьєва.** Інформаційно-аналітичне забезпечення регіонів

**Ірина Пилипчук, Сергій Федусь.** Державна житлова молодіжна політика

**Оксана Пояркова.** Державне регулювання економічних відносин у харчовій промисловості України

**Юрій Робота, Оксана Коломієць.** Реформування пенсійної системи в Україні

<sup>1</sup> У цьому виданні (“Розробка державної політики. Аналітичні записки / Укл. О.І. Кілієвич. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 240 с.) було вміщено аналітичні записки з розробки напрямків державної політики слухачів денної та вечірньої форм навчання УАДУ при Президентові України, які були виконані у 2001 році в рамках вивчення модуля “Економічний аналіз державної політики” за програмою підготовки магістрів державного управління.

**Віктор Рачкевич.** Шляхи розвитку муніципального громадського транспорту

**Надія Татарчук.** Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (проблеми реформування)

**Наталія Ткачук.** Вирішення проблеми бідності в Україні на сучасному етапі

**Ольга Тимофієва.** Державний борг України

**Олена Федірко.** Захист персональних даних: міжнародний підхід та шляхи вдосконалення в Україні

**Леонід Царенко.** Система комплектування Збройних Сил України офіцерськими кадрами та пошуки шляхів її вдосконалення

**Віктор Чорний.** Вплив “адміністративного фактора” на результати виборів

**Олександр Шараєнко, Ігор Радзієвський.** Вдосконалення механізму залучення прямих іноземних інвестицій в економіку України

**Олег Ювковецький, Петро Адамович.** Інформаційне забезпечення при регулюванні земельних відносин у містах

**Олександр Яценко.** Питання демократизації виборчого процесу

## Рекомендації щодо структури і змісту аналітичних записок, які мали бути підготовлені учасниками програм стажування 2002 р. у Канаді та Польщі<sup>1</sup>

Аналітична записка пишеться українською мовою всіма учасниками програми стажування у Канаді і Польщі (незалежно від того, писалась вона англійською чи польською мовами під час стажування або ні).

Робота складається із титульної сторінки, анотації, основної частини (власне аналітичної записки), списку використаних джерел, додатків.

Обсяг роботи: 14-18 стор. (1.5 інтервали A12; Times New Roman, поля – по 2 см); обсяг у знаках ( див. опцію “знаків і пробілів” у меню файл/статистика) — 28-35 тис. План на початку роботи не потрібний, але текст обов’язково має бути структурований, розділенням на окремі частини.

### 3.1. Структура (обов’язкові пункти тексту роботи):

#### Титульна сторінка (1-а сторінка роботи)

Українська Академія державного управління При Президентові України назва регіонального інституту (якщо не Київ)	Ім’я Прізвище
<b>назва теми</b> аналітична записка	
Київ (або інше місто) – 2002	

#### А. Анотація (2-а сторінка роботи – не нумерується).

Текст анотації має займати не більше однієї сторінки і повинен давати стисле уявлення про проблему, яка досліджується, альтернативні шляхи її розв’язання та рекомендації для клієнта аналізу. Текст має бути структурованим згідно з наведеним нижче зразком:

#### Проблема/питання для аналізу: формулювання проблеми однією фразою.

Далі: 1-2 абзаци – найсуттєвіше з “обсягу проблеми”.

**Клієнт:** (вказати).

**Зацікавлені сторони:** (перелік).

**Мета (цілі) розв’язання проблеми:** (перелік).

**Альтернативні варіанти:** (№, назва кожної альтернативи, можлива також стисла характеристика на абзац).

**Рекомендації:** (рекомендована для впровадження альтернатива та стисло – аргументи на її користь).

Також можна вказати, які заходи треба буде здійснити для впровадження запропонованого курсу дій.

*(Ступінь деталізації складових елементів резюме має враховувати необхідність вмістити весь текст на одній сторінці!)*

<sup>1</sup> Рекомендації підготовлено Олександром Кілієвичем

## **Б. Аналітична записка**

### **1. Визначення проблеми для аналізу**

- а) у чому полягає проблема, що потребує розв'язання;
- б) які симптоми проблемної ситуації;
- в) хто є клієнтом (тобто замовником) аналізу.

### **2. Опис проблеми**

- а) які масштаби має проблема (у територіальному, галузевому аспектах, у часовому вимірі, які групи населення, який відсоток населення зачіпає проблема);
- б) як виникла проблема, вона є новою чи повторною;
- в) яка історія питання, що робилось у цьому напрямку;
- г) які існують підстави для державного втручання – аналіз ситуацій неспроможностей ринку (див. книги [1] та [7, част.5]);
- д) який сучасний стан справ у законодавчій та інституційній базі (також можуть бути окреслені соціальне, фізичне, економічне і політичне середовища, що впливають на ініціювання, розробку та впровадження політики – див. [10]);
- е) нагальність розв'язання проблеми.

### **3. Консультації (зацікавлені сторони)**

- а) зацікавлені групи (які існують зацікавлені групи, тобто ті, кого зачіпає проблема, або засоби її розв'язання, хто має можливість впливати на ситуацію, як позитивно, так і негативно);
- б) чи можуть виникнути внаслідок ваших пропозицій занепокоєння в інших установах і які саме?

### **4. Моделювання проблеми**

- а) вибір цілей розв'язання проблеми;
- б) вибір критеріїв досягнення цілей (критерій – певна конкретизація цілі; він визначає конкретне значення міри досягнення загальної цілі, яке вважається достатнім для визнання проблеми розв'язаною. Кожній цілі відповідає свій критерій або система критеріїв, якщо один критерій не розкриває всі основні аспекти цілі);
- в) вибір обмежень (список обмежень має охоплювати будь-які ресурси, необхідні для реалізації альтернатив політики).

### **5. Альтернативні варіанти**

Альтернатив має бути 3-4 (серед них може бути “нічого не змінювати”).

Кожна альтернатива – це конкретні переліки дій (заходів) та інструментів політики.

Аналіз альтернатив має містити:

- а) альтернатива №... (назва варіанта);
- б) основні заходи політики з реалізації варіанта (якщо це не впливає із назви);
- в) потенційні переваги варіанта політики; оцінка результатів проведення політики (або вигід, якщо можливо, грошова оцінка результатів);
- г) потенційні недоліки варіанта політики; оцінка затрат ресурсів на проведення політики (чи витрат, якщо можливо, грошова оцінка).

### **6. Рекомендації**

- а) порівняльний аналіз альтернатив за п'ятьма універсальними критеріями: результативність, ефективність, справедливість, адміністративна здійсненність, політична здійсненність (результати звести в таблицю, рядки – критерії, стовпчики – альтернативи; критерій можна оцінювати за 3-бальною шкалою: 3 – високе значення, 2 – середнє, 1 – низьке).

Треба пояснити, як визначались значення критеріїв (обов'язково слід конкретно вказати, як визначались ефективність і результативність). Рекомендації щодо використання універсальних критеріїв наведено нижче у п.3.4 “*П'ять універсальних критеріїв оцінки альтернативних варіантів політики*”;

- б) порада клієнту дослідження щодо вибору кращої, за результатами аналізу, альтернативи;

в) прогноз можливих наслідків (або впливів) її реалізації – як короткострокових, так і довгострокових.

## 7. Впровадження

**Використані джерела:** в список не слід додавати посібники з аналізу політики та інші джерела, які сприяли підготовці документа, а тільки ті джерела (разом з Internet-ресурсами), на які є посилання в тексті. Посилання даються на всі використані нормативні акти, статистичні дані, інші публікації в періодиці тощо.

**Додатки:** таблиці; досвід інших країн (наприклад, Канади або Польщі) з розв'язання схожої проблеми (якщо опис цього досвіду складає окремий цілісний текст).

Досвід інших країн фрагментарно може бути також висвітлений у відповідних пунктах роботи за аналізу української ситуації – див. п.3.5 *Як скористатися матеріалами стажування у Канаді (Польщі) для підготовки аналітичних записок.*

Окрім наведених вище обов'язкових пунктів, можуть бути й інші, наприклад:

## 8. Комунікаційний план

### 3.2. Рекомендована література

#### Основні посібники з аналізу політики:

1. Веймер Д.Л., Вайнінг А.Р. Аналіз політики: концепції і практика / Пер.з англ. за наук. ред. О.Кілієвича. – К.: Основи, 1998. – 654 с.
2. Пал, Леслі А. Аналіз державної політики/ Пер. з англ. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
3. Браун, Пол. Посібник з аналізу державної політики / Пер. з англ. – К.: Основи, 2000. – 243 с.
4. Романов В., Рудик О., Брус Т. Вступ до аналізу політики: Навч. посібник. – К.: Основи, 2001. – 238 с.
5. Вайс, Керол Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики/ Пер. з англ. Наук. ред. перекладу О.Кілієвич. – К.: Основи, 2000. – 671 с.
6. Аналіз вигід і витрат: Практ. посіб./ Секретаріат Ради Скарбниці Канади / Пер. з англ. С.Соколик; Наук. ред. пер. О.Кілієвич. – К.: Основи, 1999. – 175 с.
7. Економічний розвиток і державна політика / Ю.Бажал, О.Кілієвич та ін. Навч. посібник за заг. ред. Ю.Єханурова та І.Розпутенка. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 480 с.

#### Вимоги до аналітичних документів та зразки виконання аналітичних записок:

8. Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики / Укладачі В.Романов, О.Кілієвич. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 236 с.
9. Розробка державної політики. Аналітичні записки / Укладач О.Кілієвич. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 240 с.
10. Документи з аналізу політики. Додаток 1 до книги [9] / Переклад з видання: *Political Science Student Writer's Manual*, by Gregory M. Scott, et al. – Upper Saddle River, N.J., Prentice Hall, 1998. – Chapt.13, pp.259-278 (переклад з англ. І. Іноземцева, наук. ред. перекладу О. Кілієвич.

#### Додаткові матеріали, які можна використати для підготовки аналітичних записок:

11. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип. 2. Економічні аспекти міського будівництва і житлової політики / Ю.Бажал, О.Кілієвич та ін. / За заг. ред. Ю.Єханурова та І.Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2001. – 72 с.
12. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип. 3. Економіка культури і мистецтва / Ю.Бажал, О.Кілієвич та ін. / За заг. ред. Ю.Єханурова та І.Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2001. – 144 с.
13. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип. 4. Економіка освіти і науки / А.Бауманіс, Ю.Бажал, О.Кілієвич та ін. / За заг. ред. Ю.Єханурова та І.Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2001. – 132 с.

14. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип. 5. Доходно-витратний аналіз / Ю.Бажал, О.Кілієвич та ін. / За заг. ред. Ю.Єханурова та І.Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2001. – 104 с.
15. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип. 6. Міжнародна економіка. Торговельна політика / Ю.Бажал, О.Кілієвич та ін. / За заг. ред. Ю.Єханурова та І.Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2001. – 163 с.
16. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип. 7. Аграрна політика в сучасних умовах / Ю.Бажал, О.Кілієвич та ін. / За заг. ред. Ю.Єханурова та І.Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2001. – 246 с.
17. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип. 8. Соціальна політика / Ю.Бажал, Н.Грицяк та ін. / За заг. ред. І.Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 239 с.
18. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип. 9. Фінансовий менеджмент у системі державного управління / Ю.Бажал, Дюфло Ремі та ін. / За заг. ред. І.Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 263 с.
19. Економічний розвиток і державна політика. Практикум. Вип. 10. Ринок праці в умовах перехідної економіки / Ю.Бажал, Вюртембергер Томас та ін. / За заг. ред. І.Розпутенка. – К.: Вид-во “К.І.С.”, 2002. – 232 с.
20. Економічне зростання на засадах справедливості: Український погляд / Під ред. Дж.Хансена та В.Нанівської. – Світовий банк. Документ для обговорення № 407. – 1999.
21. Економічне зростання на засадах справедливості: Вибір стратегії для України / Джон Хансен, Діана Кук. – Світовий банк. Документ для обговорення № 408. – 1999.

### 3.3. Інтернет-ресурси

[www.vlada.kiev.ua/ums](http://www.vlada.kiev.ua/ums) – український медіа-сервер (зокрема, всі українські ЗМІ – преса, радіо, телебачення – в Інтернет, а також органи влади);

[www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua) - сайт Президента України;

[www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua) – Кабінет Міністрів України (вихід на всі міністерства і відомства);

[www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua) – Верховна Рада України (Закони України, Укази Президента, Постанови КМУ);

[www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua) – Держкомстат України;

[www.me.gov.ua](http://www.me.gov.ua) – Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України (зокрема, Економічна політика);

[www.zakon.gov.ua](http://www.zakon.gov.ua) – Законопроекти України (Центр політико-правових реформ).

#### Аналітичні центри:

[www.intellect.org.ua](http://www.intellect.org.ua) – мережа аналітичних центрів України

[www.icps.kiev.ua](http://www.icps.kiev.ua) – Міжнародний центр перспективних досліджень

[www.harvard.kiev.ua](http://www.harvard.kiev.ua) – проєкт Гарвардського університету для України

[www.legality.kiev.ua](http://www.legality.kiev.ua) – Інститут проблем законодавства імені Ярослава Мудрого

[www.uceps.com.ua](http://www.uceps.com.ua) – Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова

[www.comparativelaw.kiev.ua](http://www.comparativelaw.kiev.ua) – Центр порівняльного права при Міністерстві юстиції України

#### Міжнародні ресурси:

[www.ueplac.kiev.ua](http://www.ueplac.kiev.ua) – Українсько-європейський консультативний центр (UEPLAC);

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) – Світовий банк (*WB*);

[www.wto.org](http://www.wto.org) – Світова організація торгівлі (*WTO*);

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) – Європейська комісія (*EU*);

[rfe.wustl.edu/EconFAQ.html](http://rfe.wustl.edu/EconFAQ.html) – ресурси для економістів в Інтернет;

[hsb.baylor.edu/html/gardner/RESORS.HTM](http://hsb.baylor.edu/html/gardner/RESORS.HTM) – світові *Web*-ресурси з економіки, Steve Gardner, Baylor University;

hsb.baylor.edu/html/gardner/ECOSTAT.HTM – економічна статистика;  
 www.helsinki.fi/WebEc/framed.html – WWW-ресурси з економічної теорії;  
 www.regulation.org – Web-ресурси з регуляторної політики.

### 3.4. П'ять універсальних критеріїв оцінювання<sup>2</sup> альтернативних варіантів політики

#### 1) Результативність як критерій оцінювання варіантів політики.

*Результативність політики (програми)* [effectiveness] – це міра досягнення проголошених цілей політики.

Для визначення результативності слід попередньо чітко визначити цілі (або завдання) політики; по кожній цілі (завданню) сформулювати критерій (ознаку) досягнення цієї цілі. З урахуванням цих критеріїв слід визначити, яка ймовірність досягнення всього комплексу цілей (або виконання всього комплексу завдань). Наприклад, якщо всі завдання будуть виконані з високою ймовірністю, то результативність – висока. Якщо всі завдання будуть виконані з низькою ймовірністю, то результативність – низька.

#### 2) Ефективність як критерій оцінювання варіантів політики.

*Ефективність політики (програми)* [efficiency] – це співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами.

Для визначення ефективності слід підрахувати потенційні витрати і вигоди, що пов'язані з реалізацією цієї альтернативи політики.

*Вигод* – позитивні результати. *Витрати* – витрачені ресурси, час та гроші; потенційно можливі негативні результати. *Чинники*: економічні, соціальні, екологічні, політичні.

1. Укладіть список вигід та витрат для кожного варіанта.
2. Оцініть кожну з вигід та витрат в грошовому відношенні, врахувавши витрати часу та ризик.
3. Порівняйте їх для визначення чистої вигоди.

#### 3) Справедливість як критерій оцінювання варіантів політики.

Це непропорційний вплив на різні регіони та групи населення. Основні ознаки: громадянство, місце проживання, рівень доходів, класова, расова та національна належність, вік, стать.

##### *Типи справедливості:*

- *горизонтальна*: однакове ставлення до членів суспільства з однаковим статусом;
- *вертикальна*: розподіл товарів та послуг між групами з нерівним статусом;
- *міжвікова*: вплив на долю майбутніх поколінь.

#### 4) Політична здійсненність як критерій оцінювання варіантів політики:

1. відповідність пріоритетним завданням Уряду;
2. ставлення громадськості;
3. ставлення впливових груп спеціальних інтересів.

##### *Елемент аналізу*

- а) *дійові особи*: інтереси яких груп чи осіб зачіпає проблема? Хто з них може (не) підтримати обраний варіант;
- б) *переконання та мотивація*: як ставиться до цієї проблеми та запропонованого варіанта кожна з дійових осіб? Чого потребують/прагнуть дійові особи;

<sup>2</sup> При підготовці цього коментарю використано методичні вказівки проф. Пола Брауна для учасників програми стажування з питань аналізу політики в Канаді та Польщі у 2001 р. – див. книгу: Розробка державної політики. Аналітичні записки /Укл. О.І.Кілієвич, В.С.Романов. – К.: Вид-во “К.І.С.”. – 2002, сс. 259-316.

- в) *ресурси*: які фінансові ресурси, владу, авторитет та впливовість має кожна з дійових осіб;
- г) *результативність*: котрі з дійових осіб мають більше шансів досягти своїх цілей;
- д) *відповідальність за рішення*: хто або які організації прийматимуть рішення? Коли?

#### 5) Адміністративна здійсненність як критерій оцінювання варіантів політики:

- а) чи може бути реалізований цей варіант політики за наявних політичних, соціальних та адміністративних умов;
- б) чи достатньо персоналу для його реалізації;
- в) чи буде персонал зацікавлено співпрацювати в реалізації цього варіанта політики;
- г) чи є достатні фінансові ресурси? Якщо немає, то чи можна мобілізувати кошти інших підрозділів/міністерств;
- д) чи наявні необхідні матеріальні ресурси;
- е) чи можна все зробити вчасно;
- є) законодавчі (нормативні) обмеження.

### 3.5. Як скористатися матеріалами стажування в Канаді (Польщі) для підготовки аналітичних записок

*Учасниками програми стажування в Польщі* готують *аналітичний звіт* українською мовою за результатами стажування відповідно до рекомендацій, які наводяться нижче.

*Учасники програми стажування в Канаді* готують за результатами стажування *Policy papers* англійською мовою у форматі відповідно до рекомендацій канадської сторони (які узгоджуються з рекомендаціями української сторони до вигляду аналітичних записок українською мовою). В рекомендаціях канадської сторони вказується на необхідність критичного аналізу досвіду Канади у розв'язанні проблеми, яка заявлена учасниками програми стажування як проблематика “української” аналітичної записки. Формат такого аналізу визначає канадська сторона. Проте вважаємо за доцільне познайомити учасників програми канадського стажування з нашими рекомендаціями до проведення аналізу канадського досвіду на прикладі рекомендацій щодо аналізу польського досвіду.

\*\*\*\*\*

Аналітичний звіт – це не традиційний звіт про закордонне відрядження (в якому фактично вміщується лише переказ програми стажування із зазначенням зустрічей та заходів і оцінкою корисності цих заходів). В аналітичному звіті має бути критично висвітлений польський (канадський) досвід розв'язання питань, запропонованих як тематика досліджень в пропозиціях, що були вміщені в апікаційних формах на стажування, з висновками про можливості застосування цього досвіду в Україні.

Текст *аналітичного звіту* має скласти основу тих фрагментів *аналітичної записки*, які стосуються польського/канадського досвіду: або для опції “обсяг проблеми”, або для опції “альтернативні шляхи розв'язання проблеми”, або для опції “впровадження”. Опис польського (канадського) досвіду в *аналітичній записці* може бути вміщено і як окремий додаток до неї.

#### Структура аналітичного звіту

**1. Проблеми/ питання** (в рамках теми), які вивчались/ досліджувались під час стажування.

Ці питання (або одне з них) мають збігатися з проблемами (проблемою), які будуть в подальшому досліджуватись в аналітичній записці.

**2. Обсяг проблеми** (у Польщі чи Канаді):

- а) масштаби питання (у часовому, територіальному, галузевому вимірах);
- б) історія питання;
- в) особливості інституційного середовища (порівняно з умовами України);

(можуть бути окреслені соціальне, фізичне, економічне і політичне середовища, що впливають на ініціювання, розробку та впровадження політики).

### 3. Зацікавлені сторони.

Фактичне ставлення до поточної політики щодо досліджуваної проблеми зацікавлених груп та державних установ у Польщі (Канаді).

### 4. Фактичні шляхи розв'язання питання / проблеми:

- а) концептуальний підхід та конкретні заходи (дії, інструменти політики), що використовуються;
- б) оцінка заходів (позитивні і негативні чинники);
- в) чи розв'язане питання на сьогодні:
  - Якщо так – які можна очікувати наслідки;
  - Якщо ні – яким може бути подальший розвиток ситуації (орієнтовний термін розв'язання питання, якщо це не тупиковий шлях);
- г) Чи можна вважати політику щодо розв'язання проблеми ефективною і результативною?

### 5. Можливості використання досвіду розв'язання питання для України

- а) ступінь відповідності соціального, фізичного, економічного і політичного середовища в Україні польським (канадським) умовам (щодо проблеми, яка досліджується);
- б) оцінювання можливостей використання польських (канадських) підходів в Україні в цілому, а також окремих заходів (інструментів);
- в) можливі наслідки використання підходів або окремих заходів в Україні.

### 6. Висновки і пропозиції.

Стисле резюме на півсторінки попереднього матеріалу

#### Використані джерела.

Вказуються друковані матеріали, інтернет-ресурси – всі джерела конкретних фактів і даних, які використані у звіті та потребують посилань.

#### Додатки

У разі потреби – додаткова інформація (таблиці), яка ілюструє основну частину звіту. Цей текст не входить в обов'язковий обсяг основної частини звіту на 4-6 сторінок.



*Наукове видання*

***ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ***

***Аналітичні записки***

**Укладачі:**

*Олександр Кілієвич*

*Владислав Романов*

---

Редактор *О.Телемко*

Комп'ютерна верстка *О. Бібік*

Підписано до друку 09.12.2003.

Формат 60x84 1/8. Папір офсетний. Гарнітура Таймс. Друк офсетний.

Умов. друк. арк. 39,99. Обл.-вид. арк. 38,76.

Наклад 150 прим. Зам. № 185.

Видавництво "К.І.С."

04080 Київ-80, а/с 1,

тел. (044) 462-5269, [www.vlada.kiev.ua](http://www.vlada.kiev.ua)

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів видавничої справи

ДК № 677 від 19.11.2001 р.

ТОВ "Лайт-прінт"

Київ, вул. Машинобудівельна, 46