

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 6

*Матеріали VI Всеукраїнської
науково-практичної конференції
“Державне управління: стратегія і тактика
формування сучасного фахівця”,
м. Київ, МАУП 29 жовтня 2011 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2011

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 8 від 28.09.11)*

Редакційна колегія

М. Ф. Головатий (голова), д-р політ. наук, проф., *В. В. Омельчук* (заступник голови), канд. іст. наук, *П. Ф. Вознюк* (відповідальний секретар), канд. політ. наук, доц., *І. П. Бідзюра*, д-р політ. наук, проф., *П. П. Гай-Нижник*, д-р іст. наук, старш. наук. співроб., *Ю. О. Куц*, д-р наук держ. упр., *І. П. Лопушинський*, д-р наук держ. упр., проф., *В. М. Піскун*, д-р іст. наук, старш. наук. співроб., *Я. Ф. Радиш*, д-р наук держ. упр., проф., *І. В. Розпутенко*, д-р наук держ. упр., проф., *Г. П. Ситник*, д-р наук держ. упр., проф., *П. К. Ситник*, д-р філос. наук, проф., *Ю. П. Сурмін*, д-р соц. наук, проф., *В. В. Утвенко*, канд. іст. наук, доц., *М. В. Чечетов*, д-р наук держ. упр., проф., *Н. П. Ярош*, д-р наук держ. упр., *Н. М. Чернуха*, д-р пед. наук, проф.

Видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”

Становлення і розвиток української державності: [зб. наук. пр.] / МАУП. —
С76 К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2011 —

Вип. 5 : Матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф. “Державне управління: стратегія і тактика формування сучасного фахівця”, м. Київ, МАУП, 29 жовт. 2011 р./ редкол.: М. Ф. Головатий (голова) [та ін.]. — 2011. — 428 с. : іл. — Бібліогр. в кінці ст.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становленню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і суспільства.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

ЗМІСТ

А. О. Білоус Теоретико-правові основи аналізу поняття інституту державної служби	7
М. Курко, В. Підпалій Проблеми формування правової компетенції сучасного управлінця.....	13
О. Х. Юлдашев Концепція вдосконалення управління економікою.....	16
В. В. Утвенко Стратегічне планування соціально-економічного розвитку міст України як складова муніципальної політики органів місцевого самоврядування.....	19
О. В. Баєва Формування державних вимог до організаційної компетентності медичних менеджерів	29
Л. Б. Шостак, О. С. Бадрак Механізми гармонізації еколого-економічної та соціальної складових державної регуляторної політики.....	38
О. И. Дикарев, Нгуєн Куинь Май Политэкономический подход к концепту «энергетический клуб» (эк) шанхайской организация сотрудничества (ШОС) на евразийском геополитическом и геэкономическом пространстве.....	44
Т. В. Кондратюк Становлення та розвиток порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління.....	51
А. М. Сундук Зовнішній вектор регіональної політики як фактор реалізації стабільного розвитку....	61
Н. Н. Юсеф Етно-соціальний та економічний розвиток Курдистану	62
Ф. М. Медвідь, М. Ф. Медвідь Національні економічні інтереси в системі державної регіональної політики України .	68
О. В. Поляк Стан дослідження сензитивності у наукових джерелах про механізми державного управління	73
О. І. Дікарев, М. Л. Семенюта Міжнародно-правові механізми регулювання транскордонних ресурсних конфліктів	78
Я. Ф. Медвідь, О. М. Поповичук Державне управління в сфері підприємницької діяльності	86
В. В. Шпачук Антикризові аспекти державного управління банківською системою.....	91
Б. В. Бернадський Створення органів державної безпеки Російської імперії.....	93
А. М. Соловйова Кримінально-правова охорона власності в Україні.....	96
В. В. Павленко, В. Л. Павленко Відповідальність за порушення законодавства про державну службу.....	99
В. В. Павленко Моделі державної служби	106
К. В. Муравйов Організаційно-правові гарантії реалізації права видобування корисних копалин	108
І. А. Кабанова Етико-правові засади медичної діяльності.....	114
Т. О. Костюк Політична криза в Україні в контексті кризи державного управління і соціального розвитку.....	119
Л. О. Федосова Реформування сучасної вищої школи в Україні в контексті становлення системи підготовки керівних кадрів	123
О. М. Міхатуліна Державний контроль та нагляд за господарською діяльністю та засоби державного захисту прав суб'єктів господарювання	125
В. А. Гапоненко Органи державного управління: інститут демократії чи механізм її обмеження.....	128

МЕХАНІЗМИ ГАРМОНІЗАЦІЇ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОЇ ТА СОЦІАЛЬНОЇ СКЛАДОВИХ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Становлення і розвиток української державності, вип. 6, с. 38–43

Пріоритети державної політики у сфері забезпечення економічного зростання задля підтримки національного відродження України зосереджені на подоланні протиріч між економічним зростанням, рівнями соціоекологічної небезпеки, обсягами залучення та характером використання природних ресурсів у народному господарстві. Незважаючи на наявну нормативно-правову базу та функціонування економічного механізму природокористування (природно-ресурсні платежі і збори у 2009–2010 рр. становили біля 4,0 % (11,2–13,4 млрд грн) дохідної частини Державного бюджету України), залишаються і загострюються певні проблеми розвитку, які можливо вирішити тільки засобами зваженої еколого-економічної і соціальної політики [1–3]. До вкрай негативних проблем, що маємо, слід віднести такі:

- екологічно незбалансована, не-ефективна структура економіки, зорієнтована на видобуток і експорт сировини (більше 60 % загального обсягу експорту);
- техногенна небезпека аварій і катастроф внаслідок значного рівня (від 60 до 90 %) зношеності основних фондів (виробничих, житлово-комунальних, транспортних мереж та інфраструктури) та нераціонального природокористування (накопичення твердих відходів і

забруднення довкілля, підтоплення, сільові зсуви ґрунту, спустинення тощо);

- загальний низький рівень добробуту — бідність, безробіття, погіршення стану здоров'я і медичного забезпечення, зростання смертності та скорочення народжуваності населення України.

Для подолання цих проблем вкрай важливо забезпечити усталені темпи економічного росту. Як відомо, однією з підстав довгострокового економічного зростання є соціально-політична стабільність, забезпечення якої дає змогу найбільш ефективно використовувати людські, природні, фізичні і капітальні активи у поліпшенні національного добробуту. Підвищення продуктивності цих активів, зокрема фізичного і природного капіталу, та адекватний розподіл прибутків справляють значний вплив на рівень бідності. Тому головними пріоритетами державної регуляторної політики у сфері економіки є випереджаюче зростання інвестицій в основний капітал за рахунок пропозиції дешевих грошей та забезпечення платоспроможного попиту через збільшення частки оплати праці у вартості продукту та індексації зарплат відповідно росту інфляції на внутрішньому ринку. Це однозначно призведе до поступової девальвації національної валюти, проте одночасно забез-

печить зростання цінової конкурентоспроможності експортного сектора. Стимулювання експорту надасть можливість за рахунок його зростання збалансувати сальдо торгівельного балансу, що, у свою чергу, покращить умови обслуговування зовнішніх національних боргів.

Серед пріоритетів у сфері підвищення ефективності природокористування великого значення набуває технологічна модернізація та екологізація виробництва, підвищення енергоефективності, вдосконалення системи платежів за споживання природних ресурсів, зокрема водо-, надро- та землекористування. Сучасний рівень платежів і зборів не забезпечує адекватного відображення реальних втрат суспільства і не створює достатньої фінансової бази для природоохоронної діяльності. Ці проблеми треба вирішувати через підвищення ефективності інструментів економічного механізму природокористування, зокрема шляхом переходу на нову рентну систему запровадження більших норм оподаткування та скорочення пільг зі сплати природно-ресурсних і “зелених” зборів та податків.

У соціальній сфері на фоні латентної інфляції, підвищення тарифів на комунальні послуги, скорочення реальних доходів населення пріоритетом є переключення системи соціальних пільг та компенсацій на адресну персоналізовану грошову допомогу найбільш вразливим верствам населення. До того ж треба обережно ставитися до впровадження пенсійної реформи відносно поетапного збільшення пенсійного віку.

Треба відзначити, що поточні пріоритети урядової політики сфокусовані саме на забезпеченні економічного зростання, в тому числі і за рахунок підвищення сукупного попиту. Уряд приділяє увагу й нагромадженню активів людського капіталу через розширення доступу до закладів освіти і охорони здоров'я, що у перспективі може сприяти підвищенню рівня добробуту населення.

У країнах з екстенсивним типом господарювання (у т. ч. в Україні) посилюються тенденції вичерпання природного капіталу та погіршення показників якості довкілля. Виснаження природних ресурсів (лісів, вуглеводнів та мінералів) у сукупності з економічними втратами від викидів двоокису вуглецю та техногенних катастроф забирають до 10 % ВВП, що обумовлює значні поточні витрати державного бюджету і обмежує перспективи майбутнього зростання. Прискорення економічного зростання забезпечується адекватними обсягами інвестування у нагромадження природного капіталу, але за наявності механізму гарантування якості процесів росту. Тобто екологічна політика має бути інтегрована у політику економічного зростання. Така політика нерідко асоційована з втручанням з боку держави та зосередженням зусиль на співпраці місцевих громад і приватного сектору.

Довгострокове економічне зростання забезпечується завдяки чотирьом вимірам, що формують його якість: адекватний розподіл господарських можливостей, усталеність навколишнього середовища, протидія глобальним ризикам та державне управління. Вони безпосередньо посилюють вплив економічного зростання на добробут, забезпечують стійкі темпи зростання і спрямовані на подолання можливих протиріч між розвитком і сталістю. Політика якісного зростання фізичного, людського та природного капіталу складається з таких елементів:

- уникнення прямих і таких прихованих субсидій, як монопольні повноваження, скасування боргів за невиплаченими кредитними та іншими борговими зобов'язаннями, податкові пільги тощо;
- виключення специфічних пільг (корупція) та прихованих гарантій щодо норм прибутковості;
- ефективні інвестиції у людський капітал і гарантії усім верствам на-

селення доступу до освіти через оптимальний розподіл державних інвестицій у сфері освіти;

- заощадження природного капіталу через визначеність і прозорість майнових прав на земельні, мінерально-сировинні, енергетичні, водні, лісові і рекреаційно-оздоровчі ресурси;
- уникнення занижених рівнів орендної плати за використання природними ресурсами для суспільного виробництва і споживання;
- опрацювання механізму та впровадження адекватних норм екологічних та природно-ресурсних рентних платежів і податків.

У цьому контексті велика увага має приділятися ресурсно-розподільчим аспектам економічного зростання через створення результативних регуляцій та антикорупційних заходів, що мають супроводжувати фінансову відкритість і прозорість процесів роздержавлення та реприватизації власності. З боку забезпечення соціально-політичної стабільності необхідно забезпечити рівноправний доступ до землі, кредитів, фахової підготовки та можливостей працевлаштування, що також розширить доступ до освіти та медичних послуг. Роль державної регуляторної політики у цьому процесі полягає у перерозподілі державних видатків згідно з новими пріоритетами та змінами природи регулювання в бік скасування непродуктивних регуляцій. Нові пріоритети при розподілі державних витрат мають спрямовуватись на збільшення обсягів інвестування у людський розвиток (інноваційно-технологічний аспект), запобігання деградації і виснаженню природного капіталу, зменшення регресивних субсидій. Регуляційні урядові дії доцільно також сконцентрувати на подоланні недосконалості фондових і фінансових ринків.

На заваді прогресу на цьому шляху, навіть за умови усвідомлення важливості якісних аспектів зростання, можуть стати певні політичні труднощі. Зацікавлені бізнес-групи здатні загальмувати реалізацію політичних намірів, а тіньові угоди і домовленості між політиками та бізнес-елітою можуть викривити розподіл державних коштів на користь власників фізичного і природного капіталу. Так, податкові канікули, приховані гарантії, монопольні повноваження, легкий доступ та невинуватено низька рентна плата на природні ресурси нерідко використовуються на користь багатим, водночас завдають шкоди бідним верствам населення.

Гармонізацію стратегій економічної, екологічної і соціальної політик варто здійснювати на підставі аналізу адекватності залучених інструментів рівню значимості цілей тим чи іншим пріоритетам розвитку (див. табл.).

Так, виходячи з табличних даних, виконанню пріоритетів людського розвитку сприятиме залучення таких з наведених інструментів, як збільшення державних витрат на охорону здоров'я і освіту, оптимізація середніх тарифних ставок, розширення асортименту і обсягів торгівлі, зменшення індексу фінансової репресії та профіцит бюджету. Макроекономічному зростанню сприятиме фокусування стратегії на забезпеченні відкритості та прозорості руху капіталів, збільшенні витрат на освіту, оптимізації тарифних ставок, розширенні торговельних операцій та міжнародному співробітництві у сфері охорони навколишнього природного середовища. Підтримка сталого розвитку більшою мірою забезпечується профіцитом бюджету, результативністю урядових дій, торговельним обігом, тарифними ставками, розширенням грошової пропозиції, а також результативністю природоохоронних заходів всередині країни.

Відповідність інструментів регуляторної політики цілям розвитку

Інструмент	Рівень значимості інструмента щодо реалізації цілі		
	Людський розвиток	Зростання ВВП	Сталий розвиток
Профіцит бюджету	0,40	0,05	0,97
Індекс відкритості рахунків руху капіталу	0,22	0,99	0,23
Індекс фінансової репресії	0,50	0,26	0,12
M2/ВВП	0,00	0,01	0,58
Зміна середніх тарифних ставок	0,82	0,65	0,65
Витрати на освіту до ВВП	0,72	0,84	0,21
Витрати на охорону здоров'я до ВВП	0,95	0,02	0,23
Відношення обсягу торгівлі до ВВП	0,50	0,50	0,69
Дії всередині країни щодо охорони довкілля (фіктивна змінна)	0,15	0,03	0,47
Міжнародні дії щодо охорони довкілля (фіктивна змінна)	0,35	0,49	0,08
Індекс верховенства закону	0,00	0,00	0,19
Індекс результативності органів влади	0,00	0,00	0,73

* Таблицю складено за матеріалами “Якість економічного зростання” [5, 256].

Оптимізацію цілей розвитку на підставі гармонізованих інструментів державної політики, в кінцевому підсумку, спрямовано на зростання національного добробуту. Врахування чинників його забезпечення за допомогою функції суспільного добробуту:

$$U = \sum_{i=1}^N u(c_i) + \sum_{i=1}^N v(h_i; R), \quad (1)$$

де c_i — індивідуальне споживання; i, h_i — людський капітал індивіда i ; R — сукупний рівень активів довкілля. R розглядається як чисте суспільне благо, і тому характер його розподілу між членами суспільства не суттєвий, що дає змогу визначити напрями гармонізації пріоритетів розвитку та інструментів їх реалізації, серед яких насамперед середній рівень споживання та рівень активів людського і природного капіталу. Враховуючи очікувану величину середнього показника добробуту індивіду, який, виходячи з (1), складає:

$$E(U) \approx u(\bar{c}) + \frac{1}{2} u''(\bar{c}) \sigma_c^2 + n(\bar{h}; R) + \frac{1}{2} n''(\bar{h}; R) \sigma_h^2, \quad (2)$$

де σ_c^2 — дисперсія споживання серед населення, а σ_h^2 — дисперсія розподілу людського капіталу серед населення, можна визначити, що агрегований чи очікуваний добробут зростає відповідно зростанню рівня споживання та людського капіталу і зменшується із погіршенням їх розподілу. Далі, оскільки $\frac{\partial v}{\partial R} \approx 0$ зростає із збільшенням R , умова достатньою для того, щоб і значення $E(U)$ зростало із зростанням R . З огляду на стратегічні пріоритети розвитку стало зростання потребує, щоб експансія фізичного капіталу супроводжувалась зростанням людського капіталу без погіршення його розподілу. Крім того, сталий розвиток зорієнтовано на подолання бідності, тобто збільшення добробуту $E(U)$ можливе лише за умови, якщо сукупний рівень активів навколишнього природного середовища в процесі їх господарського залу-

чення не зменшується або спадає доволі повільно.

З боку підтримки урядових дій приватним сектором такі позитивні зовнішні ефекти, як зростання людського капіталу та природних активів лише частково беруться до уваги при розподілі приватних ресурсів. Зовнішні ефекти виробництва, що пов'язані з людським капіталом та нехтуванням частиною продуктивних природних активів, виникають у випадках, коли права власності на природний ресурс визначені недостатньо чітко. Тобто приватний сектор враховує лише частку вкладу h і R у виробництво. Проте при встановленому мінімальному прожитковому рівні споживання c_s легітимно накладається обмеження: $c - c_s \geq 0$. За цих умов пріоритети державної політики мають бути визначені через максимізацію поточної вартості $u(\bar{c})$ — на протигагу $E(U)$ за таких обмежень:

1. $\dot{k} = G(k, h; R; A(k, h); p) -$
 $-c - I_h^g - I_h^p - I_{Rg};$
2. $c - c_s \geq 0;$
3. $\dot{h} = I_h^g + I_h^p;$
4. $\dot{R} = \phi(R) + \beta I_R^g - \psi[G(.)];$
5. $k(0) = k_0; h(0) = h_0; R(0) = R_0,$

де k — фізичний капітал на душу населення; $G(\cdot)$ — функція ВВП на душу населення; A — індекс продуктивності, p — змінні політики та екзогенні чинники, I_h^g — державні інвестиції в людський капітал; I_h^p — приватні інвестиції в людський капітал; β — певний параметр; I_R^g — державні інвестиції в природний капітал; $\phi(R)$ — функція зростання відновлювальних ресурсів у часі; $\psi(\cdot)$ — зростаюча функція ВВП, що відбиває можливий негативний вплив економічної активності на природний капітал.

При цьому припускається, що державні інвестиції у людський та природний капітал є змінними політики, а виснаження природного капіталу не амортизується приватним сектором, хоча зміни його кількісних і якісних показників впливають на майбутні рішення власників природного ресурсу. Крім того, вплив людського капіталу на сукупний випуск в рішеннях приватного сектору враховується лише частково, тобто уряд має компенсувати можливу нестачу обсягів інвестування людського капіталу. Обмеження (1) також припускає, що фінансування державних інвестицій у людський капітал здійснюється із сукупних заощаджень через одноразові виплати податків.

Таким чином, гармонізація економічної, екологічної та соціальної політик полягає у таких взаємопов'язаних кроках: 1) збалансуванні стратегічних пріоритетів і завдань економічної, екологічної та соціальної політики розвитку; 2) створенні індикативних планів і схем розвитку і розміщення продуктивних сил; 3) розробці і впровадженні критеріїв і оцінок соціально-економічного розвитку на середньо- і довгострокову перспективу; 4) формуванні регіональних і локальних планів дій щодо гармонізації економічних, екологічних і соціальних завдань розвитку; 5) створенні механізмів і відповідних інститутів гармонізації регуляторної політики в еколого-економічній і соціальній сферах.

Література

1. Шостак Л. Б. Сталий розвиток як концепція національного відродження // Економіка природокористування і охорона довкілля. — 2002. — С. 24–33.
2. Куценко В. І., Несенко М. С. Соціальна стійкість — умова стабільності економіки та суспільства // Економіка приро-

- докористування і охорона довкілля. — 2002. — С. 34–46.
3. *Геєць В. М.* Нестабільність та економічне зростання. — К.: Ін-т екон. прогнозування, 2000. — 344 с.
4. *Роль держави у довгостроковому економічному зростанні* / За ред. Б. Є. Кваснюка. — К.: Ін-т екон. прогнозування; Х.: Форт, 2003. — 424 с.
5. *Якість економічного зростання* / В. Томас, М. Дайламі, А. Дарешвар та ін.: Пер. з англ. — К.: Основи, 2002. — 350 с.