

Вироблення державної політики:

**рекомендації для України
в контексті євроінтеграційного досвіду
країн Балтії та Польщі**

Збірник аналітичних звітів і записок
учасників Програми урядового стажування

Київ
Видавництво «К.І.С.»
2006

УДК 351:32:338 (474+4380)(048.33)

В 52

*Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління
При Президентові України. Протокол №119/4 від 30 березня 2006 р.*

Укладачі:

О.І. Кілієвич, доцент кафедри економічної політики НАДУ

*В.В. Тертичка, доктор наук з державного управління, професор кафедри
державної політики та управління політичними процесами НАДУ*

Рецензенти:

*О.Ю. Лебединська, доктор наук з державного управління, професор, декан
факультету вечірньої форми навчання, професор кафедри регіонального
управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ*

*В.В. Токошенко, доктор наук з державного управління, професор, завідувач
кафедри соціології Київського міжнародного університету*

Видання цієї книжки підтримано Агентством Міжнародного Розвитку США

Вироблення державної політики: рекомендації для України в контексті
євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі. Збірник аналітичних звітів і
записок учасників Програми урядового стажування / Укл. О.І. Кілієвич,
В.В. Тертичка. — К.: «К.І.С.», 2006. — 388 с.

ISBN 966-7048-52-7

У збірнику вміщені аналітичні звіти та аналітичні записки учасників Програми
урядового стажування, започаткованою Національним Демократичним Інститутом за
підтримки Кабінету міністрів України та Секретаріату Президента України. Дві кате-
горії учасників програми (інтерни та працівники урядових структур) після стажування
в органах виконавчої влади Латвії, Литви та Польщі підготували аналітичні звіти з про-
позиціями для втілення відповідними урядовими структурами в Україні досвіду країн
— нових членів ЄС. Під час подальшого стажування в українських владних структурах
учасниками були підготовлені аналітичні записки, які ґрунтуються на методології
аналізу державної політики та містять рекомендації щодо вироблення курсу дій
відповідним органам влади.

Книга буде корисною для всіх, хто займається питаннями підвищення дієвості
державного управління, вироблення суспільної політики, зокрема, у напрямі євро-
пейської інтеграції — працівників органів державного управління та місцевого само-
врядування, представників неурядових аналітичних центрів, громадських організацій,
науковців, викладачів вищих навчальних закладів, аспірантів і студентів, що навчають-
ся за спеціальністю «Державне управління», а також за економічними, політичними,
юридичними спеціальностями.

УДК 351:32:338 (474+4380)(048.33)

ISBN 966-7048-52-7

© укладачі О.Кілієвич, В.Тертичка, 2006
© «К.І.С.», дизайн, макет, 2006

Зміст

Програма урядового стажування	6
Учасники програми	8
«Аналіз державної політики» — компонент Програми урядового стажування	12
Частина 1. Звіти про стажування	
<i>Гасвський Олексій</i>	
Податкова політика Республіки Польща	28
<i>Галенко Олена</i>	
Централізований екзамен випускників шкіл як показник якості освіти та засіб рівного доступу до вищої освіти	37
<i>Ганєєв Дмитро</i>	
Формування в країні сприятливого для діяльності іноземних інвесторів інституційного середовища	46
<i>Заїка Андрій</i>	
Механізми координації європейської політики Литовської республіки у процесі вступу до ЄС	61
<i>Кабанець Іван</i>	
Виплата дотацій як механізм запобігання сезонному знеціненню вартості пшениці	71
<i>Карпінська Лілія</i>	
Впровадження міжнародних програм у галузі культури. Діяльність «Інституту Адама Міцкевича»	79
<i>Матус Світлана</i>	
Можливості для розвитку альтернативних джерел енергії задля досягнення цілей Кіотського протоколу	89
<i>Мойса Богдан</i>	
Працевлаштування інвалідів зору	100
<i>Нетяга Микола</i>	
Дієвість боротьби з корупцією (досвід Республіки Литва)	110
<i>Селезньова Тетяна</i>	
Спрощення процедур видачі документів дозвільного характеру	118
<i>Столяренко Олексій</i>	
Реєстрація юридичних осіб та їх комерційних найменувань	129

Фесько Едуард

Забезпечення громадської підтримки зовнішньополітичному курсу країни щодо Організації північноатлантичного договору (НАТО) 138

Хмара Олексій

Як підвищити якість управління в системі залізничних перевезень (на прикладі польської залізничної кампанії «Polskie Koleje Panstwowe») 141

Шваюн Олександр

Правовий захист згідно з вимогами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 149

Щербаченко Володимир

Результативне залучення студентства до формування та реалізації державної політики у сфері вищої освіти: латвійський досвід для України 156

Яковлева Світлана

Забезпечення гарантованого отримання виплат, що призначені на утримання дітей в неповних сім'ях 167

Частина 2. Аналітичні записки**Гаєвський Олексій**

Вдосконалення податкової системи України 180

Галенко Олена

Сертифікація випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти 192

Гапєєв Дмитро

Підходи держави до регламентації інвестиційної діяльності резидентів і нерезидентів в Україні 202

Зайка Андрій

Координація дій органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції 219

Кабанець Іван

Створення ефективних механізмів по запобіганню сезонному знеціненню пшениці 228

Карпінська Лілія

Якість реалізації міжнародних програм у галузі культури 239

Матус Світлана

Перспективи реалізації цілей Кіотського протоколу в Україні 255

Мойса Богдан	
Працевлаштування інвалідів зору	268
Нетяга Микола	
Дієва боротьба з корупцією в Україні	281
Селезньова Тетяна	
Удосконалення процесу започаткування підприємницької діяльності	296
Столяренко Олексій	
Авторська винагорода при імпорті чистих носіїв та обладнання для копіювання об'єктів авторського права та суміжних прав в домашніх умовах	307
Фесько Едуард	
Вдосконалення політики інформування громадян України щодо курсу євроатлантичної інтеграції	320
Хмара Олексій	
Тато-школа як механізм запобігання розлученням серед молодих сімей України	331
Шваюн Олександр	
Оскарження тривалості судового провадження	350
Щербаченко Володимир	
Участь студентства у громадських консультативних органах з питань вищої освіти та врядування ВНЗ	359
Яковлева Світлана	
Забезпечення рівних можливостей для виховання та розвитку дітей в неповних сім'ях	374

Програма урядового стажування

Долаючи перепони на шляху до реформ

На початку 2005 року відбулась інаугурація новообраного Президента України Віктора Ющенка, чийм завданням стало реформування управління країною. Новий уряд успадкував незграбну бюрократичну систему державного управління, яка, за визначенням одного з міністрів, зберегла «радянське обличчя». Численні урядові структури, так само, як і політика уряду та процедури управління, залишалися незмінними впродовж багатьох років та продовжували бути основними перепонами на шляху до реформ.

В цій ситуації до Національного Демократичного Інституту (НДІ) в Україні звернулися представники нового уряду з проханням допомогти знайти, навчити та простежити за роботою представників нового покоління державних службовців. Ці люди мали опанувати західні стандарти державного управління та почати впроваджувати принципи прозорості та відповідальності в українських урядових структурах.

У відповідь на це прохання НДІ разом з Кабінетом Міністрів та Національною академією державного управління при Президентові України (НАДУ), а також урядами Латвії, Литви та Польщі за підтримки Агентства з міжнародного розвитку США (USAID) у вересні 2005 року почали впроваджувати Програму урядового стажування. Програма складалася з п'яти етапів:

- **Відбір учасників.** НДІ скликав Відбіркову Раду, яку склали представники країн стажування, експерти неурядових організацій та працівники Уряду України. Їхнім завданням було визначити серед багатьох кандидатів з числа нових урядовців та молодих професіоналів зі всієї України групу найкращих учасників програми навчання, стажування та вироблення політики.
- **Навчальний етап.** Після визначення групи учасників Програми, до якої увійшли інтерни та працівники урядових структур, які нещодавно розпочали кар'єру держслужбовців, НДІ та НАДУ провели серію навчальних тренінгів з державної служби, зокрема, з питань підвищення ефективності роботи уряду, боротьби з корупцією та вироблення інноваційної політики та процедур у різних міністерствах та відомствах.
- **Стажування в європейських країнах.** Учасники програми були розподілені між трьома країнами, які нещодавно стали членами Європейського Союзу — Латвією, Литвою та Польщею, де вони мали можливість працювати поруч з європейськими колегами у відповідних міністерствах протягом місяця. Під час

стажування учасники Програми спостерігали за щоденною роботою урядів, які працюють за західними стандартами управління. Вони отримали глибоке розуміння відкритої та прозорої системи державного управління, а також змогли сформулювати ідеї політики, які стануть у нагоді українській урядовій системі.

- **Стажування в Україні.** Після роботи в європейських міністерствах учасники Програми наступні чотири місяці стажувалися в українських урядових структурах або ж повернулися на свої робочі місця у Кабінеті Міністрів. За цією роботою спостерігали представники уряду, експерти НАДУ та співробітники НДІ.
- **Написання аналітичних звітів та записок.** Під час стажування учасники Програми працювали над написанням аналітичних робіт з державної політики, куди вони включили свої ідеї, набуті в процесі роботи в європейських урядових структурах. Кожен з учасників мав можливість працювати над аналітичною роботою під керівництвом експертів у обраних сферах державної політики. Отримуючи консультації від експертів, учасники Програми порівнювали процеси та механізми вироблення державної політики в Україні та європейських державах, а також запропонували свої рекомендації українському урядові, які містяться у цій книзі.

Перед Вами збірник аналітичних звітів та аналітичних записок учасників Програми урядового стажування, написаних представниками нового покоління державних службовців, які навчилися західних стандартів державного управління та сповідують принципи прозорості та відповідальності в українському уряді.

Досвід, який учасники Програми здобули працюючи в європейських країнах, вже впроваджується в українських міністерствах та відомствах. По закінченню стажування в уряді всім інтернам — учасникам Програми запропонували роботу у міністерствах або неурядових організаціях у відповідних сферах.

Завдяки зусиллям Програми урядового стажування та подібних проектів дух реформ поступово руйнує старі радянські структури, механізми вироблення політики і процедури державного управління та створює нове обличчя українського уряду.

Девід Деттман
Директор НДІ в Україні

Учасники програми

Едуард Фесько — виходець з міста Рівного. Випускник Рівненського інституту слов'язнавства. Отримав ступінь магістра з міжнародної політики в Монтерейському інституті міжнародних досліджень, США. Працював на посаді молодшого політичного службовця у штабквартирі ООН. Пройшов стажування в Міністерстві закордонних справ Польщі. В Україні стажувався в Департаменті НАТО Міністерства закордонних справ України, де зараз і працює.

Богдан Мойса народився в Луцьку. Отримав ступінь магістра історії у Волинському державному університеті ім. Л.Українки. Очолював декілька проектів, спрямованих на працевлаштування інвалідів зору. Пройшов стажування в Міністерстві соціального захисту Латвії та в Департаменті інвалідів та людей похилого віку Міністерства праці та соціальної політики України. По закінченню стажування в Україні був запрошений на посаду головного спеціаліста.

Киянка **Світлана Матус** навчалася в Нідерландах за спеціальністю екологічний менеджмент, закінчила навчальні курси з екологічних питань в Словаччині та Португалії. Магістр екології Національного університету «Києво-Могилянська Академія». Працювала в екологічній неурядовій організації «МАМА-86». Пройшла стажування в Міністерствах охорони навколишнього природного середовища України та Латвії.

Олексій Столяренко родом із Кривого Рогу. Закінчив Національну юридичну академію ім. Ярослава Мудрого у Харкові. Один з організаторів таких громадських заходів, як «Пробіг за здорове життя», «Акція проти СНІДу», Всеукраїнський молодіжний саміт ООН 2004. Учасник конференцій та автор наукових статей. Стажувався в Патентному бюро та в Міністерстві юстиції Литви. В Україні успішно завершив стажування в Департаменті інтелектуальної власності.

Дмитро Гапєєв з Києва, закінчив Інститут міжнародних відносин Київського національного університету ім. Т.Шевченка. Має досвід роботи фінансовим аналітиком. Вільно володіє англійською. Пройшов стажування в Міністерстві економіки Латвії. В Україні стажувався в Департаменті платіжного балансу Національного Банку України.

Світлана Яковлева з Кременчука Полтавської області — засновник благодійного фонду «Молодіжний центр КРОК», в минулому голова секретаріату Молодіжного Парламенту Кременчука. Отримала вищу освіту в Кременчуцькому державному політехнічному університеті. В рамках Програми урядового стажування Світлана пройшла стажування в Міністерстві у справах дітей та сім'ї Латвії та у Міністерстві у справах сім'ї, молоді та спорту України.

Олена Галенко — представниця Луганська, працювала на посаді головного спеціаліста в Головному управлінні Пенсійного фонду України в Луганській області, а до цього була викладачем. Закінчила Луганський державний педагогічний університет ім. Т.Шевченка. В Латвії Олена стажувалась в Міністерстві освіти, в Україні завершила стажування в Департаменті загальної середньої та дошкільної освіти Міністерства освіти та науки.

Віталій Бохняк народився у Львові. Отримав ступінь магістра політології Львівського національного університету ім. І.Франка. Автор політологічних публікацій, має досвід роботи соціальним тренером у неурядових організаціях, брав активну участь у роботі молодіжних організацій. Віталій пройшов стажування у Міністерствах закордонних справ Польщі та України.

Лілія Карпінська родом з Житомирської області. Магістр культурології Національного університету «Києво-Могилянська Академія», аспірант кафедри культурології КМА по програмі «Теорія та історія культури». В Польщі Лілія стажувалась в Міністерстві культури, а в Україні впродовж трьох місяців працювала в Управлінні міжнародного співробітництва та протоколу Міністерства культури і туризму України.

Володимир Щербаченко народився та живе в Луганську. Магістр історії Луганського державного педагогічного університету ім. Т.Шевченка. Закінчив аспірантуру за спеціальністю «Всесвітня історія». Завершив курс із захисту прав людини Гельсінського фонду прав людини у Варшаві. Брав участь у багатьох навчальних семінарах та конференціях в Україні та за кордоном. Пройшов стажування в Міністерстві освіти Латвії, а також в Департаменті вищої освіти Міністерства освіти і науки України.

Олексій Хмара закінчив Кіровоградський національний технічний університет. Стажувався в Міністерстві транспорту Польщі. Керівник проєктів Кіровоградської міської громадської організації «Чоловіки за рівні права та можливості». В Україні Олексій протягом трьох місяців працював в Департаменті гендерної політики Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту.

Роберт Касо — представник Ужгороду. Закінчив Закарпатський державний університет, має ступінь магістра Інституту міжнародних відносин КНУ ім. Т.Шевченка, на даний момент — аспірант відділу воєнної політики Національного інституту стратегічних досліджень. Вільно володіє англійською та угорською мовами. Стажувався в Міністерствах закордонних справ Польщі та України.

Андрій Заїка працює в Секретаріаті Кабінету Міністрів України в управлінні з питань європейської інтеграції. Закінчив Інститут міжнародних відносин КНУ ім. Т.Шевченка, отримав післядипломну освіту в Університеті Тренто, Італія. Вільно володіє англійською та італійською мовами. Автор наукових робіт на теми євроінтеграції. Пройшов стажування в Секретаріаті Уряду Литви по програмі урядового стажування.

Олександр Беркович закінчив Інститут міжнародних відносин КНУ ім. Т.Шевченка. Провідний спеціаліст управління з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України. Проїшов стажування у департаменті Європейського Союзу Міністерства закордонних справ України. В Польщі стажувався в службі Прем'єр-міністра.

Іван Кабанець обіймає посаду головного економіста відділу методології законодавства та механізмів оподаткування Департаменту фінансово-кредитної та податкової політики. Закінчив Національний аграрний університет за спеціальністю «фінанси і кредит». Проходив виробничу практику в Міністерстві аграрної політики. Проїшов стажування в Міністерстві аграрної політики Литви.

Сергій Гірич проїшов стажування в Міністерстві фінансів Польщі. Закінчив Київський національний економічний університет, магістр за спеціальністю «Економіка підприємства». Працює провідним спеціалістом відділу роботи з територіальними управліннями департаменту нагляду за фінансовими установами Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг в Україні.

Андрій Кравець — головний спеціаліст відділу методології Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України. Має ступінь магістра фінансів Інституту економіки та права КРОК. Має досвід роботи у банківській сфері. У Польщі Андрій проїшов стажування в Міністерстві фінансів.

Микола Нетяга закінчив Академію муніципального управління у м.Києві. Працює в Антимонопольному комітеті України у відділі міжнародних зв'язків, європейської інтеграції та протоколу на посаді провідного спеціаліста. В минулому був висунутий кандидатом у депутати до районної ради Києва. Вільно володіє англійською. У Литві Микола дуже успішно проїшов стажування в Спеціальному розвідувальному управлінні.

Олександр Шваюн — головний спеціаліст Національного бюро у справах дотримання Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини управління представництва держави в Європейському суді з прав людини. Декілька років працював юристом та заступником директора НУО «Подільський центр прав людини». Закінчив Вінницький державний педагогічний інститут та Міжрегіональну академію управління персоналом. Проїшов стажування в Міністерстві закордонних справ Польщі.

Тетяна Селезньова працювала в Ліцензійній палаті України на посаді головного спеціаліста. На даний момент обіймає посаду начальника відділу реформування дозвільної системи Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва. Закінчила Київський національний технічний університет. Здобуває ступінь магістра в Національній академії державного управління при Президентові України. Завершила стажування в Міністерстві економіки Польщі.

Олексій Гасвський працює на посаді головного казначея у відділі надходжень до державного та місцевих бюджетів Управління державного казначейства. Отримав ступінь магістра фінансів у Буковинському державному фінансово-економічному інституті. В рамках програми урядового стажування працював в Міністерстві фінансів Польщі.

Ільяс Усеїнов — головний спеціаліст відділу правозастосування та представництва в судах Юридичного департаменту Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України. Працював юристом Фонду з натуралізації та прав людини «Сприяння». Має ступінь магістра Національної академії державного управління при Президентові України. Пройшов стажування в Міністерстві внутрішніх справ та Міністерстві юстиції Литви.

**Олександр Кілієвич
Валерій Тертичка**

«Аналіз державної політики» — компонент Програми урядового стажування

У другій половині ХХ сторіччя у розвинених країнах світу (спочатку в США та Канаді, згодом — у країнах Європейського Союзу й інших країнах Центральної та Східної Європи) сформувалась нова сфера професійної діяльності — *аналіз державної політики* (АДП), яка підкріплювалась розвитком відповідних наук про державну (суспільну) політику, формуванням нормативно-правової бази, становленням системи підготовки управлінських кадрів (зокрема й вищих керівних кадрів) у провідних університетах світу.

Аналіз державної (суспільної) політики — процес і процедури вироблення рекомендацій органам влади (замовникам аналізу) про найкращі серед можливих варіанти дій, що розв'язують суспільні проблеми, про оцінювання результатів і наслідків цих дій. Рекомендації щодо вибору «найкращих варіантів дій» мають ґрунтуватися на суспільних цінностях, на суспільному й соціальному виборі, який зроблено в демократичному суспільстві. Важливою характеристикою аналізу політики є його *публічність* (відкритість і прозорість) — залучення широких верств громадськості, експертів, науковців, недержавних організацій до дискусій, що передують ухваленню рішень.

Внаслідок впровадження нових управлінських технологій, залучення значних аналітичних ресурсів до вироблення суспільно вагомих рішень в країнах Заходу підвищилась дієвість й ефективність систем державного управління, що позитивно відбилось на показниках економічного розвитку й суспільного добробуту.

Україна, яка згідно з результатами волевиявлення населення на кількох останніх парламентських і президентських виборах зробила свій європейський вибір, що знайшло відображення практично в усіх державних програмних документах останнього десятиріччя, не могла довго залишатись осторонь світових процесів реформування системи державного управління.

Від середини 1990-х років почалося формування інституційного забезпечення процедур аналізу державної політики. Численні програми технічної допомоги від урядів різних країн Заходу і міжнародних організацій на підтримку досліджень, підготовку викладачів, розробку курсів і навчальних ресурсів з аналізу політики сприяло становленню АДП як навчальної дисципліни та повноправної сфери професійної й наукової діяльності в нашій країні. Одним із наслідків цієї роботи стало, зокрема, створення у 2003 р. в Національній академії державного

управління при Президентіві України спеціалізації «Аналіз державної політики» в рамках магістерської програми з державного управління, яка акредитована в категорії магістерських програм Європейською акредитаційною асоціацією з державного управління у 2004 р.¹

З урахуванням об'єктивних суспільних потреб у проведенні адміністративної реформи в Україні та завдяки цілеспрямованій підтримці низки міжнародних проектів уряд від 2000 року (коли Кабінет Міністрів України очолив В.Ющенко) розпочав впроваджувати окремі процедури АДП у свою практичну діяльність. Станом на початок 2006 року аналіз політики найбільше використовується у практичній роботі Секретаріату Кабінету Міністрів України та у сфері вироблення регуляторної політики, чому сприяє наявність відповідної нормативно-правової бази. Проте кадрове забезпечення цієї роботи залишається вузьким місцем, перешкодою на шляху успішних реформ.

У зв'язку з наявними потребами Уряду у фахівців з аналізу державної політики, які б були обізнані з практикою впровадження аналізу політики в країнах Європейського Союзу та відповідними процедурними нормами, було вирішено спрямувати практичну частину програми закордонного стажування на вивчення проблематики АДП в країні стажування, а практичну частину програми стажування в українських органах влади — на вироблення рекомендацій для Уряду з використанням методології аналізу політики.

Це, у свою чергу, викликало потребу у забезпеченні попередньої підготовки учасників у сфері АДП шляхом проведення серії короткострокових семінарів-тренінгів.

Їхньою метою було формування вмінь та навичок підготовки аналітичних матеріалів у відповідності з методологією АДП та чинними українськими нормативними документами в цій сфері з урахуванням практики і досвіду країн-членів ЄС.

Компонент Програми урядового стажування з аналізу державної політики містив 8 етапів.

1. Настановча сесія (тренінг) — 5–6 листопада 2005.

Цілі:

- розширення знань з основних проблем державної політики, її аналізу та механізму впровадження;
- ознайомлення слухачів із сучасною методологією аналізу державної політики (АДП);
- формування вміння ідентифікувати і аналізувати підстави для державного втручання і проведення державної політики в різних сферах суспільного буття, визначати наслідки втручання з огляду на різні цілі політики;

¹ www.eapaa.org

- ознайомлення з нормативною базою та документами з АДП в Україні.

Очікувані результати:

- формулювання проблеми для аналізу політики під час стажування за кордоном.

Програма настановчої сесії

1. Основні концепції аналізу державної політики (лекція)
2. Ідентифікація проблеми в аналізі державної політики: симптоми проблемної ситуації (лекція/тренінг)
3. Підстави для державного втручання: неспроможність ринку. Обмежені можливості державного втручання: неспроможність влади (лекція/тренінг)
4. Консультації в аналізі державної політики; аналіз стейкхолдерів (лекція/тренінг)
5. Унормування процедур з аналізу державної політики в Україні. Документи з аналізу державної політики: класифікація, структура. Аналітичний звіт про закордонне стажування (лекція)
6. Вибір і формулювання проблем учасниками програми для подальшого їх аналізу в процесі стажування та підготовки аналітичних документів (тренінг/робота в малих групах)

2. Стажування за кордоном (листопад–грудень 2005).***Цілі:***

- ознайомлення з процедурами і нормативною базою АДП у країні стажування;
- збір матеріалів для підготовки аналітичного звіту.

Очікувані результати:

- знання про нормативну базу та практику впровадження АДП у країні стажування;
- матеріали для написання аналітичного звіту.

3. Зимові сесія I (17 грудня 2005).***Цілі:***

- підведення підсумків стажування;
- консультування з приводу написання звітів.

Програма Зимової сесії I (17 грудня 2005)

1. Економічна політика України: вирішення нагальних проблем та завдань у форматі аналізу державної політики (лекція)
2. Участь громадськості у виробленні державної політики в Україні (лекція)

3. Впровадження аналізу державної політики в Уряді України (лекція)
4. Підведення підсумків стажування: інституції, формування та вироблення політики в ЄС (групові презентації)
5. Підведення підсумків стажування з аналізу політики. Уточнення формулювання проблем та переліку стейкхолдерів для підготовки аналітичних звітів: (групові презентації та індивідуальні консультації)

4. Підготовка аналітичного звіту згідно рекомендацій (грудень 2005 - січень 2006).

Очікуваний результат:

- текст аналітичного звіту

5. Зимова сесія II (після 15 січня 2006).

Цілі:

- формування навичок публічної презентації аналітичних звітів;
- вдосконалення навичок готувати аналітичні документи (записки), що містять рекомендації органам влади щодо вирішення суспільних проблем;
- ознайомлення з практикою аналізу регуляторної політики в Україні;
- формування навичок проведення аналізу результативності й ефективності альтернативних варіантів;
- розв'язання проблеми.

Очікувані результати:

- формулювання проблеми, альтернативних шляхів її розв'язання та критеріїв оцінки результативності й ефективності заходів державної політики (для аналітичних записок);
- презентація аналітичних звітів.

Програма Зимової сесії II (22 січня 2006)

1. Презентація і обговорення аналітичних звітів (індивідуальні презентації)
2. Структура документів з аналізу державної політики (варіантів аналітичних записок), що виконуються учасниками програми (лекція)
3. Формулювання альтернативних варіантів розв'язання проблеми. Система універсальних критеріїв для порівняння варіантів (лекція/тренінг)
4. Аналіз результативності і ефективності альтернативних варіантів розв'язання проблеми. Метод аналізу вигід і витрат (лекція/тренінг)

7. Підготовка аналітичної записки згідно рекомендацій (січень - квітень 2006)

Очікуваний результат:

- текст аналітичної записки

8. Весняна сесія (14 квітня 2006).

Цілі:

- вдосконалення вмінь презентувати результати досліджень, участі у публічних дискусіях
- підведення підсумків Програми урядового стажування.

Очікувані результати:

- презентація аналітичних записок;
- фахівці для органів державної влади, які підвищили свою кваліфікацію у сфері аналізу державної політики;
- пропозиції для відповідних органів влади щодо найкращих шляхів вирішення певних суспільних проблем;
- рекомендації про вдосконалення програм урядового стажування.

Підсумки виконання компоненту програми з аналізу політики

До проведення занять з аналізу політики були залучені українські експерти та урядовці, які мають практичний досвід впровадження методології аналізу політики в Україні.

Для підготовки документів учасники програми стажування отримали відповідні рекомендації і шаблони, які наводяться у додатках — «Структура аналітичного звіту про закордонне стажування» (додаток 1) та «Аналітична записка: рекомендації щодо змісту і структури» (додаток 2).

Всі учасники програми успішно пройшли стажування, більшість з них зробили презентації аналітичних звітів про стажування і аналітичних записок, підготували відповідні документи, які друкуються в цьому збірнику.

Зважаючи на недостатні досвід державної служби (особливо в інтернів) та практичні навички проведення досліджень з аналізу політики, учасники програми стажування з різною мірою успішності впоралися із завданнями підготовки аналітичних звітів та аналітичних записок.

Роботи учасників подаються в авторській редакції. Укладачі збірника надавали рекомендаційні поради щодо відповідності текстів до методології презентації досліджень з аналізу політики, логічній відповідності складових елементів аналітичних записок.

Рекомендована література з аналізу державної політики**1. Перекладні видання**

1. 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.
2. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика / Пер з англ. В. Шульги. — К.: Основи, 2000. — 190 с.
3. Браун П. Посібник з аналізу державної політики: Пер. з англ. — К.: Основи, 2000. — 243 с.
4. Вайс К.Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р.Ткачука та М.Корчинської; Наук. ред. пер. О.Кілієвич. — К.: Основи, 2000. — 671 с.
5. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Пер. з англ. В.Шульги. — К.: ВСЕУВИТО, 2003. — 350 с.
6. Веймер Д.Л., Вайнінг Е.Р. Аналіз політики: концепції, практика / Пер. з англ. І.Дзюби, А.Олійника; Наук. ред. О.Кілієвич. — К.: Основи, 1998. — 654 с.
7. Віскузі В. Кіп, Верном Джон М., Гарингтон Джозеф Е. (мол.). Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика: Пер. з англ. / Наук. ред. пер. та авт. передм. О.Кілієвич. — К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. — 1047 с.
8. Волес В., Волес Г. Творення політики в Європейському Союзі / Пер. з англ. Р.Ткачук. — К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. — 871с.
9. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / Пер. з англ. О. Рябова. — Львів: Кальварія. — 264 с.
10. Гендер і державна політика / Пер. з англ.; Упоряд. П.Ренін. — К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. — 394 с.
11. Гогвуд Б., Ган Л. Аналіз політики для реального світу / Пер. з англ. А.Олійник; Наук. ред. пер. В.Тертичка. — К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. — 396с.
12. Збірник ситуативних прикладів у сфері державної політики і державного менеджменту/ Пер. з англ. І.О.Іноземцевої, С.В.Соколик. — К., 2002. — 104 с.
13. Інститути, необхідні для членства в Європейському Союзі / Пер. з англ. В.Шульги. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 44 с.
14. Матеріали орієнтаційного семінару з аналізу політики (презентації лекцій канадських професорів Леслі Пала і Пола Брауна) / Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики / Укл. В. Романов, О. Кілієвич. — К.: Вид-во «К.І.С.», 2002. — С.246-316.
15. Оцінка впливу як засіб удосконалення інструментів політики / Пер. з англ. — К., Видавничий дім «КМ Академія», 2002. — 76 с.

16. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Пер. з англ. І.Дзюби. — К.: «Основи», 1999. — 422 с.
17. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. В.Івашка, О.Коваленка, С.Соколик. — К.: «Основи», 1994. — 191 с.
18. Розенфельд Р. Лекції з державної політики / Пер. з англ. С.Соколик. — К.: Вид-во «К.І.С.», 2002. — 60 с.
19. Саймон Г.А. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції: Пер. з англ. — К.: АртЕк, 2001. — 392 с.
20. Скотт Г. Документи з аналізу політики // Розробка державної політики. Аналітичні записки. Додаток № 1 / Укл. О. Кілієвич. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — С. 215-233.
21. Стігліц Дж.Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ. А. Олійника, Р. Скільського. — К.: «Основи», 1998. — 854 с.
22. Стоун Д. Парадокс політики: Мистецтво вироблення політичних рішень / Пер. з англ. О. Буценко. — Вид. 2-е, переробл. та доповн. — К.: Видавничий дім «Альтернативи», 2001. — 304 с.
23. Сундаков А. Реформа системи державного управління в Україні: на шляху трансформації / Укр. пер. Т.Дігтяр. — К., 2001. — 56 с.
24. Янг Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Пер. з англ. С. Соколик. Наук. ред. пер. О. Кілієвич. — К.: «К.І.С.», 2003. — 130 с.

2. Вітчизняні видання

1. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень. Збірка документів і матеріалів / Укл. О.І.Кілієвич, В.В.Тертичка. — К.: «К.І.С.», 2004. — 210с.
2. Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики / Укладачі: В. Романов, О. Кілієвич. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 236 с.
3. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління. — К.: «Основи», 1996. — 128 с.
4. Вироблення державної політики. Аналітичні записки / Укл. О.І.Кілієвич, В.Є.Романов. — К.: Вид-во «К.І.С.», 2003. — 346 с.
5. Гендерні аспекти державної служби: Монографія / М. Пірен, Н. Грицяк, Т. Василенко, О. Іваницька; За заг. ред. Б. Кравченка. — К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. — 335 с.
6. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури. — К.: Міленіум, 2002. — 240 с.
7. Дербін Е., Кілієвич О. Економічна теорія і державний сектор: теорія, практика, термінологія, джерела. — К.: Вид-во УАДУ, 1997. — 107 с.

8. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посіб. / Кол. авт.; За заг. ред. В.А.Ребкала, В.В.Тертички. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 232 с.
9. Державна політика: аналітичні документи: підготовлені в межах проекту «Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України». — К., 2002. — 196 с.
10. Економічна теорія і державна політика України в перехідній економіці. Навч. посібник. Кн. 1 / Ю. Бажал, А. Бауманіс та ін.; За заг. ред. І. Розпутенка та Б. Лессера. — К.: Вид-во «К.І.С.», 2004. — 202 с.
11. Економічна теорія і державна політика України в перехідній економіці. Навч. посібник. Кн. 2 / Ю. Бажал, А. Бауманіс та ін.; За заг. ред. І. Розпутенка та Б. Лессера. — К.: Вид-во «К.І.С.», 2004. — 498 с.
12. Економічний розвиток і державна політика: Навч. посібник / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; За заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 480 с.
13. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; За заг. ред. І. Розпутенка. — К.: Вид-во «К.І.С.», 2002. — 420 с.
14. Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України / Шведське нац. бюро аудит.; Шведський ін-т держ. упр.; кол. авт. — К., 2001. — 156 с.
15. Ільченко-Сюйва Л., Пильгун Л. Джерела Internet. Європейський Союз: Довідник. — К.: Вид-во «К.І.С.», 2003. — 140 с.
16. Кілієвич О. Аналіз державної політики: мікроекономічні аспекти / В кн. Сучасна економічна теорія і державні фінанси / О. Кілієвич, І. Розпутенко та ін. — К.: Вид-во УАДУ, 1999. — С. 5-125.
17. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. — К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. — 510 с.
18. Кілієвич О., Мертенс О. Мікроекономіка для аналізу державної політики. — К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2005. — 655с.
19. Методика проведення консультацій з громадськістю та моделі залучення громадян до політичних процесів (Канадсько-Ливанський політичний діалог): Семінар з питань політики / Парламентський центр; Е. Сароу — Оттава: Парламентський центр, 1997. — 40 с.
20. Оцінювання державних політики і програм: Метод. вказівки до вступного курсу з оцінювання: теорія і практика: Посіб. для викладачів з освітньо-професійної програми підготовки магістрів держ. упр. / Кол. авт.: Т.Англерид, А.Андерсен, І.О.Артим та ін. — К.: ВСЕУВИТО, 2003. — 152 с.
21. Оцінювання державної політики і програм: Конспект лекцій до навч. дисципліни / Укл.: В.А.Ребкала, Ю.Д.Полянський. — К.: Вид-во НАДУ, 2005. — 72с.

22. Ребкало В., Тертичка В. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні: Конспект лекцій до навчального модуля. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 80 с.
23. Розробка державної політики. Аналітичні записки / Укл. О.І. Кілієвич. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 240 с.
24. Романов В., Рудік О, Брус Т. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. — К.: Міленіум, 2004. — 192 с.
25. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. — К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. — 750 с.
26. Українсько — англійський словник термінів і понять з аналізу державної політики / Укладач: О.М. Рудік. — Дніпропетровськ: Центр економічної освіти, 2002. — 60 с.

Додаток 1

Структура аналітичного звіту про закордонне стажування

Аналітичний звіт про закордонне стажування виконується державною мовою всіма учасниками Програми урядового стажування у Латвії, Литві і Польщі.

Обсяг роботи: 10–12 стор., знаках — 18–20 тис. знаків. План на початку роботи не потрібен, але текст обов'язково має бути структурований, з назвами складових елементів згідно рекомендацій.

Титульна сторінка (1-а сторінка роботи):

Національний демократичний інститут	Національна академія державного управління при Президентіві України
Програма урядового стажування	
Ім'я Прізвище _____	
Підпис _____	
Назва теми	
Аналітичний звіт про стажування в... (назва країни)	
Київ (або інше місто) — 2006	

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 досвід країн-членів ЄС (польський, латвійський, литовський) вирішен-

ня питань, запропонованих як тематика досліджень в пропозиціях, що були вміщені в апікаційних формах на стажування, з висновками про можливість застосування цього досвіду в Україні.

Текст Аналітичного звіту є першою частиною роботи, яка виконується у період стажування. Друга частина — Аналітична записка, виконується після завершення стажування в Україні.

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 ЄС та країні закордонного стажування):

- 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. Стейкхолдери (зацікавлені сторони)

Фактичне ставлення до поточної політики щодо досліджуваної проблеми зацікавлених груп та державних установ у ЄС (та країні стажування).

4. Фактичні шляхи вирішення питання / проблеми:

- а) Концептуальний підхід та конкретні заходи (дії, інструменти політики), що використовуються;
- б) Оцінка заходів (позитивні і негативні чинники);
- в) Чи вирішене питання на сьогоднішній день:
Якщо так — які можна очікувати наслідки?
Якщо ні — яким може бути подальший розвиток ситуації (орієнтовний термін вирішення питання, якщо це не тупиковий шлях);
- г) Чи можна вважати політику щодо вирішення проблеми ефективною і результативною?

5. Можливості використання досвіду вирішення питання для України:

- а) Ступінь відповідності соціального, фізичного, економічного і політичного середовища в Україні умовам країни стажування (щодо проблеми, яка досліджується)
- б) Оцінка можливостей використання підходів країни стажування 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 пів-сторінки попереднього матеріалу.

Використані джерела

Вказуються друковані матеріали, інтернет-ресурси — всі джерела конкретних фактів і даних, які використані у звіті і потребують посилань.

Додатки

У разі потреби — додаткова інформація (таблиці), яка ілюструє основну частину звіту. Цей текст не включається в обов'язковий обсяг основної частини звіту у 4-6 сторінки.

Додаток 2

Аналітична записка: рекомендації щодо змісту і структури

- Аналітична записка виконується у період стажування в органах влади після завершення закордонного стажування та презентації «Аналітичного звіту про закордонне стажування» (що розглядається як перша частина аналітичної роботи учасників програми стажування).
- Аналітична записка є **індивідуальною** роботою і спрямована на вирішення конкретної суспільної *проблеми*, ґрунтується на процесі і містить всі етапи аналізу політики. **Проблема, придатна для аналізу державної політики** — це ситуація, що викликає занепокоєння в суспільстві і потребує реагування відповідного органу влади.
- Обсяг аналітичної записки — **10–15** сторінок (до 25 тис. знаків).
- Робота складається із титульної сторінки, анотації, основної частини (власне аналітичної записки), списку використаних джерел, додатків.

1. Структура (обов'язкові пункти тексту роботи):

Титульна сторінка (1-а сторінка роботи)

Національний демократичний інститут	Національна академія державного управління при Президентіві України
Програма урядового стажування	
	Ім'я Прізвище _____
Підпис _____	
Назва теми	
Аналітична записка	
Київ — 2006	

А. Анотація

Текст анотації має займати не більше однієї сторінки і повинен дати стисле уявлення про проблему, яка досліджується, альтернативні шляхи її вирішення та рекомендації для клієнта аналізу. Текст має бути структурованим згідно наведеного нижче зразку.

Проблема/питання для аналізу: формулювання проблеми однією фразою.

Далі: 1-2 абзаци — найсуттєвіші із «обсягу проблеми».

Клієнт:

Стейкхолдери (зацікавлені групи): (перелік).

Мета (цілі) вирішення 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.

Б. Аналітична записка

1. Визначення проблеми для аналізу:

- симптоми проблемної ситуації;
- законодавча й інституційна база у сферах, де спостерігаються вказані симптоми (включаючи чинну політику);
- масштаб проблеми (територія, час, сфера, соціальні групи, відсоток населення);
- новизна (нова, передбачена чи повторна);
- коротка історія питання (як вирішувалася раніше і сучасний стан справ);

- опис інструментів і механізмів здійснення чинної політики;
- оцінювання результативності та ефективності дії політики.
- нагальність вирішення;
- замовник (клієнт) аналізу.

2. Підстави для державного втручання.

- Аналіз неспроможностей ринку: вказати, які саме ситуації неспроможності ринку потребують державного втручання з огляду на економічні, соціальні та політичні чинники.

3. Консультації (аналіз стейкхолдерів):

- Організовані зацікавлені групи (групи інтересів поза державним сектором); погляди і ставлення зацікавлених груп, лідерів, ЗМІ тощо до проблеми (кого стосуються, зачіпає проблема і хто має важелі впливу на можливі варіанти вирішення/ поглиблення проблеми);
- Зацікавлені органи влади (структури державного сектору).

4. Моделювання проблеми

- Мета (цілі) розв'язання проблеми;
- Критерії досягнення цілей (критерій — певна конкретизація цілі; він визначає конкретне значення міри досягнення загальної цілі, яке вважається достатнім для визнання проблеми розв'язаною. Кожній цілі має відповідати свій критерій або система критеріїв — якщо один критерій не розкриває всі основні аспекти цілі);
- Обмеження (список обмежень має охоплювати будь-які ресурси, необхідні для реалізації альтернатив політики);

5. Альтернативні варіанти розв'язання проблеми

- Альтернатив має бути 2-3 (серед них обов'язковий варіант «нічого не змінювати», тобто нових пропозицій має бути 1-2 варіанти).
- Кожна альтернатива — це конкретні переліки дій (заходів) та інструментів політики.
- Аналіз альтернатив має включати:
 - Альтернатива №... Назву варіанту;
 - Основні заходи політики по реалізації варіанту (якщо це не впливає із назви);
 - Потенційні переваги варіанту політики; оцінка результатів проведення політики (або вигід — грошова оцінка результатів);
 - Потенційні недоліки варіанту політики; оцінка затрат ресурсів на проведення політики (чи витрат — грошова оцінка затрат).

6. Рекомендації та впровадження.

- Порівняльний аналіз альтернатив за п'ятьма універсальними критеріями: результативність, ефективність, справедливість, політична здійсненність, адміністративна здійсненність. Треба пояснити, як визначались значення критеріїв;
- Результати аналізу вміщуються у табл. 1, де стовпчики — альтернативи, рядки — критерії, оцінювані за 3-бальною шкалою (3 — високе значення, 2 — середнє, 1 — низьке.);
- Порада клієнту з вибору кращої, за результатами аналізу, альтернативи;
- Заходи щодо впровадження рекомендованого варіанту.

Таблиця 1.

Порівняльний аналіз альтернатив політики

Критерії	Оцінки варіантів (альтернатив) політики			
	варіант 1	варіант 2	варіант 3	варіант 4
Результативність	висока	низька	середня	середня
Ефективність				
Справедливість				
Політична здійсненність				
Адміністративна здійсненність				
Сумарна оцінка				
Рейтинг варіанта				

Джерела для підготовки аналітичних записок:

1. Янг Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі/ Пер. з англ. С.Соколик. Наук. ред. пер. О.Кілієвич. — К.: «К.І.С.». — 130 с
2. Кілієвич О. Методичні вказівки для написання контрольних робіт і рефератів з модулю «Економічний аналіз державної політики». — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 28 с.
3. Документи з аналізу політики. З книги: 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 — див. [6, с.215-233]
4. Вироблення державної політики. Аналітичні записки/ Укл. О.І.Кілієвич, В.Є.Романов. — К.: Вид-во «К.І.С.», 2003. — 346 с.
5. Розробка державної політики. Аналітичні записки/ Укл. О.І.Кілієвич, В.Є.Романов. — К.: Вид-во «К.І.С.», 2002. — 320 с.
6. Розробка державної політики. Аналітичні записки/ Укладач: О.І.Кілієвич. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 240 с.
7. Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики/ Укладачі: В. Романов, О. Кілієвич. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 236 с.

Частина 1

Звіти про стажування

Гаєвський Олексій

Податкова політика Республіки Польща

Аналітичний звіт про стажування у Міністерстві фінансів та Міністерстві економіки Республіки Польща

1. Питання, які вивчались

Під час стажування в Міністерстві фінансів та Міністерстві економіки Польщі досліджувались такі питання:

1. податкова політика;
2. податкова система та принципи побудови;
3. інституційна структура;
4. основні бюджетоутворюючі податки:
 - прибутковий податок з юридичних осіб;
 - податок з товарів та послуг (ПДВ) і акцизний податок;
 - прибутковий податок з фізичних осіб;
 - оподаткування нерухомості;
5. угоди про уникнення подвійного оподаткування;
6. адаптація податкового законодавства РП до законодавства ЄС.

2. Обсяг питань які вивчались

2.1. Масштаби питання

Польська податкова система охоплює прибутковий податок (разом з передбаченими в ньому пільгами) з юридичних осіб; податок від товарів та послуг (ПДВ) та акцизний податок; прибутковий податок з фізичних осіб та оподаткування нерухомості. Крім цього, оподатковуються такі цивільно-правові чинності: угоди продажу та міни речей та майнових прав, угоди найму та оренди, позикові угоди, угоди товариств, угоди доручення. Основою податкової політики є поступове зниження ставок прибуткового податку з фізичних та юридичних осіб при одночасній ліквідації або обмеженні існуючих пільг та відрахувань.

2.2. Історія питання

Загальні принципи податкової системи визначені у Податковому праві, яке набуло чинності 1 січня 1998 р. (В.З. №137, поз. 926, змінене ст. 142 закону з 24 липня 1998 р. про зміну окремих законів, які визначають компетенцію органів публічної адміністрації держави — В.З. №106, поз. 668) [3]. Податкове право нормує податкові зобов'язання, податкову інформацію, податкові дії та податковий контроль. Положення цього закону стосуються податків, зборів та інших неподаткових належностей бюджету держави та бюджетів органів місцевого самоврядування.

2.3. Особливості інституційного середовища

Інституційна структура системи є триступеневою та складається з податкових управлінь, як першої податкової інстанції, податкових палат та Міністерства фінансів. Місцева відповідність податкових органів визначається згідно із місцем проживання або місцезнаходження контори платника податку. Податкове право зобов'язує платників податків вести податкові книги та рахункові документи протягом п'яти років та визначає, що податкові зобов'язання втрачають термін давності з проходженням 5 років, рахуючи від кінця календарного року, в якому закінчився термін сплати податків.

3. Стейкхолдери

Зацікавлені органи влади:

- Кабінет міністрів Республіки Польщі;
- Міністерство фінансів Польщі;
- Міністерство економіки Польщі;
- Податкові палати та податкові управління Республіки Польщі.

Організовані зацікавлені групи:

- підприємці;
- громадяни.

4. Аналіз питань та фактичні шляхи їх вирішення

Прибутковий податок з юридичних осіб

Оподаткування юридичних осіб прибутковим податком регулює закон від 15 лютого 1992 р. (з багатьма пізнішими змінами). Платниками цього податку можуть бути також групи принаймні двох товариств торговельного права, які мають ділові контакти. Податкову капітальну групу створюють винятково товариства з обмеженою відповідальністю або акціонерні товариства, якщо середній основний капітал (акціонерний), що приходить на одне товариство нижчий за 1 млн. злотих. Товариства, які створюють капітальну групу, мусять укласти нотаріальні угоди на період принаймні трьох років, та мусять виконати чергу додаткових умов, визначених законом.

Податковий рік триває один календарний рік. У випадку початку діяльності вперше, податковий рік триває від початку діяльності до кінця календарного року або до останнього дня окремого податкового року, однак не довше, ніж 12 чергових календарних місяців.

Основою оподаткування є прибуток, зменшений на дарування на цілі, визначені у ст. 4 закону від 24 квітня 2003 р. про діяльність суспільно корисного характеру та про практику без винагородження, на користь організацій, які здійснюють діяльність суспільно корисного характеру у галузі державних завдань, визначених в цьому законі. Сумарна кількість відрахувань від основи оподаткування по цим позиціям не може перевищити 10% доходу.

Дари на релігійні цілі можуть зменшити основу оподаткування до розміру 10% доходу. Однак загальна сума по обом позиціям не може перевищити 10%. Відрахування не розповсюджуються на дари для фізичних осіб, юридичних осіб і організаційних одиниць, що не мають юридичної особистості, які здійснюють господарчу діяльність, що полягає у виробництві виробів електрохімічної промисловості, паливної, тютюнової, спиртової промисловості, галузі виробництва вин, пива, а також інших алкогольних виробів з вмістом алкоголю понад 1,5% та виробів з дорогоцінних металів, виробів з часткою цих металів та торгівлі цими виробами.

Ставка прибуткового податку у 2004 році була встановлена на рівні 19%. Юридичні особи, які мають свою контору або підприємство на території Польщі, підлягають оподаткуванню податком згідно цієї ставки від загального обсягу прибутків [5]. Натомість, якщо контора платника податку знаходиться за кордоном, оподаткуванню податком підлягає тільки частина прибутків, отримана в Польщі. Прибутковий податок з дивідендів та інших надходжень від участі у прибутках юридичних осіб, які мають місцезнаходження в Польщі, складає 19% одержаного прибутку. Однак, цей податок може бути відраховано від прибуткового податку від загальної господарчої діяльності.

З початком 2000 р. було передбачено введення більш гнучких правил здійснювання амортизаційних відрахувань, які знижують обсяг отримання прибутку. До 3500 злотих було підвищено початкову вартість основних фондів, які підлягають одноразовій амортизації у місяці початку експлуатації основних фондів або у наступному місяці. У 2004 році платники податків мають право обирати придатний для своєї фірми метод амортизації основних фондів. Дозволені способи амортизації та ставки описані у ст. 16 h Закону [1].

На пільги у прибутковому податку мають право, на основі окремих положень, суб'єкти, які реалізують сільськогосподарські інвестиції та діють в спеціальних економічних зонах.

У випадку фінансової пільги закон допускає можливість розподілення пільги на 5 чергових податкових років, але максимальна сума до відрахування в одному році не може перебільшувати половини розміру пільги [5].

Закон накладає на податкові служби обов'язок визначення прибутку шляхом його розрахунку, в ситуації якщо виникає підозра, що його було свідомо занижено платником податку. Для цілей розрахунку можна використовувати порівнювальний метод неконкурентної ціни, ціни перепродажу, або так званої розумної маржі.

Прямі податки, зокрема ставки прибуткового податку з фізичних та юридичних осіб, не гармонізовані у Європейському Союзі. Вступ Польщі у ЄС не вимагав у даному випадку адаптаційних дій. Ставки прибуткового податку з підприємств відрізняються в окремих країнах ЄС і загалом коливаються біля 30%. Тобто ставка у 19%, яка використовується в Польщі, привабливішою для підприємств [2].

Податок з товарів та послуг (ПДВ) і акцизний податок

8 січня 1993 р. було введено податок з продажу товарів та платних послуг, які надаються на території Республіки Польща, так званий ПДВ (В.З. №11, з 1993 р., поз. 50 із змінами). Предметом оподаткування цим податком є: постачання товарів за гроші, платне надавання послуг на території країни, експорт і імпорт товарів, придбання товарів за готівку. Оподаткуванню не підлягає продаж підприємства або закладу (відділу), який складає баланс [5].

З 1 січня 2001 р. від оподаткування податком ПДВ звільнені платники, вартість продажу товарів та послуг (разом з експортом) яких не перевищувала у попередньому податковому році еквіваленту в злотих, який відповідає сумі 10.000 євро. Податковий обов'язок з'являється в моменті надання, передачі, міни, дарування товару або виконання послуги. Платники зобов'язані перед днем виконання першої чинності, що підлягає оподаткуванню, представити в податкове управління реєстраційне повідомлення. На фактурах та в пропозиціях слід подавати номер податкової ідентифікації. Податкові декларації необхідно подавати у податкове управління протягом місяця.

Закон про податок ПДВ передбачує наступні податкові ставки: основна у розмірі 22%, знижена у розмірі 7%, ставка 3% та ставка 0%. Ставка 0% відноситься до експорту товарів та послуг, за умови проведення обліку та одержання документу, який підтверджує вивезення товарів за кордон. У випадку постачання товарів всередині ЄС ставка податку складає 0%.

Перелік товарів та послуг, звільнених від оподаткування податком ПДВ та охоплених зниженою ставкою міститься у додатках до закону (закон з 11 березня 2004 року про податок від товарів та послуг. В.З. №54, поз. 535) [1].

Категорії товарів та послуг, охоплених окремими ставками змінюються, тому у конкретних випадках слід дивитися у актуальні положення.

Серед позицій, охоплених у 2004 році зниженою ставкою у розмірі 7% між іншим знаходяться з певним виключенням, молочна сировина, бджолиний мед, продукти садівництва, продукти виловів та рибопереробки, годівлі та лісового господарства, мисливства, будівельні матеріали та послуги, штучні добрива, пестициди, фармацевтичні вироби, окремі вироби, головні убори для дітей. Послуги у галузі охорони здоров'я та соціальної опіки, послуги у галузі досліджень та розвитку, а також у галузі освіти були звільнені з податку ПДВ.

Платник податку має право зменшувати суму належного податку на податок, який нараховується на придбані товари та послуги.

Закон від 23 січня 2004 р. про акцизний податок (В.З. №29, поз. 257) накладає податковий обов'язок у формі акцизу. Оподаткуванню акцизним податком підлягають: виробництво гармонізованих підакциз-

них товарів, виведення гармонізованих підакцизних виробів з податкового складу, продаж підакцизних виробів на території країни, експорт і імпорт підакцизних виробів, придбання та поставки в середині ЄС [1].

Акцизним податком охоплені, зокрема, нафтопродукти та синтетичні рідкі палива, електротехнічне обладнання загального вживання, газова та мисливська зброя, алкогольні та тютюнові вироби, вино та пиво, парфумерія, ігрові автомати та електронні гральні машини, вітрильні та моторні човни, морські яхти, легкові автомобілі, хутра, сіль, поліетиленова упаковка, газ для заправки автомобілів та наповнення туристичних балонів.

Ставки акцизного податку встановлені у відсотках або квотах. Ставка акцизу визначається у відсотках від ціни продажу виробників або від митної вартості імпортерів. Акцизні ставки підлягають змінам, в тому числі протягом календарного року та публікуються у додатках до розпорядження міністра фінансів.

Міністр відповідно до цілей державних фінансів та діючого законодавства може шляхом розпорядження знижувати ставки акцизу або звільняти окремі вироби від обкладення акцизним податком.

В імпорті підакцизних товарів основою оподаткування є митна вартість, збільшена на мито, розраховане згідно основної ставки. Якщо основна митна ставка не була визначена, використовується автономна ставка. Продаж підакцизних виробів на експорт не підлягає оподаткуванню акцизним податком, за винятком виробів, які вже було позначено акцизними знаками. Міністр фінансів шляхом розпорядження визначає умови та порядок повернення акцизу у експорті.

Польська система непрямих податків (ПДВ + акцизний) була досить добре адаптована до вимог євросоюзного законодавства перед вступом, якщо зважити на види та ставки податків, які використовуються, а також спосіб їх нарахування. Тому перелік товарів, на які у зв'язку з вступом Польщі в ЄС податкові ставки мусять бути змінені не є довгим, хоча в ньому є позиції, які мають велике значення для бюджетів дома господарств. Підвищення ставок ПДВ є необхідне, зокрема для різних товарів для дітей, будівельних матеріалів та основних послуг (наприклад будівельних, гастрономічних та деяких юридичних), а підвищення (або введення) акцизного податку — для пального та цигарок і тютюнових виробів. Однак наслідки цих підвищень будуть залагоджуватися впродовж узгоджених перехідних періодів [3]. Вони охоплюють:

- збереження до кінця 2007 року зниженої (7%) ставки ПДВ у житловому будівництві на нове житло, а також на будівельні та ремонтні послуги (це не стосується будівельних матеріалів),
- збереження до кінця 2007 року нульової ставки ПДВ на книжки та спеціальні журнали,
- збереження до кінця 2007 року зниженої (7%) ставки ПДВ на послуги гастрономії,

- 4-річний перехідний період на використання суперзниженої (3%) ставки ПДВ на деякі засоби сільськогосподарського виробництва, продукти аграрного походження та аграрні послуги,
- перехідний період до 2008 року на поступовий перехід до мінімального рівня акцизного податку на цигарки, що діє у Європейському Союзі,
- річний технічний перехідний період на використання нульової ставки акцизного податку на екологічні компоненти та зниженої ставки на екологічне пальне (з можливістю продовження терміну використання цієї ставки).

Крім цього, Євросоюз визначив для Польщі основні завдання (періоди) на повне введення у життя мінімальних акцизних ставок на пальне, пов'язаних із введенням в ЄС енергетичного податку: на дизельне пальне — до початку 2012 р., на бензин без вмісту свинцю — до початку 2009 р., на важкий мазут та на легкий мазут для обігрівання об'єктів загального громадського користування — до початку 2008 р., на вугілля та кокс — до початку 2012 р., на різні види авіаційного пального та пального для суден — до кінця 2006 р. Польща звільнена від обов'язку введення акцизного податку на природний газ до початку 2014 року, якщо частка газу у національному споживанні енергії перевищить 25%.

Прибутковий податок з фізичних осіб

У 2004 році діють три податкові ставки разом із зміненою системою пільг та відрахувань. Натомість, податкові пороги вже черговий четвертий рік не змінюються та є такими самими як у 2001р.

Середня ставка прибуткового податку у розмірі 19% розповсюджується на дивіденди та інші доходи від частки у прибутках юридичних осіб. З 1 березня 2002 року з відсотків або інших прибутків з грошових коштів, які знаходяться на рахунку платника податку, або інших форм заощаджень, які здійснюються суб'єктом, який має право їх здійснювати на основі окремих положень, стягується податок у розмірі 19%.

Основа обрахування податку в злотах		Податок складає
понад	до	
	37.024	19% основи обрахування мінус сума 518,16 зл.
37.024	74.048	6.516,40 зл. + 30% надлишку понад 37.024 зл.
74.048		17.623,60 зл. н + 40% надлишку понад 74.048 зл.

Прибутковим податком обкладаються фізичні особи, які постійно проживають у Польщі та особи, які перебувають у країні понад півроку. Також оподатковуються прибутки осіб, які мешкають за кордоном, якщо джерело цих прибутків знаходиться у Польщі.

Закон передбачає різні форми податкових пільг для фізичних осіб, які відраховуються від бази оподаткування, тобто від прибутку та нарахованого податку. Дарунки на наукові, освітні, культурні цілі, на охорону здоров'я зменшують прибуток, який підлягає оподаткуванню, однак обсяг дарувань не може перевищити 10% прибутку. Обсяг дарів на релігійні цілі не може перевищити 10% прибутку.

З 1999 р. для визначення основи оподаткування прибуток зменшується на суму страхових внесків на пенсійне страхування за віком та станом здоров'я, на лікарняне страхування та страхування від нещасних випадків, що передбачено у положеннях про систему соціального страхування.

Оподаткування нерухомості

Оподаткування нерухомості в Польщі складається з трьох частин: податок на нерухомість, сільськогосподарський податок та лісовий податок. Розмір ставок податку на нерухомість згідно закону від 30 жовтня 2002 р. про зміну закону про місцеві податки та збори, встановлює Рада гміни, при чому він не може перевищувати у 2004 р. 0,51 зл з 1 м² площі житлових будинків за рік, 17,31 зл. з 1 м² площі господарчих приміщень та 5,78 зл. з 1 м² інших корисних площ. Ради гмін мають право знижувати ці ставки або вводити податкові звільнення. Податком на нерухомість обкладаються фізичні особи, юридичні особи та організаційні одиниці, які не мають юридичної особовості [3].

Основою обрахування сільськогосподарського податку є кількість розрахункових гектарів, яка враховує різноманітність класів сільськогосподарських угідь та на основі зарахування сільськогосподарського господарства до одного з чотирьох податкових округів (наприклад 1 реальний гектар сільськогосподарських угідь 1 класу у 1 податковому окрузі рівняється 1,95 розрахункового гектара). Оподаткуванню сільськогосподарським податком підлягають лише аграрні господарства з площею понад 1 га та площі сільськогосподарських угідь, більші ніж 1 розрахунковий гектар. На сьогодні діє ставка сільськогосподарського податку з 1 розрахункового гектару ґрунту у розмірі грошового еквіваленту 2,5 центнери жита, обрахованого згідно середньої ціни закупівлі жита за перші три квартали у році, який передує податковому.

Від оподаткування звільнені ґрунти найнижчих класів. Також використовується тимчасове звільнення від оподаткування (від 1 року до 15 років) або зниження податкової ставки для гірських регіонів.

Згідно ст. 4 закону від 30 жовтня 2002 року про лісний податок, цей податок з одного перерахункового гектара за податковий 2004 рік, складає грошовий еквівалент 0,220 м³ пиломатеріалів, обрахований згідно середньої ціни продажу пиломатеріалів, отриманої лісництвом за перші три квартали року попереднього перед податковим.

Угоди про уникнення подвійного оподаткування

Польща уклала угоди про уникнення подвійного оподаткування з понад 60 державами. Згідно зразків прийнятих у ЄС в цих угодах було прийнято правило оподаткування прибутків підприємства тільки в країні реєстрації, хіба що підприємство має свої відділи у країні партнера, що створює можливість стягнення там прибуткових податків у частині, яка була реалізована тими відділами. Правилком є також звільнення від оподаткування «біля джерела» прибутків, одержаних з міжнародного трансферу [6].

Більшість укладених Польщею угод визначає максимальну ставку податків від дивідендів на рівні 5–15%. Зниження цього податку до 5% може відбутися тоді, коли іноземний одержувач має у капіталі підприємства, яке має свій офіс у Польщі, певну мінімальну частку (10% або 25%) [5].

В частині укладених Польщею угод передбачається податкове звільнення відсотків «біля джерела», що означає, що таке оподаткування відбувається у країні місцезнаходження особи, на користь якої вони виплачуються. В інших угодах домінують ставки 10%. Укладені Польщею угоди про уникнення подвійного оподаткування допускають також обкладення податком ліцензійних оплат [3].

5. Можливості використання досвіду вирішення питання для України

Найперспективніші напрямки, які потрібні для податкової політики України:

- прийняття Податкового кодексу;
- розроблення чітких напрямків податкової політики;
- податкова система повинна мати інвестиційну й соціальну спрямованість;
- прості та зрозумілі умови оподаткування для платників податків;
- розширення бази оподаткування шляхом скасування податкових пільг;
- встановлення нульової ставки ПДВ на експорт (відшкодування якого залежало від країни-отримувача та ставки ПДВ в цій країні)
- введення податку на нерухомість.

6. Висновки

У травні 2004 року Польща приєдналась до ЄС. Розширення ЄС матиме величезний політичний та економічний вплив на цю країну. Вхідження Польщі у спільний економічний простір ЄС, зокрема доступ до фондів розвитку ЄС сприятиме активізації бізнесу та подальшому економічному розвитку.

Слід відзначити, що Польща досягла великого прогресу протягом останнього десятиліття, але все ще необхідно здійснювати ряд реформ, аби підвищити рівень життя в країні.

Основними з перспективних завдань, в податковій політиці Польщі є:

- адаптація податкового законодавства до стандартів ЄС,
- сприяння конкурентоспроможності промисловості на міжнародному рівні;
- боротьба з податковими махінаціями та ефективне вирішення інших порушень у цій сфері;
- забезпечення узгодженості національної податкової системи та її відповідність до цілей ЄС з метою створення умов для реалізації економічного та валютного союзу.

Використані джерела

1. Вісник Законів Республіки Польща 1993–2005 рр.
2. Податкова політика в Європейському Союзі. Представництво Європейської Комісії в Україні, Київ 2001.
3. Польща — твій діловий партнер. Інститут кон'юктур і цін зовнішньої торгівлі, Варшава 2004.
4. Європейський Союз. Консолідовані договори. Видавництво «Port-Royal», Київ, 1999 р.
5. <http://www.mf.gov.pl>
6. <http://www.mg.gov.pl>
7. <http://www.ikchz.warszawa.pl>
8. <http://www.msp.gov.pl>
9. <http://www.ukie.gov.pl>
10. <http://www.rcss.gov.pl>

Галенко Олена

Централізований екзамен випускників шкіл як показник якості освіти та засіб рівного доступу до вищої освіти

*Аналітичний звіт про стажування у Міністерстві освіти
Латвійської Республіки*

1. Проблема/питання дослідження

Аналіз системи загальної та вищої освіти Латвії на початку 90-х років показав, що існуюча до того часу система оцінки якості освіти не виправдовує себе. Ті показники, що використовувались для оцінки рівня освіченості, не давали об'єктивної інформації про ефективність навчання. Рівень знань випускників середніх навчальних закладів настільки різний, що вибрати програму подальшого навчання стає неможливим, як з боку учня в якості споживача, так і з боку ВНЗ в якості постачальника освітніх послуг. Як наслідок — низька конкурентоспроможність випускників шкіл на ринку абітурієнтів, а випускників ВНЗ на ринку кваліфікованих спеціалістів. Треба було негайно проводити концептуальні зміни. В протилежному випадку — швидко з'явиться брак кваліфікованих кадрів і, як наслідок, — ні в політиці, ні в економіці, ні в будь-якій іншій сфері не буде спостерігатись динаміки та подальшого розвитку.

2. Обсяг проблеми

Латвійська республіка відновила свою незалежність у травні 1990 р. Перехід від авторитарних, недемократичних принципів функціонування держави до відкритих, гнучких і демократичних торкнувся в тому числі і системи освіти. В нових умовах Латвія повинна була заявити про себе як про державу з багатими історичними освітніми традиціями, що дає ґрунтовні та глибокі знання. Державі потрібні працівники високої кваліфікації з глибоким теоретичним та багатим практичним досвідом. Саме вони дозволять підвищити добробут громадян та вплинути на політичне, економічне, соціальне становище держави в цілому на світовій арені.

Зміни, перш за все, торкнулись нормативно-правової бази. Були прийняті закони «Про освіту», «Про загальну освіту», «Про вищу школу» та ін. Була розроблена та затверджена Концепція розвитку освіти. Революційним був перехід від централізованих жорстких предметних програм до Національних стандартів освіти (National Standards). Це дозволило перенести акцент на розвиток здібностей кожної дитини під час навчання з освітнього процесу заради процесу. Таким шляхом пішли

практично всі європейські країни. Латвія скористалась досвідом Шотландії та інтегрувала шотландську модель в свій освітній простір з урахуванням регіональної, економічної, політичної специфіки держави. Цей процес розпочався у 1994 р. До 1999 р. ці стандарти були розроблені і прийняті всіма навчальними закладами як загальнодержавні норми. Але до цього часу іде процес доробки, перегляду та уточнення Національних стандартів з метою зрівнювання їх із загальноєвропейськими.

В Україні зараз триває процес розробки стандартів по всім навчальним дисциплінам і йде поступове введення та апробація їх у загальноосвітніх навчальних закладах.

До середини 90-х років в Латвії не було розроблено єдиного механізму контролю якості освіти. По закінченню останнього року навчання учні склали державний екзамен. Визначали зміст цього екзамену та його оцінювання проводили ті самі педагоги, що і викладали цей предмет під час навчання. Результат — суб'єктивізм в оцінюванні знань, відсутність єдиної шкали для визначення рівня підготовки учнів. Як наслідок — вищі навчальні заклади (ВНЗ) отримували студентів з різним ступенем підготовки. ВНЗ були змушені витратити 1–2 роки на усереднення рівня знань, вмій та навичок з метою подальшого здійснення успішного навчального процесу.

З такою проблемою зіткнулись всі пострадянські країни.

В Литві існують іспити двох типів: державні екзамени та шкільні. Державні екзамени проводяться у місцевих екзаменаційних центрах по єдиному варіанту завдань. Самі завдання готуються згідно програми підвищеного рівня. Державні екзамени оцінюються за 100-бальною шкалою централізовано. В Литві прийнято нормативне оцінювання. Тобто, після отримання статистики, як учні склали іспит, збирається комітет, котрий визначає найнижчу ступінь складеного екзамену — ту частину тесту, котра відповідає мінімуму стандарту. Учасники, котрі не досягли цього мінімуму, мають можливість скласти іспит на повторній сесії в рамках шкільного екзамену.

Шкільний екзамен також проводиться за єдиним варіантом, котрий готує екзаменаційний центр. Самі завдання орієнтовані на програму базового рівня і оцінюються по 100-бальній шкалі за критеріальним принципом на основі централізовано підготовленої інструкції. Кожний кандидат може скласти до 5 іспитів: обов'язковий — литовська мова, решта — за вибором (для отримання атестату необхідно скласти три екзамени за вибором з 21 предмета).

Результати екзаменів використовуються для отримання атестату зрілості та для вступу у ВНЗ. Університети встановлюють питому вагу кожного екзамену при вступі. Наприклад, якщо учень вступає на «хімічну» спеціальність, то питома вага екзамену з хімії вища, ніж, наприклад, з математики. Це сприяє розвитку профільної освіти. Університети можуть виносити на вступну кампанію додаткові екзамени, котрі не є загальнодержавними (музика, живопис і т.ін.).

Результати екзаменів використовуються також і для оцінки якості освіти. Вони характеризують загальні тенденції якості, динаміку зростання/спаду якості.

У декількох інших країнах (Данія, Швеція) складання випускних іспитів за курс середньої школи та вступних до ВНЗ об'єднано в одну процедуру, яку здійснює Центр незалежного тестування.

В Нідерландах оцінка якості освіти припускає, перш за все, те, що отримують від процесу навчання учні. Для оцінки якості навчального закладу результати, котрих досягли учні під час навчання, грають головну роль. Бо саме ці результати віддзеркалюють ефективність роботи школи. Вони характеризують ступінь успішності учбового закладу в реалізації цілей освіти.

Протягом двох останніх років навчання (у передуніверситетській освіті протягом трьох років) учні готують себе до екзамену. Найбільша частина занять у цей період присвячена екзаменаційним предметам.

Як правило, випускні екзамени складаються з двох частин: шкільний та централізований. Централізований екзамен є єдиним для учнів всіх типів навчальних закладів. Тобто, всі учні Нідерландів повинні відповісти на однакові екзаменаційні питання з обов'язкових предметів та предметів за вибором. Централізований екзамен проводиться у три етапи: перший — у травні, другий — у червні, третій — у серпні. Якщо учень не з'явився на екзамен з поважних причин або не задоволений результатом, то він має можливість скласти екзамен вдруге.

Шкільні екзамени готують викладачі школи, а Міністерство освіти визначає предмети, котрі виносяться на екзаменаційну кампанію.

В центрі уваги середньої освіти Голландії — учень. Йому дається можливість розвивати свої здібності в самих сприятливих умовах і отримувати диплом максимально можливого для себе рівня. Мета освіти: підготувати молодь до життя в суспільстві таким чином, щоб вона могла зробити максимальний внесок у його розвиток.

Латвія вирішила цю проблему через систему централізованих екзаменів.

Україна зараз проводить апробацію зовнішнього незалежного оцінювання в деяких регіонах. Загальноосвітні та вищі навчальні заклади потребують якнайшвидшого переходу до системи незалежного оцінювання знань учнів. Але Україна займає набагато більшу територію порівняно з Латвією, і адмініструвати централізований екзамен буде значно складніше.

3. Стейкхолдери

Кількість зацікавлених груп відносно процесу політики у вирішенні саме цієї проблеми досить велика. З боку органів влади стейкхолдером є Міністерство освіти та науки Латвії. Через Центр змісту

освіти та екзаменації (The Centre for Curriculum Development and Examinations (CCDE)) відбувається комунікація між представниками органів влади та освітянами у регіонах.

Районні методичні об'єднання вчителів (School Board) можуть лобювати інтереси регіональних робочих груп, котрі впливатимуть на зміст Національних стандартів та завдання для централізованих екзаменів. Крім того, централізовані екзамени дозволяють оцінити якість роботи самого викладача. Бо показником результативності роботи викладача є, перш за все, успіхи його учнів.

ВНЗ Латвії автономні від втручання держави у процес підготовки спеціалістів. Ця зацікавлена група здобула можливість отримати найбільш підготовлених, талановитих та обдарованих учнів для продовження освіти в університетах країни. З іншого боку, система централізованих екзаменів є дієвим антикорупційним кроком в процесі доступу молоді до вищої освіти. Також значно скоротилось фінансування вступної кампанії. Тепер не треба витратити гроші на створення екзаменаційних комісій, розробку бази даних питань та програм вступних випробувань, проведення самих іспитів. Це не стосується специфічних напрямків освіти: живопис, журналістика, режисура тощо. В цьому випадку ВНЗ дозволяється провести 1 додатковий екзамен зі спеціального предмету, котрий не входить до списку централізованих екзаменів.

Ще одна досить велика група стейкхолдерів — учнівські об'єднання. Шкільний учнівський парламент може оприлюднювати свої думки щодо політики в сфері освіти через Міську думу, яка є доволі впливовим та активним органом влади на місцевому рівні. Централізовані екзамени забезпечили учнів інструментом оцінки якості своїх знань та дозволи розробити відкритий та прозорий механізм вступу до ВНЗ.

Стейкхолдерами є також батьківські ради. Вони мають можливість провести проміжний контроль досягнень учнів під час апробації екзаменаційних питань. Оскільки саме батьківські ради формують шкільний грошовий фонд, то вони можуть вимагати від адміністрації школи направити гроші на покращення бази наочних матеріалів, підручників, навчальної літератури, підвищення кваліфікації учителів, тощо.

4. Фактичні шляхи вирішення проблеми

Міністри освіти європейських держав під час чергової зустрічі визначили головні цілі, котрі необхідно досягти до 2010 року в інтересах громадян всіх країн Європейського Союзу (ЄС):

- поліпшити якість та результативність системи освіти та навчання європейських країн;
- забезпечити доступність освіти всім бажаючим;
- відкрити більше можливостей для навчання.

У розробці основних тез «Концепції освіти 1998–2005» Латвія врахувала зазначені у Лісабонській стратегії цілі та рекомендації, а також досвід європейських держав як у напрямку удосконалення існуючої системи, так і у визначенні нових пріоритетів.

Латвійським Міністерством освіти та науки була сформована базова мета розвитку освіти. В ній зазначено, що держава повинна створити збалансовану систему освіти, котра забезпечить формування демократичного та соціально інтегрованого суспільства, заснованого на знаннях, отриманих протягом всього життя; сприяти підвищенню конкурентоспроможності населення та народного господарства Латвії, узгоджуючи це з європейським простором освіти, одночасно зберігаючи і розвиваючи цінності специфічної латвійської культури.

Одним із шляхів реалізації цього концептуального підходу була розробка Національних стандартів Центром змісту освіти та екзаменації, котрий підпорядкований Міністерству освіти та науки Латвії. Стандарти дозволяють унормувати процес навчання та визначити об'єм освітнього багажу учня. А яким шляхом здобувати знання для заповнення цього об'єму вирішує сам педагог та учень в межах списку сертифікованих програм навчальних дисциплін.

Наслідки такого курсу дій:

- більше стало приділятися уваги розвитку творчих здібностей учнів, бо ні учень, ні викладач не поставлені у жорсткі рамки державної програми;
- у своїй роботі учитель використовує нестандартні освітні підходи та методи. Це дозволяє підвищити професійний рівень педагога, тренує креативність мислення школярів у нестандартних ситуаціях.

Все це приводить до формування всебічно розвинутої, творчої та конкурентоспроможної на ринку праці особи — громадянина Латвії.

Але в той же час залишилось декілька аспектів, що потребують удосконалення. А саме:

- не всі викладачі змогли перейти від командної освітньої системи до системи, де визначено лише кінцевий результат освіти, і де шлях, котрим досягається цей результат, визначає сам педагог. Для подолання цього недоліку треба періодично влаштовувати навчання педагогів методиці впровадження Стандартів в освітній процес;
- відсутність у підручниках спадковості та поглиблення знань при переході з класу в клас. Автори акредитують програми та пишуть підручники для однієї шкільної паралелі (наприклад, 6 або 7 клас). На наступний рік не відбувається збільшення та поглиблення навчальних блоків, бо вчитель працює за програмою і підручником іншого автора. Ці розбіжності долаються переглядом документів, що регулюють порядок акредитації навчальних програм та підручників, з подальшим внесенням до них змін.

Але в цілому освітню політику в цьому напрямку можна вважати і результативною, і ефективною.

Для подолання розриву між середньою та вищою освітою, для ліквідації роздвоєності та запобігання відмінності у змісті та формах проведення вступних іспитів та іспитів за курс середньої школи Центром змісту освіти та екзаменації в масштабах держави була запропонована перевірна робота, котра, перш за все, дозволяє об'єктивно оцінити учбові досягнення учнів. Цією перевіркою роботою є централізований екзамен.

Питання до іспитів з предметів розробляє робоча група, котра складається з шкільних учителів, викладачів ВНЗ, представників Міністерства освіти та науки. Такий склад робочої групи дозволяє відстежити ступінь підготовленості учнів до вступу у вищу школу, об'єктивно оцінити знання учнів, отримані в середній освітній ланці та проконтролювати відповідність отриманих знань Національним стандартам.

Ефективність процесу освіти визначається за допомогою статистичних методів і графічно зображується кривою Гауса (Додаток А). Ця крива дозволяє відобразити якісні показники освіти в кількісних одиницях. Освітні рівні відкладаються на горизонтальній осі. Вертикаль показує кількість учнів, котрі отримали результати по кожному з освітніх рівнів. На основі статистичних закономірностей виводиться середній показник якості. Порівняння результату із середнім значенням дозволяє оцінити якість отриманих знань кожним учнем.

Крім того, ця крива дозволяє вчителям відстежити якість своєї роботи по наданню освітніх послуг. А якщо порівняти графіки, що відображають ситуацію у декількох школах, можна отримати інформацію про ефективність особистої професійної діяльності.

Позитив введення централізованих екзаменів визначається досить швидко:

- максимально виключається суб'єктивізм в оцінюванні робіт та вплив особистих відносин «учень-учитель»;
- централізований екзамен дозволяє працівникам освіти робити висновки щодо якості своєї роботи;
- з'явилась можливість порівнювати досягнення як учнів, так і учителів;
- можна співвіднести та порівняти отримані результати з результатами інших перевірок робіт;
- практично виключається корупція під час проведення ВНЗ вступної кампанії;
- студентами ВНЗ стають найбільш талановиті та гідні випускники шкіл, котрі зможуть отримати якісні знання, а потім реалізувати себе на користь держави.

Між тим, ще й досі залишаються відкритими питання

- а) підвищення якості екзаменаційних матеріалів;
- б) фінансування курсів, що готують викладачів, котрі формують екзаменаційні питання та здійснюють перевірку робіт;
- в) організаційні питання з надання приміщень та знаходження джерел фінансування оплати праці викладачів з перевірки екзаменаційних робіт.

5. Можливості використання досвіду вирішення питання для України

Реформування в Україні соціальної, економічної, політичної сфер не обминуло й освіту. Курс на євроінтеграцію та входження України в єдиний освітній простір вимагає кардинально змінити підхід до контролю якості освіти. Латвія прийшла до такого висновку відносно своєї системи освіти в середині 90-х років, Україна зараз. В Латвії реформування закінчується, в Україні все тільки починається. Одною з найголовніших позитивних якостей реформ як в Латвії, так і в Україні є те, що ці реформи не насаджуються «зверху» командним шляхом, а мають досить суттєве підґрунтя та підтримку з боку різних зацікавлених груп.

Ще з радянських часів в Україні збереглась дуальна екзаменаційна система: учні складають державну підсумкову атестацію з певних предметів за курс середньої школи, а потім здають вступні випробування з тих самих предметів під час вступу до ВНЗ. Як наслідки:

- суб'єктивізм в оцінюванні знань учнів та відсутність об'єктивної порівняльної інформації про навчальні досягнення дитини;
- розбіжність у змісті та формі вступних кампаній з боку ВНЗ;
- відсутність спадковості та можливості поглиблювати знання під час переходу від середньої освітньої ланки до вищої;
- корупція під час вступу у ВНЗ;
- недосконала система пільг, котра постачає у ВНЗ не завжди найкращих студентів — пільговиків;
- витрачання державою подвійних коштів на екзаменаційні кампанії — у школі і у ВНЗ.

Цих прикладів достатньо, щоб довести необхідність концептуальної зміни системи. Досвід Латвії для здійснення цього процесу найпоказовіший. В свій час (середина 90-х років) Латвія теж зштовхнулася з аналогічними проблемами. Вона була змушена провести апробацію декількох моделей, що успішно функціонують в різних державах, поки не розробила свою специфічну освітню технологію. Вже зараз вона працює досить вдало, хоча процес реформування ще триває.

Українські політики-освітяни діють цілком логічно і раціонально. Латвійський досвід використовується лише як напрямок реформування, приблизний план дій. Не відбувається насаджування шаблону системи

освіти іншої держави в Україну, тому що тим самим порушуються глибокі освітні своєрідні державні традиції. Слід також враховувати географічні розміри країни та нерівномірність розселення людей по території. Доцільним буде створення в Україні Центру оцінки якості освіти у Києві, котрий буде виконувати координаційну та адміністративну функції, а безпосередню роботу на місцях доручити регіональним центрам тестування у кожній області.

Крім того, треба провести велику підготовчу роботу з учнями, батьками, адміністрацією ВНЗ щодо доцільності і необхідності введення зовнішнього незалежного тестування.

З боку держави передбачити фінансування програм розробки якісних тестових завдань, підготовки педагогічних кадрів, створення інфраструктури у закладах освіти для проведення незалежного оцінювання.

6. Висновки і пропозиції

Реформування освітньої системи в будь-якій країні приводить до концептуальних змін на всіх навчальних рівнях.

Децентралізація системи освіти через введення Національних стандартів замість державних освітніх програм, вхід Латвії до єдиного європейського освітнього простору привели до необхідності створення принципово нової системи оцінювання знань учнів. Організований в масштабах держави централізований екзамен дозволяє шляхом оцінювання навчальних досягнень учня отримати інформацію щодо рівня засвоєння знань згідно державного стандарту, зробити аналіз політики освіти, провести моніторинг якості освіти та створити міст, що зв'язує середній та вищий освітні рівні.

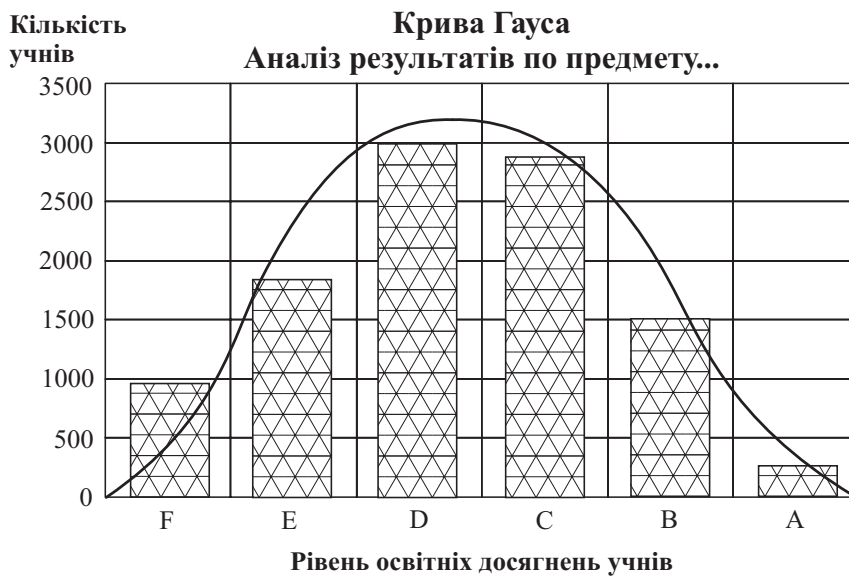
В Україні цей процес зараз триває. Тому аналіз досвіду країн, де реформи знаходяться вже на завершальній стадії, є дуже корисним і необхідним.

Використані джерела

1. Постанова КМУ від 31.12.2005 №1312 Про невідкладні заходи щодо запровадження зовнішнього незалежного оцінювання та моніторингу якості освіти.
2. «Освіта України» від 19.07.2005
3. «Освіта України» від 28.01.2005 — Державна підсумкова атестація у старшій школі
4. «Освіта України» від 12.08.2005 — Хід вступної кампанії — 2005
5. «Освіта України» від 08.04.2005
6. «Освіта України» від 11.03.2005
7. «Освіта України» від 22.04.2005

8. Звіт за результатами загальнонаціонального дослідження — Громадська думка про впровадження процедури зовнішнього тестування: К., червень 2005
9. Базові результати діяльності центру тестових технологій Міжнародного фонду «Відродження» по запровадженню зовнішнього оцінювання в Україні — Інформаційна записка.
10. Матеріали Education Support Program, OSI Budapest від 19.06.2003
11. Янг Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній та Східній Європі / Пер. з англ. С. Соколик. Наук. ред. пер. О. Кілієвич. — К.: «К.І.С.». — 130 с.
12. Повідомлення прес-служби МОН України на www.mon.gov.ua

Додаток А



Гапєєв Дмитро

Формування в країні сприятливого для діяльності іноземних інвесторів інституційного середовища

Аналітичний звіт про стажування в Латвійському агентстві з інвестицій і розвитку та Міністерстві економіки Латвійської Республіки

1. Проблеми / питання, які досліджувались під час стажування

Під час стажування досліджувались такі питання:

1. важливість іноземних інвестицій як фактора модернізації і зростання національної економіки;
2. стан співробітництва країни з іноземними інвесторами;
3. причини інвестування в країну, інвестиційні конкурентні переваги країни у порівнянні з іншими країнами;
4. заходи для забезпечення високої інвестиційної привабливості країни.

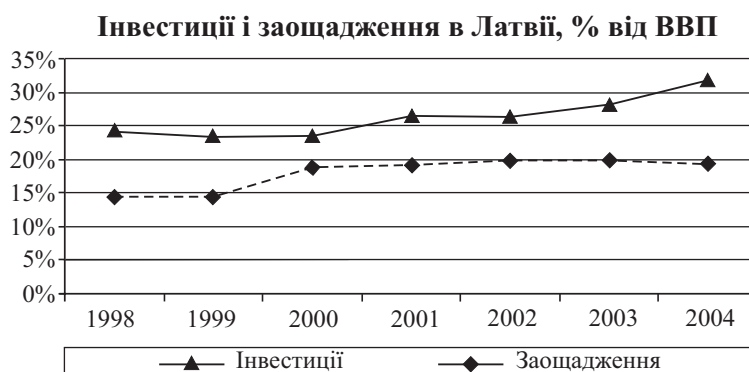
1.1. Важливість іноземних інвестицій як фактора модернізації і зростання економіки Латвії

В усіх сучасних теоріях економічного розвитку, які обґрунтовують стан соціально-економічного розвитку країни комбінацією тих чи інших факторів, а також пропонують комплекси заходів для сприяння прогресові та підвищенню в такий спосіб життєвого рівня населення, інвестуванню відводиться важлива роль. Втім, не існує загального консенсусу з приводу доцільності використання різних джерел інвестицій (приватні заощадження резидентів країни, державні заощадження, кошти іноземних інвесторів тощо) та співвідношення між ними; різняться погляди на регулювання інвестиційних процесів. Досвід більшості країн світу доводить доцільність поєднання внутрішніх та зовнішніх джерел інвестицій, а співвідношення між ними на практиці визначається особливостями країни, її соціально-політичної, економічної системи, ресурсним потенціалом, а також специфікою оточення (географічне положення, участь в економічних, політичних блоках).

Латвія і Україна, маючи спільні пріоритети економічного розвитку, відрізняються умовами їх реалізації. В інвестиційній сфері порівняння цих двох країн підтверджує: чим більша країна (за площею і населенням), тим відносно важливіші для неї внутрішні чинники розвитку, і навпаки: що менша країна, тим більша тенденція до розвитку за раху-

нок зовнішніх факторів. Обсяг внутрішніх заощаджень у Латвії недостатній для проведення реструктуризації і модернізації економіки (див. Діаграму 1), тому країна у великій мірі покладається на залучення іноземних інвестицій, ліквідуючи в такий спосіб розрив між здійснюваними інвестиціями і заощадженнями.

Діаграма 1



Джерело: [7].

1.2. Стан співробітництва країни з іноземними інвесторами

Латвія має багатий досвід співробітництва з іноземними інвесторами внаслідок, по-перше, наближеності країни до потенційних інвесторів — відносно забезпечених капіталом країн Західної і Північної Європи, по-друге, швидкої лібералізації як фінансових потоків, так і економічної системи в цілому вже на початку трансформаційних процесів у 1991–1992 роках.

З 1998 року динаміка надходження в Латвію інвестицій з-за кордону стабільно позитивна (крім 2001 року), що ілюструється Діаграмою 2.

Діаграма 2



Джерело: [7]. Вартість інвестицій оцінена в доларах США за поточним міжбанківським курсом LVL/USD на кінець відповідного року.

Особливо вражають і свідчать про наявність різких позитивних змін в інституційному середовищі і зростання довіри іноземних інвесторів до країни високі темпи приросту іноземних інвестицій в 2004 році, а також у 2005 році (що ще не відображено в офіційній статистиці, доступній на даний момент). Заходи з покращення середовища підприємницької діяльності в Латвії, які, як буде показано нижче, вживалися систематично з 1998 року, доводять свою дієвість.

Аналізуючи стан співробітництва країни з іноземними інвесторами, важливо відмітити ще декілька показових фактів. По-перше, у структурі іноземних інвестицій переважає категорія «інших інвестицій», тобто таких, які не можна віднести ані до прямих, ані до портфельних (понад 76% у 2004 році) — це відображення фінансових операцій на зразок комерційних позик та інших подібних форм кредитування, готівкових надходжень та надходжень на банківські депозити в Латвії. З одного боку, це свідчить про розвиненість банківської системи Латвії, з іншого ж, поки що не відображає тенденцій, властивих розвиненим країнам світу, де переважають прямі і портфельні інвестиції.

По-друге, у структурі власне прямих іноземних інвестицій все більшу частку починають займати реінвестовані прибутки (понад 38% у загальній структурі проти 37%, що складають частку нового акціонерного капіталу), що є свідченням високої довіри інвесторів до країни, їхньої готовності розвивати довгострокові комерційні проекти, про постійне покращення середовища підприємницької діяльності (тобто про успіх заходів із реформування інституційного середовища, що їх вживає керівна еліта країни).

По-третє, позитивним явищем є відносно рівномірний галузевий розподіл іноземних інвестицій, що надходять (див. Діаграму 3), в результаті чого іноземні інвестиції не спотворюють натуральну структуру національного господарства, сформовану в результаті історичної спеціалізації на основі конкурентних переваг, а навпаки — збалансовано модернізують кожну галузь.

Діаграма 3



Джерело: [7].

Нарешті, цікавим і показовим є розподіл ПІІ в Латвію за країнами походження. Після вступу у травні 2004 року Латвії до ЄС майже $\frac{3}{4}$ всіх інвестицій надходить до країни з країн-членів ЄС, причому переважно із сусідніх до Латвії країн (Естонія, Данія, Швеція, Фінляндія, Німеччина, Нідерланди). Подібної тенденції у майбутньому слід очікувати і в Україні, де нині пріоритетним на майбутнє вважається вступ до ЄС.

1.3. Причини інвестування в країну, інвестиційні конкурентні переваги країни у порівнянні з іншими країнами

Інвестиційні конкурентні переваги Латвії забезпечуються завдяки стабільному макроекономічному та фінансовому середовищу, високим оцінкам інвестиційного клімату Латвії незалежними рейтинговими агентствами, а також комплексу урядових заходів, спрямованих на підтримку і стимулювання інвестицій. Крім того, певне значення мають і зовнішні, незалежні від інституційної структури і змін, початкові умови розвитку країни.

Стабільність макроекономічного середовища є наслідком ефективності економічної системи Латвії, розбудованої на ринкових принципах у поєднанні з певним рівнем державного втручання (формування інституційної основи національної економіки, законодавче закріплення «правил» функціонування господарської системи).

Позитивні оцінки інвестиційного клімату рейтинговими агентствами, з одного боку, є лише підтвердженням досягнутого рівня розвитку, а з іншого, — джерелом самопідсилення інвестиційних процесів, потужним сигналом для подальшого інвестування в економіку та реінвестування отриманих прибутків.

Серед зовнішніх (малокерованих) конкурентних інвестиційних переваг Латвії відмітимо наступні:

- географічне положення, вигідне для розвитку транзитної торгівлі та надання пов'язаних із нею послуг;
- дешева і кваліфікована робоча сила;
- забезпеченість країни природними ресурсами, необхідними для розвитку підприємництва капіталовкладників (наприклад, латвійська деревина для фінських паперовиробників);
- традиції і набутий досвід співробітництва з Латвією (особливо стосується сусідніх скандинавських країн).

1.4. Заходи для забезпечення високої інвестиційної привабливості країни

Високий рівень розвитку інвестиційного процесу в Латвійській республіці став прямим наслідком активної співпраці зацікавлених сторін у справі забезпечення інвестиційної привабливості країни. В Латвії впроваджується цілий комплекс таких заходів. Вони включають у себе:

1. Політику і стратегію формування сприятливого для діяльності іноземних інвесторів інституційного середовища.
2. Законодавство, правила, процедури.
3. Організації, які скеровують процес, відповідають за результати, роздають і набувають повноважень.
4. Перелік конкретних заходів представлено нижче в роботі.

2. Обсяг проблеми в країні закордонного стажування

2.1. Масштаби питання

Доцільність залучення іноземних інвестицій після оцінки всіх можливих вигід і втрат у Латвії вважається високою. Неспроможність малої економіки, якою є Латвія, забезпечити оптимальний рівень інвестування за рахунок внутрішніх ресурсів, а надто — оновлення і модернізацію основних виробничих фондів на основі передових науково-технічних розробок, визначає високі потреби в інвестиціях в усі галузі промисловості на всій території країни. В деяких депресивних регіонах проблема залучення іноземних інвестицій постає особливо гостро (Даугавпілс, Резекне та решта Латгальського району на сході країни), що вимагає запровадження особливих стимулів для спрямування інвестиційних потоків у ці регіони.

Під час стажування вивчався не самовільний процес припливу іноземного капіталу, а цілеспрямовані заходи держави, покликані ініціювати, підтримати і посилити надходження інвестицій з-за кордону, максимально використати можливості цього фактора зростання національної економіки. Формування сприятливого інституційного середовища для діяльності інвесторів у Латвії вивчалось в історичній ретроспективі за такими напрямками:

1. Правила і процедури здійснення іноземних інвестицій, формальні і неформальні обмеження.
2. Організації, які сприяють припливу іноземних інвестицій, методи і досвід їх роботи.
3. Політика (шлях розвитку правил, процедур, обмежень, визначення недоліків з подальшим їх поступовим усуненням).

2.2. Історія питання

До 1998 року в Латвії не існувало програми цілеспрямованого управління інвестиційними потоками, в результаті чого в питаннях співробітництва з іноземними інвесторами країна стикалася з типовими для всіх менш розвинутих країн проблемами, зокрема інституційного характеру. Не здійснювався послідовний нагляд за впливом адміністративних і регулівних процедур на середовище підприємницької діяльності. Іноземні інвестори та національні підприємці скаржилися на регулярні проблеми, з якими їм доводилося стикатись під час здійс-

снення підприємницької діяльності (наприклад, незрозумілі імміграційні процедури для іноземців, які працюють, надмірні витрати під час передачі права власності на землю, обтяжливі й необґрунтовані перевірки підприємств державними інспекціями, надто велика кількість дозволів для початку будівництва тощо).

Для вирішення цих проблем Міністерство фінансів і Агентство з інвестицій і розвитку Латвії (тоді Агентство розвитку Латвії) у 1998 році замовили дослідження адміністративних бар'єрів для інвестицій в Латвії, яке підготувала консультативна служба Світового банку з іноземних інвестицій (FIAS). У дослідженні було критично оцінено багато проблем, пов'язаних з питаннями зайнятості й імміграції, податковою й митною системами, придбанням і будівництвом нерухомості, інспекціями, а також іншими важливими питаннями, пов'язаними з підприємництвом. Для відкритого обговорення проблем, піднятих дослідженням FIAS, у січні 1999 року Агентство розвитку Латвії запросило представників підприємців і керівних міністерств на презентацію проекту дослідження FIAS. Було сформовано Робочу групу для вирішення піднятих проблем. Виходячи з рекомендацій, викладених у дослідженні, а також рекомендацій тематичних підгруп Робочої групи, було розроблено План заходів із покращення середовища підприємницької діяльності. Перший План заходів був затверджений Кабінетом Міністрів у травні 1999 року. Заходи, які містилися в ньому, детально розглядатимуться нижче.

На сьогоднішній день, згідно з інвестиційним рейтингом країн, укладеним Світовим банком [8], Латвія входить до першої 30-ки (№26) країн із найсприятливішим інституційним середовищем для діяльності іноземних інвесторів (станом на початок 2005 року). Це висока позиція, враховуючи те, що відповідні реформи в Латвії розпочалися всього лише десятиліття тому. Крім того, ситуація набагато покращилася в Латвії за один лише 2005 рік, що ще не відображено в рейтинговій статистиці. Щодо ЄС, то напередодні вступу (травень 2004 року) Латвії було присуджено звання CC BEST (Candidate Country BEST), що стало визнанням її найліпших із усіх країн-кандидатів зусиль, спрямованих на формування сприятливого ділового середовища [3]. Таким чином, Латвія є одним із найбільш вдалих прикладів для дослідження питання формування сприятливого для діяльності іноземних інвесторів інституційного середовища.

2.3. Мета вирішення проблеми

Мета вирішення досліджуваної проблеми: максимальне спрощення, полегшення іноземним інвесторам процесу здійснення капіталовкладень в досліджувану економіку. В такий спосіб можна буде досягти вищої позитивної ефективності цих капіталовкладень для країни-реципієнта.

2.4. Особливості інституційного середовища

(порівняно з умовами України):

1. Менші масштаби країни, вищий дохід на душу населення.
2. Більша зорієнтованість населення на досягненні визначених і чітко прописаних цілей, наявність широко розрекламованої національної «ідеї» (Програми) економічного розвитку.
3. Вища працездатність населення (не в останню чергу за рахунок вищого рівня життя) і, як здається, вищий середній рівень освіти.

3. Стейкхолдери (зацікавлені сторони)

Зацікавлені органи влади:

- Держава в особі уповноваженого органу з питань інвестицій (в Латвії — Латвійське агентство з інвестицій і розвитку).
- Держава в особі податкової адміністрації, органів, які реєструють нові підприємства, та інших органів, фінансові потоки яких змінюються в результаті зміни кількості нових підприємств, в т.ч. створених за рахунок іноземних інвестицій.
- Державна служба зайнятості, яка має на меті зниження рівня безробіття в країні, а тому стежить за утворенням нових робочих місць, забезпечених за рахунок іноземних інвестицій, і змушена вирішувати потенційну проблему безробіття, яке виникає в результаті впровадження за рахунок іноземних інвестицій нових технологій, які автоматизують працю людини і витісняють людину з виробничого процесу.

Організовані зацікавлені групи (поза державним сектором):

- Спілки споживачів товарів і послуг: переймаються динамікою цін на відповідні товари і послуги, яка може змінюватися внаслідок активності в країні іноземних інвесторів.
- Іноземні інвестори як в особі Ради іноземних інвесторів, так і індивідуально.
- Національні інвестори (як конкуренти іноземних), представлені колективними органами.
- Фінансові інститути (в т.ч. центральний банк країни-реципієнта) (переймаються динамікою цін на фінансові ресурси; ці ціни змінюються в залежності від обсягу доступного в національних межах капіталу; центральний банк крім того цікавиться курсом національної грошової одиниці проти інших грошових одиниць, а цей курс залежить від потоків іноземних інвестицій, причому двосторонньо: як через приплив капіталу, так і через переказ іноземними інвесторами отриманого прибутку за кордон).

Вище зазначені основні зацікавлені сторони. Варто зауважити, що в процесі ідентифікації основних перешкод для іноземних інвесторів у Латвії та з метою їх усунення з'являлося все більше і більше зацікавлених сторін. Зрештою, всі міністерства, державні та незалежні асоціації виявилися тією чи іншою мірою зацікавленими сторонами.

4. Фактичні шляхи вирішення питання / проблеми

4.1. Концептуальний підхід та конкретні заходи, що використовуються

Як було зазначено вище, в 1999 році в Латвії було затверджено План заходів із покращення середовища підприємницької діяльності. Він являє собою документ з переліком планових політичних заходів, для кожного з яких узагальнено постановку питання, задачі для вирішення, відповідальні установи, строки виконання і показники для оцінки результатів. Агентству розвитку Латвії доручено наглядати за виконанням плану і забезпечити діалог між підприємцями і урядовими структурами. План заходів визначає цикл реформування: 1) ідентифікація проблеми; 2) діалог між підприємцями і представниками урядових структур; 3) прийняття рішення; 4) нагляд і оцінка впливу. План пропонує поправки і доповнення до правових актів, перегляд і спрощення адміністративних процедур, покращення координації в роботі між різними закладами, підготовку і публікацію інформації, навчання держслужбовців. План є «живим» документом, оскільки він регулярно поповнюється новими заходами, а вже вжиті заходи викреслюються.

Одчасно з прагненням ліквідувати адміністративні перепони для інвестицій в Латвії здійснюється ще одна ініціатива. Рада іноземних інвесторів Латвії [6], яка складається з керівників іноземних підприємств, які функціонують на території Латвії, раз на рік проводить зустріч із високопоставленими посадовими особами уряду, де обговорюється хід виконання Плану заходів.

Досліджуючи й узагальнюючи латвійський План заходів (із усіма періодичним змінами), законодавчі зміни, які він передбачав і проводив, «правила гри», які вводив, можна узагальнити у вигляді таблиці (див. Таблицю 1).

Таблиця 1.

Заходи для покращення середовища підприємницької діяльності
в Латвії (1999–2005 роки)

Сфера	Типовий недолік середовища підприємницької діяльності	Заходи для покращення середовища підприємницької діяльності
Кадровий потенціал економіки.	Занадто теоретична освіта без набуття майбутніми професіоналами практичних навичок роботи.	Реформування системи вищої освіти, впровадження принципів Болонської декларації, активніше фінансування вищої освіти і досліджень приватним сектором, поширення інформації про можливості фінансування (веб-сторінки, буклети), діалог між академічними колами і приватним сектором.
	Недофінансування наукових розробок і досліджень	Поширення інформації: для приватного сектора — про можливості інвестування; для дослідницьких інститутів — про готових інвестувати; створення фіскальних стимулів для здійснення капіталовкладень в науку.
	Перекваліфікація і підвищення кваліфікації безробітних та інших спеціалістів	Фінансування приватним сектором: цілеспрямована підготовка фахівців для конкретних цілей.
Податкова політика й податкова адміністрація.	Відсутність незалежного інституту для вирішення податкових спорів.	Створення системи для досудового обговорення податкових спорів із призупиненням вживання санкцій проти оголошених порушників податкового законодавства на час вирішення спору.
	Різничитання в податковому законодавстві, необ'єктивне і вибіркоче застосування приписів податкового законодавства, наявність суперечностей між вимогами різних нормативних актів.	Спрощення, уніфікація процедур, підготовка і публікація зрозумілих навіть непрофесіоналу роз'яснень, забезпечення об'єктивності у застосуванні вимог і приписів.

Транспортна інфраструктура, митні питання, перетин кордону.	Складні процедури митного декларування товарів і послуг.	Уніфікація процедур, роз'яснення, створення безкоштовних «гарячих ліній», зведення і поширення інформації про всі митні процедури у буклетах, на веб-сайтах; обмін митною інформацією з іншими країнами (балтійські країни, ЄС); запровадження процедур спрощеного митного декларування окремих товарів.
	Санітарні вимоги, які відрізняються від типових в інших країнах.	Уніфікація санітарних та інших технічних вимог з вимогами ЄС.
	Затримки на митницях	Спрощення процедур проходження митниць для всіх і для окремих категорій товарів.
	Низька якість доріг	Ремонт доріг, встановлення сучасних дорожніх знаків.
Боротьба з корупцією.	Податкові зловживання.	Знищення як явища шляхом пропаганди чесності.
	Необ'єктивні судові рішення.	Знищення як явища шляхом пропаганди об'єктивності.
Фінанси.	Малодоступність довгострокових кредитів	Цілеспрямоване зниження відсоткових ставок шляхом стимулювання конкуренції між фінансовими ринками і посередниками.
	Недосконала система експортного кредитування.	Розробка чітких і зрозумілих процедур кредитування експортерів.
Адміністративні бар'єри.	У трудовому законодавстві.	Спрощення процедури отримання дозволу на роботу
	Загальні питання.	Поширення інформації про адміністративні вимоги у вигляді коротких і зрозумілих зведень.
Державна служба.	Повільність і неефективність роботи.	Перехід на електронний документообіг, поширення і відкритість інформації про всі процедури і процеси.
	Низька якість діалогу між державою і бізнесом.	Відкритість, публікації, зустрічі.

Нарешті, розглядаючи організаційний досвід Латвії, варто відмітити важливу роль, яку відіграло і продовжує відігравати у справі покращення середовища підприємницької діяльності Агентство з інвестицій і розвитку, аналогу якого немає в Україні. В Латвії ця структура покликана служити інвесторам і підприємцям з метою економічного розвитку країни. Всю інформацію підприємцям й інвесторам Агентство надає безкоштовно і відоме своєю прихильністю до представників бізнесу, не зраджуючи при цьому інтересам держави.

4.2. Оцінка заходів

Динаміка залучення іноземних інвестицій в Латвію (див. Діаграму 2) промовисто свідчить на користь значної ефективності заходів, що вживаються. Постійне зростання інвестиційних рейтингів країни, а головне — підвищення добробуту населення також дозволяють високо оцінити зусилля, спрямовані на покращення інституційного середовища діяльності інвесторів в Латвії. Негативних наслідків впровадження власне Програми заходів не спостерігається, хоча слід відмітити деякі негативні екстерналії, пов'язані з діяльністю в країні іноземних інвесторів. Втім, останнє не пов'язано із темою даного звіту.

4.3. Стан вирішення питання на сьогоднішній день

У 2002 році в Латвії вперше проводилася оцінка досягнутих із 1998 року результатів. При допомозі експертів FIAS Агентство розвитку Латвії здійснило т.зв. «самооцінку» — аналіз впливу адміністративних процедур на середовище підприємницької діяльності (з урахуванням прогресу з 1999 року). Дослідження було представлено у 2003 році, і метою його була ідентифікація існуючих адміністративних перепон та інших проблем, які ускладнюють роботу підприємців. Узагальнивши офіційні дані й неформальні оцінки підприємців, результати «самооцінки» адекватно відображали стан підприємницького середовища в Латвії та допомогли визначити подальші пріоритети. Наразі «самооцінка» здійснюється раз на рік, а результати презентуються і широко публікуються. Робота за окресленою схемою триває. Станом на початок 2005 року із 143 задач, які увійшли до першого Плану 1999 року, 135 було виконано.

4.4. Результативність і ефективність політики

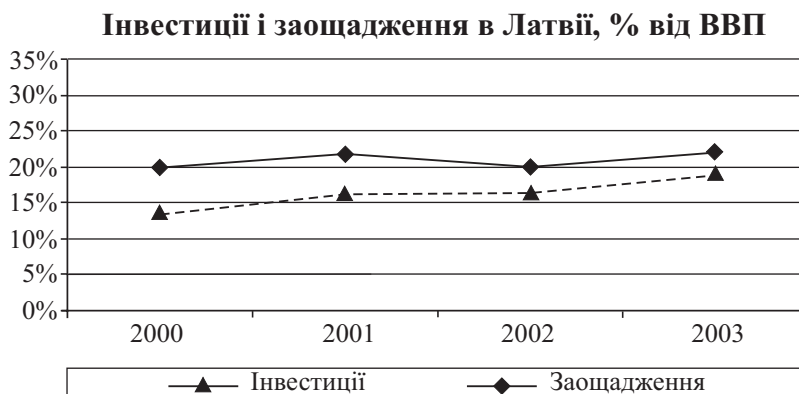
Статистичний матеріал, рівно як і практика стажування в Латвійському агентстві з інвестицій і розвитку, доводять високу результативність і ефективність політики щодо розв'язання досліджуваної проблеми. Латвія являє приклад вдалого пошуку та впровадження заходів економічної політики, спрямованих на формування в країні сприятливого для діяльності іноземних інвесторів інституційного середовища. Однак, слід підкреслити, політика ця найкраще реалізовується в умовах країни з малою економікою.

5. Можливості використання досвіду вирішення питання для України

5.1. Ступінь відповідності соціального, фізичного, економічного і політичного середовища в Україні умовам країни стажування

Статистика заощадження й інвестування в Україні, продемонстрована на Діаграмі 4, свідчить: частка ВВП, яка являє собою заощадження, перевищує частку фактично здійснюваних інвестицій у капітальні активи, тому, строго кажучи, Україні достатньо власних фінансових ресурсів для здійснення бажаних інвестицій.

Діаграма 4



Джерело: власні розрахунки на основі [1] і [5]

Щоправда, загальний обсяг інвестування (як частка у ВВП) недостатній для прогресивного розвитку (2003 рік: менше 20% в Україні і понад 27% у Латвії¹), крім того, національні інвестиції не завжди здатні забезпечити (а в Україні і не забезпечують) технологічну модернізацію економіки та підвищення продуктивності праці. Відтак, питання залучення іноземних інвестицій для України також є актуальним, хоча й не настільки критичним, як для Латвії.

У 2002 році чистий приріст прямих іноземних інвестицій (ПІІ) в Україну становив понад 600 млн. доларів США [2], а в Латвію — всього понад 250 млн. доларів США [7], і в той же час в Україні обсяг залучення ПІІ на одного мешканця країни становить всього 111 доларів США [2], а в Латвії — понад 1400 доларів США [7]. Іншими словами, в Латвії ПІІ роблять більший внесок у розвиток національної економіки,

¹ Мінімально бажаним для збалансованого розвитку вважається показник 23–24% ВВП.

ніж в Україні, а відтак, свідоме використання і стимулювання потенціалу ПІІ має для Латвії більше значення. Це положення в середовищі латвійської політичної еліти усвідомлюється дуже чітко, воно стало потужним стимулом для розвитку цілого комплексу масштабних заходів, спрямованих на максимально ефективно для національної економіки використання потенціалу іноземних інвестицій. Саме цей комплекс заходів — досвід його розробки і впровадження — становить інтерес і для України.

5.2. Оцінка можливостей використання підходів країни стажування в Україні

Досвід Латвії у сфері розбудови інституційного середовища для залучення іноземних інвестицій є надзвичайно актуальним і цікавим для України, але не стільки через обраний нині курс України на вступ до ЄС (шлях, який Латвія успішно і швидко пройшла), скільки як такий, що може значно покращити внутрішню економічну ситуацію в Україні незалежно від її зовнішньоекономічної орієнтації. Для України не є цікавим досвід ЄС у зазначеній сфері, а навпаки — досвід країни, яка зуміла «обійти» інші країни ЄС у конкуренції за іноземні інвестиції. Можливо, Україні ніколи і не вдасться стати членом ЄС, як Латвії, яка «опинилася в потрібний час у потрібному місці», але досвід із залучення інвестицій буде потрібний завжди. Це досвід цілеспрямованого набуття конкурентних переваг. І в разі наявності великої кількості таких переваг вступ до ЄС перестане бути самоціллю: заходами власної, незалежної політики вдасться досягти тих результатів, яких члени ЄС намагаються досягти шляхом свого об'єднання. У світі, де іноземні інвестиції присутні в усіх країнах, а капітал надзвичайно рухомий, значення мають відносні, а не абсолютні зміни середовища функціонування інвесторів. У стабільних умовах ЄС ніщо не створює стимулів для інвесторів. А в швидких позитивних зрушеннях України інвестори, безперечно, вбачатимуть потужний сигнал для інвестування навіть попри ще не остаточну досконалість середовища в цілому. Відносні зміни в якості середовища спричиняють приплив інвестицій: в інвестуванні завжди присутній ризик, і за умов його «нормального» рівня капіталовкладення будуть забезпечені.

5.3. Можливі наслідки використання підходів або окремих заходів в Україні

Заходи, які становлять основу латвійського досвіду, за своєю суттю є універсальними для всіх пострадянських країн, тому мають велику актуальність і для України. Зважаючи на особливості України, вказані вище, позитивні наслідки застосування латвійського досвіду можуть бути, з одного боку, ще більш відчутними, ніж в Латвії (тобто за всіх

інших рівних умов призведуть до більшого позитивного ефекту). З іншого боку, в Україні, також беручи до уваги місцеві інституційні особливості, можливий більший конфлікт інтересів у середовищі стейкхолдерів. Причина цього полягає, як здається, у менш сприятливому ставленні суспільства в цілому до іноземних інвесторів та великого бізнесу взагалі. Крім того, будь-які заходи, спрямовані на покращення умов для іноземних інвесторів (хай і в рівній мірі з національними підприємцями) викличуть протидію з боку національних фінансово-промислових груп, які є головними конкурентами іноземних інвесторів, звикли працювати не завжди за ринковими принципами.

6. Висновки і пропозиції

В галузі формування сприятливого для діяльності іноземних інвесторів інституційного середовища Латвія досягла визнаного міжнародними фінансовими організаціями та підтверженого довірою інвесторів успіху. Цей позитивний результат став наслідком цілеспрямованої і скоординованої роботи міністерств і відомств країни, а також зацікавлених представників спільноти приватних та інституційних інвесторів. Вдосконалення ділового середовища Латвії провадиться під керівництвом Агентства з інвестицій і розвитку, розробляються Плани заходів з наступними «самооцінками» результативності, ведеться робота з пошуку перешкод і недоліків ув існуючому інституційному середовищі з подальшим їх усуненням. Всі ці зусилля мають значний інтерес для України, мають вивчатися і можуть застосовуватися навіть без змін. Проблеми українського бізнес-середовища майже в точності повторюють проблеми латвійського 7–8-ми річної давності.

Досвід Латвії в обраній для дослідження галузі не розглядається в контексті ЄС. Досвід Латвії цінний як досвід країни, яка професійно створює умови для використання зовнішнього фактора економічного розвитку — іноземних інвестицій. І не має значення, куди країна завдяки збільшенню іноземних інвестицій буде рухатись. Головне, що це підвищить національний доход, життєвий рівень, модернізує економіку і збільшить зайнятість. Саме це є метою розвитку, а не вступ до ЄС. За сприяння іноземних інвестицій країна може не лише наблизитися до ЄС, а й конкурувати з ним.

Використані джерела:

1. Державний комітет статистики України. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. Інвестуйте в Україну — Портал для інвесторів в Україну. — <http://ipa.net.ua>.

3. Латвійське Агентство з інвестицій і розвитку. — <http://www.liaa.gov.lv>.
4. Міністерство економіки Латвії. — <http://www.em.gov.lv>.
5. Національний банк України. — <http://www.bank.gov.ua>.
6. Рада іноземних інвесторів Латвії. — <http://www.ficil.lv>.
7. Economic Development of Latvia. Report. — Ministry of Economics of the Republic of Latvia. — Riga, June 2005. — 146 p.
8. <http://www.doingbusiness.org/EconomyRankings/>.

Зайка Андрій

Механізми координації європейської політики Литовської республіки у процесі вступу до ЄС

*Аналітичний звіт про стажування в Державній Канцелярії
Литовської Республіки*

1. Проблемні питання, які досліджувались під час стажування

Механізм координації європейської політики (повної інтеграції країни до ЄС), зокрема, у частині, що стосується впровадження *acquis communautaire* Європейського Союзу; виконання програм адаптації та спільних нормативних документів, укладених між ЄС та країною-кандидатом на вступ до ЄС.

Формування, виконання та контроль за виконанням програм адаптації в Литві.

2. Обсяг проблеми

а) масштаби питання

Питання набуття членства в ЄС для будь-якої країни-кандидата пов'язане із необхідністю досягти відповідності критеріям ЄС (в економічній та політичній площині) та узгодити власне законодавство із правовою системою Європейського Союзу [10].

Литва прийняла рішення про необхідність вступу до ЄС, підписавши Європейську угоду 12 червня 1995 року. Своє рішення Литва закріпила поданням офіційної заявки на членство в ЄС у кінці 1995 року. Згідно Ст.69 Європейської Угоди, Литва визнавала, що гармонізація законодавства із правовою системою Європейських Співтовариств є необхідною умовою економічної інтеграції до Співтовариств.

Рівень відповідності критеріям ЄС є ключовим фактором оцінки готовності асоційованої країни до членства в ЄС, що впливає із Білої книги («Підготовка Асоційованих членів Центральної та Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок Союзу»), підготовлених Європейською Комісією у 1995 р.

У 1997 р. Європейський Союз прийняв «Порядок денний 2000» («Agenda 2000»), який визначав посилену стратегію підготовки асоційованих країн, зобов'язуючи їх повністю запровадити правову систему ЄС і створити умови для її практичного впровадження ще до вступу в ЄС. Пріоритети та завдання із реалізації цієї стратегії були визначені для Литви в індивідуальному документі про партнерство.

Враховуючи масштаби проблеми, цілком очевидно, що успішне її вирішення залежало від раціональної організації роботи та від належного планування процесу адаптації до вимог ЄС.

б) історія питання

Проблема гармонізації литовського законодавства із *acquis communautaire*

До середини 1999 р. процес гармонізації відбувався у відповідності із кількома програмами. У вересні 1996 р. уряд Литовської Республіки прийняв Національну програму гармонізації законодавства. Ця програма передбачала інкорпорацію визначених Білою Книгою норм, що регулюють спільний ринок, у законодавство Литви [9]. У 1997 році була підготовлена програма інтеграції в єдиний ринок, яка визначала напрями інтеграції, а також адміністративні та правові інструменти її реалізації. Вадою обох програм була відсутність планів фінансування передбаченої роботи, а також те, що обрані пріоритети не завжди збігалися із рекомендаціями ЄС, представленими після оцінки ситуації в Литві.

У 1998 р. за рекомендацією Європейської Комісії була прийнята Національна програма впровадження *acquis* (National Programme for the Adoption of the Acquis — NPAА), яка охоплювала всю систему актів ЄС та вказувала фінансові, матеріальні, інтелектуальні та інші ресурси, необхідні для гармонізації національного законодавства з європейським.

Існування кількох програм та дублювання функцій і діяльності окремими відомствами, відповідальними за сектори адаптації, спричиняло додаткові витрати та ускладнювало моніторинг виконання завдань та, власне, саме виконання.

Кошти, виділені бюджетом на здійснення заходів із реалізації NPAА у 1999 р. були у 17 разів більші, порівняно із коштами, виділеними у 1998 р. і склали суму 2,8 млрд літ [11]. Частково зростання видатків пояснювалось поведінкою інституцій, які прагнули максимізувати свій бюджет. Слід зауважити, що у Литві на той час була відсутня методологія розрахунку фінансування державних інституцій для виконання заходів NPAА*. Неefективна політика мала вплив на реформу державного управління, пов'язану із вступом Литви до ЄС. За умови відсутності дієвого контролю за використанням бюджетних коштів їх використання визначалося боротьбою різних інституцій за фінансування.

Іншою вадою було відокремлення планування заходів NPAА від процесу планування бюджетних видатків. Можливість зв'язати потреби реалізації NPAА з плануванням видатків обмежувалося наступними факторами: 1) відсутність деталізованої програми інтеграції; 2) відсутність ефективної системи контролю; 3) відсутність всеохоплюючої стратегії вступу до ЄС, заснованої на оцінках втрат і переваг при вступі в ЄС.

* На той час не існувало критеріїв, згідно яких визначалось, які види заходів можуть виконуватись посадовцями, оплачуваними із стандартного бюджету інституції, а які потребували залучення сторонніх консультантів чи експертів.

У зв'язку з цим була розроблена та прийнята 31 травня 1999 р. нова Програма (НРАА), яка включала в себе попередню. Ця програма координувала всі подальші процеси інтеграції Литви до ЄС і разом з тим передбачала планування бюджетного фінансування заходів із виконання програми. Програмою передбачалось, що повна адаптація до права ЄС буде здійснена до 2003–2004 рр. [6].

У відповідності з програмою Уряд Литви розробив оновлений проект Програми інтеграції Литви в ЄС на 2000–2003 рр. 11 травня 2000 р. вона була схвалена Комісією з питань європейської інтеграції. У її розробці брали участь близько 40 державних інституцій на різних рівнях. Координація їх діяльності та представлення остаточного варіанту документа покладались на Європейський комітет. При розробці Програми були враховані рекомендації Європейської Комісії [7].

Структура Програми була наступною: описова частина та два плани дій. В описовій частині (Розділи 1–3) розглядаються питання планування заходів, спрямованих на виконання політичних та економічних критеріїв, а також критеріїв, що стосуються здатності Литви виконувати зобов'язання, яких вона набуде після вступу в ЄС. В кожному окремому секторі Програми міститься короткий опис законодавства та інституційного виміру в окремій галузі, формулювання середньо- та довгострокових пріоритетів, програма адаптації законодавства та інституційного розвитку, а також визначає відповідні потреби фінансування.

Крім того, у двох Додатках містяться деталізовані заходи із імплементації *acquis*, що є інструментами програмування і моніторингу.

План адаптації законодавства визначає конкретні засоби транспозиції, відповідальний орган влади та строки, у які відповідні законодавчі акти мали бути прийняті. План дій для впровадження *acquis* визначає організаційні засоби, необхідні для забезпечення повної імплементації *acquis communautaire*.

Втім, і ця версія НРАА не була остаточною. 13 червня 2001 р. Комісія з питань європейської інтеграції прийняла доопрацьований варіант документа, розрахований на період до 1 січня 2004 р., коли передбачався вступ Литви та інших країн-кандидатів до ЄС [8].

Структура і характер НРАА подібна до структури Заходів щодо виконання програми уряду: базується на більш загальному стратегічному документі (Accession Partnership); містить перелік заходів, які необхідно реалізувати; відповідальні інституції та строки виконання. Подібна схожість між двома документами виникає через те, що і загальні питання, і питання інтеграції в ЄС вирішувались в єдиному інституційному середовищі.

Важливою відмінністю було те, що НРАА передбачала елементи інституційної розбудови. У цьому проявилася зацікавленість ЄС створити необхідні передумови для впровадження *acquis*. Іншою відмінністю було і більш детальне планування заходів НРАА, що дозволяло ви-

значити адміністративні, інституційні та фінансові засоби, необхідні для виконання тих чи інших заходів НРАА. Це дозволяло більш ефективно планувати та здійснювати різні програми і створювало умови для більш ефективного контролю за їх виконанням.

Євроінституції Республіки Литва у передвступний період

У Литві перша система євроінституцій була створена у 1995 р. Саме тоді була створена Комісія з питань європейської інтеграції при Уряді Литви, яка, однак, не була ефективною аж до своєї реорганізації у 1998 р. Упродовж 1995–1998 рр. Комісія збиралась нечасто і не мала формальних повноважень приймати рішення, оскільки будь-які її рішення зрештою мали бути схвалені на засідання Уряду. Слід враховувати також і домінування в Комісії Міністерства закордонних справ, якому природно була відведена головна роль у веденні європейської політики.

Після парламентських виборів 1996 р. система євро-інституцій доповнилась новим Міністерством європейських справ. Протягом двох років новостворене міністерство конкурували з МЗС, допоки у 1998 р. не був створений Європейський комітет при Уряді Литви.

Саме в цей проміжок з 1995 по 1998 р. відбулись події, які мала визначальний вплив на перебіг подальшої інтеграції Литви до ЄС. У березні 1997 р. здійснено необхідні організаційні заходи щодо забезпечення підготовки вступу Литви до ЄС. Було повністю реорганізовано Комісію з питань європейської інтеграції, яку очолив прем'єр-міністр, та сформовано делегацію для участі в переговорах з питань вступу Литви до ЄС, до якої увійшли 38 представників міністерств та відомств. Проте, це не дозволило досягти необхідних результатів: у грудні 1997 р. за підсумками Люксембурзького саміту глав держав-членів ЄС було прийнято рішення не розпочинати переговори про вступ з Литвою, зважаючи на її проблеми у виконанні критеріїв ЄС [2]. Це рішення було «холодним душем» для політичного істеблішменту, яке змусило усвідомити небезпеку того, що країна може залишитись за межами процесу розширення ЄС [2]. Наслідком стало вилучення європейських справ зі сфери компетенції винятково МЗС та реорганізація системи євроінституцій Литви, яка завершилась створенням Європейського комітету.

Комітет виконував функції секретаріату Комісії з питань європейської інтеграції. Він одночасно також наглядав за виконанням рішень Комісії. До сфери відповідальності Європейського комітету входила координація внутрішніх заходів щодо підготовки до вступу до ЄС, зокрема, контроль за процесом втілення національних програм інтеграції в ЄС [5].

Міністерство закордонних справ несло загальну відповідальність за перебіг процесу європейської інтеграції, концентруючись на напрямках: а) підготовка переговорів про вступ до ЄС; б) виконання Європейської угоди; в) політична співпраця; г) торгівля з ЄС; д) координація технічної допомоги, зокрема за програмою PHARE [1].

Загалом, Комітет був уповноважений проводити внутрішні перетворення для вступу до ЄС, в той час як МЗС займався винятково зовнішнім виміром інтеграції. Процес переговорів про вступ з Європейським Союзом з 2000 р. координувало МЗС, однак вже у 2001 р. головним переговорником з ЄС був призначений Голова Європейського комітету.

Реорганізація системи євроінституцій характеризувалась чіткими проявами централізму, незважаючи на укорінений принцип «інституційної автономії» в системі органів державної влади Литви. Перенесення координаційного центру європейської політики практично в центральний орган виконавчої влади (Кабінет Міністрів) підвищило сам статус інтеграційного процесу та політичну відповідальність міністрів за виконання рішень Уряду у цій галузі. Процес координації став більш вертикальним, ніж горизонтальним.

В результаті вищезгадана Комісія з питань європейської інтеграції при Уряді Литви отримала формальне право приймати рішення, її засідання почали відбуватись частіше, а функції секретаріату виконував новостворений Європейський комітет. Питання пов'язані із реалізацію НРАА зазвичай розглядались тепер на засіданнях Комісії. Головування Прем'єр-міністра на засіданнях Комісії дало можливість залучити до процесу адаптації найвище політичне керівництво країни.

У цей час Комісії вдалось прийняти кілька важливих документів, мотивуючи це важливістю вступу Литви до ЄС. Одним з таких документів стали «Основи аналізу впливу вступу Литви до ЄС», який створив передумови для подальшого глибоко аналізу зазначеного питання*. На відміну від самого Кабінету Міністрів Литви, Комісія з питань європейської інтеграції не була строго обмежена малорезультативними бюрократичними процедурами, які вимагали, щоб усі проекти нормативно-правових актів, які подавались на розгляд Кабінету Міністрів, були узгоджені із заінтересованими інституціями. Завдяки цій перевазі, Комісія могла вирішувати питання, пов'язані із міжвідомчою координацією європейської політики, та ухвалювати рішення, які зобов'язували окремі інституції здійснювати конкретні заходи на шляху європейської інтеграції.

Іншим важливим чинником інституційного середовища була процедура міжвідомчої та урядової роботи. У Литві політична координація в цілому спирається на централізований контроль. Канцелярія литовського Уряду та служба прем'єр-міністра Литви контролювали виконання завдань окремими інституціями формально, не надаючи великої уваги якості виконання. Міцно укорінений принцип «інституційної автономії» міністерств та відомств обмежував інтенсивність співпраці та об-

* В підсумку ґрунтовне консолідоване дослідження щодо втрат і переваг вступу Литви до ЄС так і не було проведене.

міну інформацією між ними. Метод міжвідомчих консультацій у процесі вироблення політики не виявився дієвим, адже якщо окремі міністерства та відомства не досягали згоди з якогось питання, то вирішення подібного конфлікту передавалось безпосередньо радникам і консультантам* у службі прем'єр-міністра, які допомагали досягти компромісу. Але і цей засіб часто не спрацьовував з огляду на слабку здатність Кабінету Міністрів розв'язувати подібні конфронтації.

Однак, ситуація змінилась завдяки інституціям, що координували європейську політику. Якщо раніше орган координації європейської політики лише передавав уповноваженими інституціям завдання, сформоване Європейською Комісією чи делегацією ЄС, то з часом відповідна координуюча інституція ставала зацікавленою у якісній підготовці документів та програм і підвищенні результативності роботи окремих зацікавлених органів саме через те, що несла відповідальність за їх впровадження.

Варто зазначити, що розвиток міжміністерської координації із ієрархічним компонентом у канцелярії Уряду обумовив активний інституційний розвиток у Литві. Інституційна структура щодо європейської політики розбудовувалась у нетрадиційному для держав-членів ЄС напрямі, який зазвичай передбачав посилення ролі МЗС у координації політики.

Значні трансформації, через які пройшла система координації європейської політики у Литві, призвела зрештою до того, що вона стала і досі залишається** більш досконалою, ніж в окремих «старих» державах-членах ЄС. Ці зміни слід тлумачити як реакцію на тиск і динаміку процесу вступу до ЄС.

Слід зазначити, що останнє розширення ЄС як ніколи раніше обумовлювалось вимогою ЄС до країн-кандидатів провести необхідні реформи (принцип «позитивної обумовленості»), що в підсумку призвело до інституційних змін в державі навіть більше, ніж європеїзація вплинула на «старі» держави-члени ЄС.

3. Стейкхолдери (зацікавлені сторони)

1. Зацікавлені органи влади:
 - Європейський комітет;
 - МЗС;
 - Комітет з європейських справ Сейму Литовської Республіки.
2. Організовані зацікавлені групи поза державним сектором:
 - неурядові організації;

* Консультанти в службі прем'єр-міністра Литви є політичними фігурами.

** За оцінками ЄС стану імплементації Директив ЄС, а також із інтерв'ю зі співробітниками Канцелярії Уряду Республіки Литва.

- асоціації суб'єктів економічної діяльності за секторами (промисловці, сільгоспвиробники тощо).

4. Фактичні шляхи вирішення питання/ проблеми

Інституційний вимір координації європейської політики Литви пройшов декілька етапів реформування і завершився створенням централізованої системи координації на базі Кабінету Міністрів. Ця модель досить суттєво відрізняється від моделей координації, які існували чи існують у старих державах-членах ЄС*.

Тенденцію централізації системи євроінституцій Литви можна пояснити домінуванням на певному часовому проміжку логіки результативності**. Втім, дослідники зауважують, що більшу результативність централізованих моделей від децентралізованих, особливо в довготривалій перспективі, довести важко. Подекуди фрагментована система навіть більш прийнятна для непередбачуваного і мінливого процесу прийняття рішень в ЄС, аніж централізована [3]. Більше того, централізованої системі бракує гнучкості і вона може обмежувати чи стримувати діяльність профільних міністерств. В підсумку більшість аналітиків погоджуються, що все ж централізована модель, принаймні в короткостроковій перспективі, видається більш результативною.

Беручи до уваги дедалі сильніше взаємопроникнення політики ЄС і внутрішніх політик держав-членів, координацію слід розуміти як досягнення консенсусу щодо позицій внутрішньої політики із якомога більшою кількістю стейкхолдерів. Це розуміння важливе не лише для імплементації, але і для демократизації політичних процесів на рівні ЄС. Системи координації, які враховують думку Парламенту можуть потребувати більше часу на досягнення консенсусу, але зменшувати розрив між політикою ЄС і громадянами держав-членів ЄС.

Система координації, яка дозволяє приймати швидкі рішення, може не завжди забезпечувати найкращий результат з точки зору відображення інтересів акторів на внутрішній арені. Проте підготовка до вступу вимагає прийняття великої кількості *acquis* у досить стислі терміни, і саме тому у цей період домінувала необхідність швидкої транспозиції *acquis* у національне законодавство.

У Литві перехід до централізованої системи координації, очолюваної прем'єр-міністром, розпочався у 1998 р. і завершився у 2000 р. Впровадження такої моделі координації обумовлювалось усвідомленням того, що вступ до ЄС неможливо забезпечити лише дипломатич-

* Подібна модель передбачає координацію радше одним міністерством, аніж кабінетом міністрів.

** Мова йде про більш ефективне освоєння бюджетних коштів, виділених на потреби адаптації законодавства, та управління фондами допомоги ЄС, зокрема в рамках програми PHARE.

ними зусиллями. Під тиском вимоги демонструвати результативність економічних і правових перетворень Литва порівняно легко проводила інституційні реформи.

5. Можливості використання досвіду вирішення питання для України

Головним фактором, що робить схожими Литву та Україну, є їх спільне радянське минуле. Втім, будучи анексованою до СРСР в 1940 р. Литва зазнала дещо меншого впливу «радянзації». Саме в радянському минулому слід шукати витоки адміністративної традиції та системи державного управління, з якими обидві країни підійшли до початку 1990-х років. Варто зауважити, що спосіб, у який країни здобули незалежність доволі помітно різняться. Якщо Литва її активно виборювала у кінці 1980-х років, то Україна отримала незалежність внаслідок радше збігу обставин, аніж активної боротьби. Цим можна пояснити і подальшу *згуртованість еліти* у Литві навколо основних напрямів розвитку держави, а саме євроатлантичної інтеграції, тоді як розрізнена українська еліта і досі не може знайти консенсусу щодо ключових моментів внутрішньої і зовнішньої політики. Визначення європейської інтеграції у Литві як єдиної можливої стратегії розвитку без сумніву зіграли головну роль у реформуванні держави.

Важливим фактором успіху для Литви стала і *здатність виконавчої влади та представницького органу (Сейму) мобілізуватись* для виконання ключових завдань на порядку денному інтеграції Литви в Європейський Союз. Подібна ситуація видається малоімовірно в Україні, оскільки, наприклад, Верховна Рада України є ареною боротьби економічних інтересів великих промислових та фінансових груп, неспроможних досягти швидкого консенсусу.

В цілому параметри Литви та України відрізняються доволі суттєво (дані наведено в таблиці), що встановлює різні вимоги та завдання для систем державного управління. Однак чинником, який дозволяє припустити позитивний ефект використання литовського досвіду в сфері координації європейської політики є саме *схожість «стартових» адміністративних традицій*.

Критерії/ країна	Литва	Україна
Населення	3585906	46710816
ВВП (2005 р.)	50,12 млрд. дол.	319,4 млрд.дол.
ВВП на душу населення (2005 р.)	13900 дол.	6800 дол.
ВВП по секторах (2005 р.):	Сільське господарство — 5,7% Промисловість — 32,4% Сфера послуг — 62%	Сільське господарство — 22,5% Промисловість — 33,2% Сфера послуг — 44,3%

Джерело: CIA Country Factbook [4].

Для України корисним було б перейняти досвід Литви у розробці загальнодержавних програм адаптації, їх виконання та моніторингу. Окрім того, доцільно було б скористатися вже апробованою моделлю інституційного забезпечення, а саме створення централізованої системи координації європейської політики при Кабінеті Міністрів.

6. Висновки

У Литві перша система євроінституцій була створена у 1995 р. В цій системі ключову роль відігравали Комісія з питань європейської інтеграції при Уряді Литви та Міністерство закордонних справ, в якому існував відповідний підрозділ з європейських питань.

Система координації європейської політики була реорганізована у період з 1998 по 2000 р. Оскільки процес вступу в ЄС набув внутріполітичного характеру, то відповідно змінився і характер координації зазначених питань: функції координації були передані від зовнішньополітичного відомства до профільних міністерств, тоді як роль головного координатора була надана спеціальній інституції, що функціонувала в центрі системи виконавчих органів влади (Європейський комітет).

Після завершення переговорів у Литві розгорнулась дискусія про систему координації європейської політики після приєднання Литовської Республіки до ЄС з 1 травня 2004 р. Зрештою, в середині 2003 р. було прийнято рішення реорганізувати Європейський комітет, перевівши більшу частину персоналу до Канцелярії Уряду, якій і передали функції координації європейської політики. Незважаючи на це, МЗС зберіг досить великі повноваження у цій галузі, а профільні міністерства отримали достатню автономію у вирішенні згідної їхньої компетенції європейських питань.

Використані джерела

1. Інституційне забезпечення інтеграції: досвід Литви. Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень, 17 травня 1999 р.
2. Algimantas Jankauskas, Darius Zeruolis. Understanding Politics in Lithuania. DEMSTAR Research Report No.18, Department of Political Science, University of Aarhus, 2004.
3. Antoaneta Dimitrova, Klaudius Maniokas. Linking Coordination of European Affairs and European Policy: New member States in the Decision-Making Process of the EU.
4. CIA Country Factbook (<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html>)
5. Klaidijus Maniokas, Ramunas Vilpisauskas, Darius Zeruolis. Lithuania's Road to the European Union: Unification of Europe and Lithuania's EU Accession Negotiation, Vilnius: Eugrimas, 2005

6. Lithuania's EU Accession Programme — National Programme for the Adoption of the Acquis (LEUAP-NPAA) 1999, European Committee
7. Lithuania's EU Accession Programme — National Programme for the Adoption of the Acquis (LEUAP-NPAA) 2000, European Committee
8. Lithuania's EU Accession Programme — National Programme for the Adoption of the Acquis (LEUAP-NPAA) 2001, European Committee
9. Marija Anciuviene. The harmonization of the Lithuanian legal system with that of the European Union: gains and challenges. Chapter 9, Lithuanian human development report 1999.
10. Sven Arnsward. EU Enlargement and the Baltic States: the Incremental Making of New Members. Ulkopoliittinen Instituutti & Institut für Europäische Politik
11. Vitalis Nakrosis. Lithuania's administrative and political adaptation to the European Union

Кабанець Іван

Виплата дотацій як механізм запобігання сезонному знеціненню вартості пшениці

*Аналітичний звіт про стажування в Міністерстві
сільського господарства Литовської Республіки*

1. Проблеми / питання, які досліджувались під час стажування

Під час проходження стажування в Міністерстві сільського господарства Республіки Литва досліджувався досвід вирішення проблеми сезонного знецінення вартості пшениці.

Пшениця — це продукт обробки сільськогосподарських зернових культур. Пшениця, є цінною сировиною харчового та промислового виробництва. Зазвичай посіви пшениці займають вагому частку у структурі посівних площ і мають переваги порівняно з іншими культурами.

Саме цими факторами, а також сприятливими кліматичними умовами та ґрунтовою придатністю до родючості, пояснюється людська відданість вирощуванню даної культури.

Але не дивлячись на всю позитивність вирощування вищенаведеної культури, виникає гостра проблема при здійсненні операцій з подальшою реалізацією отриманого урожаю.

На перший погляд, добрий урожай — це запорука успіху та стабільності сільгоспвиробників з подальшим запобіганням дефіциту даного виду продукту на внутрішньому ринку, та збільшенням поставок експортних обсягів на зовнішні ринки.

Такий логічний висновок набуває зовсім іншого значення, коли продукція залишає перший етап — процес виробництва, та переходить до іншого етапу — процесу реалізації, починають функціонувати інші фактори, які вагомо змінюють очікуваний результат позитивності.

Той факт, що сільське господарство має специфічні умови виробництва (біологічну основу продукції, залежність від кліматичних умов, сезонність та періодичність виробництва) всім добре відомий.

А це значить:

- Довгострокове залучення коштів;
- Мала оборненість капіталу;
- Непередбаченість обставин (форс-мажор);
- Різке перенасичення ринку пшеницею.

Враховуючи все це, сільськогосподарські виробники намагаються якнайшвидше продати зібраний урожай пшениці, щоб покрити кредиторську заборгованість та запобігти її росту в подальшому.

Але, в свою чергу масові поставки виробниками пшениці на ринок, призводять до порушення балансу попиту та пропозиції.

Саме тут і виникає проблема — ціни на продукцію встановлюються на рівні, який в деяких випадках не відшкодовує навіть її собівартості.

Тобто, відбувається знецінення пшениці.

2. Обсяг проблеми (у країні закордонного стажування)

2.1. Масштаби питання (у часовому, територіальному, галузевому вимірах)

У 2005 р. в сільськогосподарському секторі Литви було вироблено 5.7% ВВП, в 2004 р. — 6,2%. Але аналітики макроекономіки на сектор сільського господарства дивляться з оптимізмом: 2005 р. в аспекті рослинництва був сприятливим для зернових культур.

Виробництво зернових на душу населення постійно збільшується: 2003 рік — 689кг; 2004 — 750кг; 2005 — 776кг.

Фермери країни в 2005 р. намолотили 2,915 млн. т зерна (в 2004 р. — 2,68млн.т.). Середня врожайність хліба досягла 3,25 т з гектару (в 2004 р. 3,03), а в деяких регіонах країни намолотили по 4,1–3,5 т/га.

Існуючі дані в динаміці показують постійне збільшення показників як виробництва так і споживання зернових, а це в свою чергу свідчить про добре налаштовану систему реалізації даної продукції та механізмів регулювання цього процесу державою. На даний час спостерігається позитивна тенденція до збільшення обсягів виробництва зернових по всій сприятливій для вирощування території Республіки, так як проблема із безпідставним зниженням цін на пшеницю відійшла у минуле.

2.2. Історія питання

Теперішня ситуація не була такою завжди, а є результатом клопіткої, багаторічної праці. Адже для того, щоб виробити систему, яка б успішно функціонувала, потрібно було пройти багато етапів, від найнижчого до найбільш успішного.

Раніше, зібравши урожай, виробники пшениці зіштовхувалися з проблемою реалізації своєї продукції за заниженими цінами. Не досить ефективна та незрозуміла діяльність органів влади у сфері врегулювання цін на ринку зерна, необ'єктивні обсяги фінансової допомоги фермерам, відсутність достатньої кількості елеваторів та необхідності якнайшвидшого продажу зерна сприяли значному економічно необгрунтованому спаду цін на пшеницю.

Тому питання врегулювання операцій купівлі — продажу пшениці набуло загальнодержавної ваги.

Вважаючи, що реакція вищих органів влади на дану ситуацію є недостатньою, виробники масово висловлювали своє незадоволення, влаштовуючи загальні страйки та мітинги.

З огляду на складну ситуацією, у Сеймі сформували впливовий комітет з питань сільського господарства, який значною мірою полегшив життя фермерів, результативно вирішуючи проблемні питання.

Завдяки спільним діям утворених громадських організацій та комітету з питань сільського господарства було створено та запроваджено в дію багато інструментів розвитку села та сільськогосподарського ринку з добросовісною конкуренцією та гарантованою допомогою, серед яких особливо слід відзначити Національне платіжне агентство (1999 р.), Литовське агентство регулювання ринку сільськогосподарських та харчових продуктів (1998 р.).

2.3. Особливості інституційного середовища (порівняно з умовами України)

До 1991 року Литва мала майже тотожне українському інституціональне середовище. У наступні роки почались інституціональні зміни, які дозволили Республіці Литві значно випередити Україну на шляху до європейської інтеграції. Після вступу країни до ЄС відбулися нові суттєві зміни у політичному та економічному середовищах, що вплинуло визначальним чином на вироблення та впровадження державної політики Литви в аграрній сфері.

Саме ці зміни дозволили Європейському Союзу впроваджувати свою політику господарювання та регулювання сільськогосподарського ринку Литви шляхом дотування сільського господарства.

Отже, шляхом надання сільгоспвиробникам об'єктивно обґрунтованої фінансової допомоги та Республіканських гарантій надійності проблема із сезонним знеціненням пшениці була вирішена.

3. Стейкхолдери (зацікавлені сторони)

Зацікавлені органи влади:

Державним органом в Європейському Союзі, який зацікавлений у вирішенні проблеми, виступає Генеральний директорат сільського господарства та розвитку сільської місцевості Європейської Комісії.

Євросоюз приділяє значну увагу вирішенню проблемних питань, надаючи реальну підтримку сільгосптоваровиробникам.

Про це свідчать суми коштів, що надаються Литовській Республіці з структурних фондів ЄС. В загальному, вся сума коштів що надається з Європейського фонду Литовській Республіці становить більшу половину коштів які виділяються з Республіканського бюджету для здійснення прямих та компенсаційних виплат у сільському господарстві.

Так, бюджет Литовської Республіки у 2005 р. склав 22 млрд. літ, а видатки на сільське господарство склали 2,5 млрд. літ, з яких кошти Європейського фонду становлять 1,4 млрд. літ.

Державними органами у Литовській Республіці, які зацікавлені у вирішенні даної проблеми виступають:

- Комітет з питань сільського господарства Сейму Литовської Республіки;
- Міністерство сільського господарства Литовської Республіки;
- Національне платіжне агентство при Міністерстві сільського господарства;
- Агентство регулювання ринку сільськогосподарських та харчових продуктів.

Мета поточної політики названих державних установ — забезпечення сприятливих політичних, економічних то соціальних умов для розвитку аграрної галузі.

Організовані зацікавлені групи (поза державним сектором):

До комерційних структур, які безпосередньо беруть участь у вирішенні даної проблеми відносяться:

- переробні підприємства (борошномельного напрямку);
- зернотрейдери;
- елеватори.

Також слід зазначити діяльність громадської організації «Спілка фермерів Литви», учасники якої формують поточну проблему, здійснюють її обґрунтування та направляють для розгляду і вирішення відповідним органам влади.

4. Фактичні шляхи вирішення питання / проблеми

4.1. Концептуальний підхід та конкретні заходи

(дії, інструменти політики), що використовуються

В кінці 1999 р. постановою уряду було затверджено Національне платіжне агентство при Міністерстві сільського господарства, мета якого — в установленому порядку здійснювати заходи політики з розвитку сільського господарства та села Литви — адмініструвати надану литовським урядом та ЄС підтримку розвитку сільського господарства та села (SAPARD); після вступу в ЄС — впроваджувати та здійснювати фінансові заходи структурних фондів ЄС — Європейського фонду сільськогосподарського напрямку та гарантій (ЄФСНГ), а також систему адміністрування підтримки фінансових заходів по орієнтації сільського господарства (ФЗОСГ) — реалізувати План розвитку села на 2004–2006 рр. та інвестиційну програму загального програмного документу (ЗПД).

Крім того, Національне платіжне агентство при Міністерстві сільськогосподарства після вступу Литви до ЄС адмініструє зовнішню торгівлю сільськогосподарськими продуктами.

В середньому із ресурсів підтримки SAPARD компенсується 45–50% інвестиційних витрат. На 17 березня 2005 р. отримувачам підтримки було виплачено 458 млн. літ. Не збанкрутував жоден з сільськогосподарських суб'єктів, що реалізували програму SAPARD. Прогнозується, що і вся підтримка SAPARD буде використана належним чином. Отримувачі допомоги вже придбали 398 одиниці обладнання для складування та заморожки, 121 одиниці доярного обладнання, 208 комбайнів, 297 тракторів, реконструювали та побудували 209 виробничих споруд.

З 2004 р. в Литві застосовуються одноразові прямі виплати за площі сільськогосподарських угідь незалежно від вирощуваної продукції.

На прямі виплати за сільськогосподарські угіддя та посіви із національного бюджету і бюджету ЄС на 2004 р. було виділено 489,76 млн. літ. Заявки на отримання прямих виплат за посіви та земельні угіддя подали 237890 господарств — була задекларована земельна площа в 2577476 га. Перші прямі виплати на рахунки господарств були перераховані в листопаді 2004 р. — всі господарства отримали допомогу до 30 квітня 2005 р.

Адміністрування прямих виплат НПА полегшує інтегрована система адміністрування та контролю, в якій накопичуються необхідні дані про площі посівів та зміни в чисельності поголів'я.

Литовське агентство регулювання ринку сільськогосподарських та харчових продуктів (Агентство) — ще один інструмент сприяння експорту та здійснення заходів по ринку сільськогосподарських та харчових продуктів.

Зі вступом у 2004 році Литви до Європейського Союзу, Національне платіжне агентство застосовує наступні заходи по регулюванню ринку: приватне зберігання, підтримка переробки сільськогосподарської продукції, заохочення споживання сільськогосподарської та харчової продукції на внутрішньому ринку.

Агентство реалізує проекти пошуку ринків та розвитку експорту нових виробів, покращення якості експортних виробів, постійно організовує участь Литовських підприємств на міжнародних експозиціях сільськогосподарських та харчових продуктів, на відповідних семінарах, збирає та надає інформацію про потенційні можливості експорту сільськогосподарських та харчових продуктів країни, консультує експортерів.

Для вирішення проблеми сезонного знецінення пшениці в Литві було запроваджено в дію наступні заходи:

1. Інтервенційні закупки пшениці проводяться не за правилами певної квоти, а від наявності його на ринку;

2. Здійснюються прямі виплати на 1 га сільськогосподарських угідь. У 2004 р. вони становили 190 літ/га (з яких 25% склали кошти ЄС).
3. Надається фінансова компенсація у розмірі до 10% рентабельності, якщо виручка від продажу пшениці дорівнювала собівартості.

4.2. Оцінка заходів

Позитивними наслідками фінансової підтримки сільгосптоваровиробників є:

1. постійна підтримка рентабельності продаж;
2. фінансова захищеність;
3. стимулювання збільшення обсягів виробництва продукції.

Негативними наслідками є:

1. Порушення принципів добросовісної конкуренції стосовно сільгосптоваровиробників що виробляють іншу продукцію;
2. Витрати з бюджету на їх реалізацію.

4.3. Чи вирішене питання на сьогоднішній день?

Маючи такий потужний захист, сільгоспвиробники уже не бояться різкого спаду цін на пшеницю у післяжнивний сезон і не грають за диктаторськими правилами покупців їхньої продукції, а ведуть виважену політику підтримки розумного рівня рентабельності свого виробництва.

4.4. Чи можна вважати політику щодо вирішення проблеми ефективною і результативною?

Обраний курс дій профільних органів влади Республіки Литви щодо сільського господарства стосовно вирішення проблеми сезонного знецінення вартості пшениці є як результативним так і ефективним, адже ситуації з сезонним знеціненням вартості пшениці не лише змінилися, а й відійшли у минуле.

5. Можливості використання досвіду вирішення питання для України

5.1. Ступінь відповідності соціального, фізичного, економічного і політичного середовища в Україні умовам країни стажування

Литва — це одна з країн Прибалтики, яка разом з Україною становила колишній могутній Радянський Союз. І навіть після багатьох років незалежності залишається щось спільне. Литва — країна, де 80% населення старше 40 років володіє російською мовою. Перебування в межах однієї країни зумовлювало схожість соціального, економічного, фізичного та політичного середовища Литви і України.

Але, з дня вступу Литовської Республіки до ЄС (1 травня 2004 р.) всі ці середовища стали значно відрізнятись. Значна частина коштів на захист сільгоспвиробників надається ЄС, який встановлює свої правила та обмеження.

5.2. Оцінка можливостей використання підходів країни стажування в Україні в цілому, а також окремих заходів (інструментів)

Серед наступних заходів:

- Державні закупівлі пшениці не за правилами певної квоти, а від наявності її на ринку;
- фінансова компенсація у розмірі до 10 відсотків рентабельності, якщо виручка від продажу пшениці дорівнювала витратам;
- прямі виплати на 1 га сільськогосподарських угідь;
- які були запроваджені у Литовській Республіці для подолання сезонної цінової кризи на пшеницю, слід зазначити дієвими усі три.

Оцінимо можливості використання даних підходів в умовах України:

1. Надання фінансової компенсації, є досить трудомістким процесом, спонукає до активних фінансових махінацій, потребує великих фінансових затрат з бюджету.
2. Здійснення інтервенційних закупок пшениці без обмежень є прийнятнішим варіантом, але як і в першому випадку потребує значних фінансових затрат з бюджету, добре налагоджених каналів збуту продукції на зовнішніх ринках, створення єдиного державного органу з правом здійснення інтервенцій.
3. Прямі виплати на 1 га сільськогосподарських угідь в порівнянні з іншими заходами вимагають менших бюджетних витрат, виключають можливість здійснення фінансових махінацій, процес здійснення операції займає мало часу та характеризується простою реалізацією.

Таким чином, оцінивши всі три заходи по запобіганню сезонному знеціненню вартості пшениці за критерієм здійсненності, лише третій варіант може бути впроваджено для реалізації, хоча він і не відповідає критерію ефективності.

5.3. Можливі наслідки використання підходів або окремих заходів в Україні

Метод виплати дотацій може вирішити проблему сезонного знецінення вартості пшениці лише частково.

Опосередкованим впливом, так як фінансова допомога у вигляді дотацій надається у процесі виробництва і повністю розпоршується у виробничі затрати до моменту коли виникає потреба у їх застосуванні для вирішення сезонного знецінення вартості пшениці, не можливо досягти ефективного результату.

Тому виникає об'єктивна необхідність у створенні механізму який має прямий вплив на розв'язання та запобігання сезонного знецінення вартості пшениці.

6. Висновки та пропозиції

З огляду на специфічні умови сільськогосподарського виробництва виробники намагаються якнайшвидше продати зібраний урожай пшениці.

Часто ціни на продукцію встановлюються на рівні, який в деяких випадках не відшкодовує навіть її собівартості.

Для вирішення проблеми здійснюються наступні заходи:

1. ервенційні закупки пшениці проводяться не за правилами певної квоти, а від наявності її на ринку;
2. Здійснюються прямі виплати на 1 га сільськогосподарських угідь;
3. Надається фінансова компенсація у розмірі до 10% рентабельності, якщо виручка від продажу пшениці дорівнювала собівартості.

Серед наведених заходів, які були запроваджені у Литовській Республіці для подолання сезонної цінової кризи на пшеницю, дієвими є усі три, але прямі виплати на 1 га сільськогосподарських угідь є найбільш прийнятним варіантом для застосування у вирішенні подібної проблеми в Україні.

Використані джерела

1. Офіційний сайт Національного платіжного агентства Литви — <http://www.nma.lt/index.php?1033578568>
2. Офіційний сайт Агентства регулювання ринку сільськогосподарських та харчових продуктів Литви — <http://www.litfood.lt/index.php?2298928803>
3. Офіційний сайт Міністерства сільського господарства Литви — <http://www.zum.lt/>
4. Офіційний сайт Міністерства фінансів Литви — <http://www.finmin.lt/finmin/index.jsp>.

Карпінська Лілія

**Впровадження міжнародних програм
у галузі культури.
Діяльність «Інституту Адама Міцкевича»**

*Аналітичний звіт про стажування у Міністерстві
Культури і Національної Спадщини Республіки Польща*

Стажування відбувалось у Департаменті міжнародної співпраці та європейської інтеграції Міністерства культури і національної спадщини РП та інших організаційних підрозділах, підпорядкованих Міністру, зокрема в «Інституті Адама Міцкевича» (ІАМ).

1. Проблеми / питання, які досліджувались під час стажування

1. Інституційне вирішення завдань міжнародного співробітництва в галузі культури: визначення відповідального урядового структурного підрозділу для максимально ефективного впровадження програми у галузі культури.
2. Активізація міжнародного культурного співробітництва з метою прискореної інтеграції країни у світову спільноту.

Під час стажування було досліджено досвід РП у розбудові інтенсивних культурних зв'язків як напередодні, так і після вступу до ЄС. Досліджено наступні питання:

- реалізація міжнародних культурних програм,
- інтенсифікація двосторонніх зв'язків у галузі культури,
- залучення експертів до складання програм співпраці,
- налагодження зв'язків між інституціями культури РП та світу.

2. Обсяг проблеми (у країні закордонного стажування)

*2.1. Масштаби питання (у часовому, територіальному,
галузевому вимірах)*

Проблема активізації міжнародного культурного співробітництва була актуалізована наприкінці 1999 року зусиллями Міністра культури і мистецтв та Міністра закордонних справ у період набуття Польщею членства у ЄС. Лист про наміри був складений з огляду на пріоритети міжнародної політики РП та формування позиції держави у регіоні, усвідомлення випробувань та можливостей, які постають для польської культури напередодні вступу до ЄС, а також констатуючи виняткову важливість творення духовних основ і образу РП у світі.

У поживленні міжкультурних зв'язків зацікавлені культурна та мистецька громадськість РП, зокрема діячі та експерти у галузі культури, а також польські громади за кордоном. Запровадження міжнародних програм у галузі культури є сферою діяльності таких урядових підрозділів:

1. Департамент міжнародної співпраці та європейської інтеграції Міністерства культури і національної спадщини РП.
2. Інститут Адама Міцкевича, підпорядкований Міністру та підзвітний Департаменту міжнародної співпраці та європейської інтеграції Міністерства культури і національної спадщини РП.
3. Польський Інститут, підпорядкований Міністру закордонних справ.

Департамент міжнародної співпраці та європейської інтеграції Міністерства культури і національної спадщини здійснює нагляд над такими інституціями як «Інститут Адама Міцкевича», Варшава та Міжнародний культурний центр, Краків [1]. Безпосереднім впровадженням міжнародних програм займається «Інститут Адама Міцкевича».

Польські інститути станом на грудень 2005 року засновані у 20 містах різних країн світу [2].

Польський Інститут має завдання: розповсюдження інформації про РП, її історію, культуру, науку, туристичний потенціал, внутрішню та зовнішню політику, економічні та суспільні зміни; популяризація РП через культуру, мистецтво, а також вивчення польської мови як іноземної; сприяння співпраці РП з іншими державами в галузі культури, освіти, науки; підтримка контактів із польськими митцями та науковцями, які перебувають в іноземній державі.

Очевидно, діяльність Польського Інституту обмежена поодинокими мистецькими чи культурними акціями, а також орієнтацією на запровадження освітніх курсів, викладання польської мови, розповсюдження інформаційних матеріалів про РП.

2.2. Історія питання

Запровадження міжнародних програм у галузі культури у РП має три етапи:

1. Підписання 6.10.1999 Міністром культури і мистецтв та Міністром закордонних справ листа про наміри, за яким було створено міжвідомчу раду з питань інтенсифікації міжнародного культурного співробітництва [3].
2. Утворення 1.03.2000 Центру міжнародної культурної співпраці «Інститут Адама Міцкевича».
3. Об'єднання 5.05.2005 Центру міжнародної культурної співпраці «Інститут Адама Міцкевича» та Національного культурного центру під загальною назвою «Інститут Адама Міцкевича» [4].

2.3. Особливості інституційного середовища (порівняно з умовами України)

Центр міжнародної культурної співпраці «Інститут Адама Міцкевича» створений на основі закону «O organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej» від 25.11.1991 [5]. ІАМ підпорядкований Міністру культури РП, а також підзвітний Департаменту міжнародної співпраці та європейської інтеграції. Реорганізація Інституту може відбуватись відповідно до розпоряджень Міністра. Відтак ліквідація Інституту можлива за умов попередніх консультацій з громадськістю для запобігання негативних реакцій щодо політичного рішення.

Інституційне середовище України є найбільш прийнятним для запозичення польського досвіду міжнародного культурного співробітництва. Подібні оператори інших провідних країн світу мають таке організаційне вирішення:

1. Британська Рада є благодійною, неприбутковою організацією, що здійснює свою діяльність як позаструктурний громадський орган виконавчої влади. Не структурним громадським органом виконавчої влади є національний громадський орган, що діє незалежно від уряду, проте за результати діяльності якого члени уряду є відповідальні. Більшість не структурних громадських органів виконавчої влади мають відповідний урядовий департамент сприяння. Патроном Британської Ради є Королева Єлизавета II. Фінансування забезпечується наданням грантів допомоги департаментом сприяння, а також отриманням прибутку від освітньої та культурної діяльності [6].
2. Гете-Інститут є незалежною організацією культури, яка діє від імені Федеральної Республіки Німеччина та здійснює завдання міжнародної культурної та освітньої політики. Основними завданнями Інституту є популяризація вивчення німецької мови за кордоном, сприяння міжнародному культурному співробітництву, привнесення загального образу Німеччини через розповсюдження інформації про її культуру, суспільство та політику. Фінансування Інституту складають прибутки від діяльності, зокрема мовні курси, освітні семінари, екзамени та дистанційне навчання, а також програми германістики, культурні заходи [7].

В умовах невизначеності українського законодавства щодо благодійної культурної діяльності, а також значного економічного, політичного та суспільного відставання, запозичення досвіду British Council та Goethe-Institut є неможливим. Натомість польський досвід має конструктивний характер для реальних початкових кроків у галузі міжнародного культурного співробітництва України.

3. Стейкхолдери (зацікавлені сторони)

Зацікавлені органи влади:

- Міністерство культури і національної спадщини,
- Міністерство закордонних справ,
- центральні та місцеві державні інституції культури

Організовані зацікавлені групи (поза державним сектором):

- громадські організації культури та неурядові фонди культури: Фундація ім. Стефана Баторія та інші.
- міжнародні організації: ЮНЕСКО, Британська Рада, Гете-Інститут та інші.

4. Фактичні шляхи вирішення питання / проблеми

4.1 Концептуальний підхід та конкретні заходи

(дії, інструменти політики), що використовуються

На кожному етапі структурної реорганізації визначались найбільш ефективні форми і способи здійснення міжнародної культурної діяльності. Створення урядової структури для розбудови міжнародного культурного співробітництва шляхом впровадження різного роду культурних програм розпочалося 2000 року.

Передувало цьому процесу підписання Міністром культури і мистецтв та Міністром закордонних справ 6 жовтня 1999 року листа про наміри, який визначав обсяг завдань обох відомств у сфері промоції культури [8]. Зокрема йшлося про наступне:

1. визначення щороку пріоритетів міжнародної політики у сфері культури обома відомствами і складання плану дій підрозділів міністерств;
2. міжвідомчий обмін інформацією;
3. співпраця у пріоритетних проектах культури, зокрема програми підтримки польського мистецтва, театру, фільму, музики, літератури та видавництва, та інших сфер культури;
4. створення бази інформаційних матеріалів про польську культуру;
5. сприяння заходам польських інституцій культури за кордоном;
6. підтримка наукових і культурних установ польської еміграції, а також полоністики.

Структурна співпраця мала здійснюватись шляхом щорічних нарад керівників обох міністерств із визначення пріоритетів міжнародної культурної політики РП та їх реалізації.

Окрім того, лист про наміри зазначав про можливість стажування працівників Міністерства культури і мистецтв у підрозділах дипломатичних представництв, зокрема у Польських Інститутах. Два представ-

ники Міністерства культури і мистецтв також входили до конкурсної комісії по відбору працівників дипломатичних представництв у справах культури і науки. У додатку до підписаного листа про наміри були зазначені конкретні заходи щодо підтримки польської культури.

1 березня 2000 року розпорядженням Міністра культури Анджея Зажжевського за попереднім погодженням із Міністром закордонних справ Броніславом Геремкем було утворено Центр міжнародної культурної співпраці «Інститут Адама Міцкевича». Очевидно для поліпшення координації та реалізації подібних міжвідомчих завдань, необхідно було існування структури, яка буде відповідальна за увесь комплекс діяльності у сфері міжнародного культурного співробітництва.

За статутом Центру міжнародної культурної співпраці «Інститут Адама Міцкевича» (ІАМ), утвореного на підставі закону від 25.10.1991 про організацію та впровадження культурної діяльності, метою діяльності ІАМ було визначено сприяння польській культурі, спадщині та мові, а також пошук позабюджетних коштів і використання їх на реалізацію завдань ІАМ [9].

Завданням ІАМ визначено: популяризацію знань про польську культуру та її історію через співпрацю із найважливішими міжнародними осередками культури, фахівцями у сфері польської культури, перекладачами польської літератури, а також закордонними осередками полоністики, культурними осередками поляків, що мешкають за кордоном, закордонними представництвами МЗС — посольствами, Польськими Інститутами, консульствами у частині підготовки проектів і матеріалів.

На цьому етапі реорганізації ІАМ було віддано під нагляд та контроль Міністра культури і національної спадщини (МКНС) і підпорядковано Департаменту міжнародної співпраці та європейської інтеграції МКНС РП. Керівництво Інституту складає: директор, колегіум та Програмна рада. Директор мав двох заступників. Директора призначав на посаду і звільняв Міністр культури і національної спадщини за згодою Міністра закордонних справ.

Колегіум визначено як дорадчий орган, до складу якого входили:

1. три особи, яких призначає та звільняє Міністр і які є працівниками МКНС;
2. три особи, яких призначає та звільняє Міністр ЗС і які є працівниками МЗС.

Колегіум здійснював оцінку та консультування Директора щодо поточної роботи ІАМ, оцінку програми діяльності та щорічного фінансового плану, а також подання цієї інформації до Програмної ради.

У Програмну раду увійшли:

1. Директор або визначена ним особа, як секретар Програмної Ради,
2. три особи, яких призначає та звільняє Міністр,

3. три особи, яких призначає та звільняє Міністр, за поданням Міністра ЗС,
4. три особи, яких призначає та звільняє Директор.

Голову Програмної ради призначає Міністр КНС за погодженням із Міністром ЗС з її членів. Повноваження Програмної ради тривають 5 років і виконує вона функції оцінки стратегічних програм ІАМ, консультування з приводу напрямків та проблем популяризації польської культури у світі, пошук нових форм організаційної, концептуальної та фінансової підтримки діяльності ІАМ.

Фінансування ІАМ визначалось частково коштом МКНС, а також самостійною фінансовою діяльністю та залучення допомоги меценатів. Власне, такі умови діяльності надали можливість використовувати кошти культурних фондів та спонсорів, а відтак запровадити значну кількість програм у галузі культури, визначену міжурядовими угодами країн.

Розпорядженням Міністра КНС РП від 5.05.2005 було об'єднано Центр міжнародної культурної співпраці «Інститут Адама Міцкевича» і Національний культурний центр та утворено інституцію Інститут ім. Адама Міцкевича [10]. Таким чином, ІАМ на сьогодні має завдання провадити діяльність на теренах РП та за кордоном, а саме:

1. підтримка та сприяння польської культури на міжнародній арені,
2. поширення та зміцнення польської культурної самобутності,
3. підвищення якості освіти та обміну у галузі культури на терені РП та за кордоном,
4. співпраця над творення єдиного образу польської культурної самобутності,
5. інтенсифікація участі поляків у культурному житті і діяльності,
6. сприяння цивілізаційного розвитку гмін, міст та регіонів шляхом творення об'єднань на поширення культурної діяльності.

За Статутом ІАМ є урядовою інституцією культури підзвітною Міністру КНС, який самостійно призначає і відкликає директора, а керівництво окрім Директора складає лише єдиний дорадчий орган Програмна Рада (ПР). Членів ПР, кількість яких складає не більше 15 осіб, призначає Директор за погодженням із Міністром КНС на термін 4 років. Відтак значно збільшено можливості фінансової діяльності ІАМ, а саме:

1. в частині утримання Інституту та реалізації статутної діяльності — переказані через Міністра КНС бюджетні кошти,
2. прибуток в частині організації урядових, територіальних самоврядувань, інституцій культури, підприємств та інших об'єднань,
3. кошти місцевих та міжнародних фондів, в тому числі ЄС,
4. кошти заповітів, дарувань, отриманих у грошовому еквіваленті від фізичних та юридичних осіб,
5. доходи з майна, оренди, або дивіденди від вкладеного капіталу,
6. доходи від продажу майна чи надання послуг.

IAM є частково відповідальним за реалізацію міжнародної культурної політики Польщі, зокрема реалізації міждержавних урядових угод культурного співробітництва.

Таким чином РП у вирішенні питань впровадження міжнародних культурних програм випробувала наступні способи:

1. реалізація міжнародної культурної політики через діяльність підрозділів і департаментів Міністерства культури і мистецтв, Міністерства закордонних справ;
2. утворення міжвідомчої ради з питань інтенсифікації міжнародного культурного співробітництва;
3. утворення Центру міжнародної культурної співпраці «Інститут Адама Міцкевича», підзвітного МКМ та МЗС,
4. об'єднання Центру міжнародної культурної співпраці «Інститут Адама Міцкевича» та Національного культурного центру, підзвітного лише МКНС.

4.2 Оцінка заходів та стан проблеми на сьогоднішній день

Враховуючи сучасні економічні та політичні умови, позитивним результатом є вирішення питання здійснення міжнародних програм у галузі культури шляхом заснування Центру міжнародної культурної співпраці «Інститут Адама Міцкевича».

«Інститут Адама Міцкевича» покликаний здійснювати міжкультурний діалог на основі демократичних принципів толерантності, свободи, взаєморозуміння.

Проте, оптимальним для уряду держави є діяльність Інституту на засадах самостійної неприбуткової діяльності у галузі культури за моделлю Гете-Інституту, що не потребує додаткових бюджетних надходжень, а також робить Інститут незалежним від політичних змін та рішень Міністра.

Останній фактор відіграє негативну роль зокрема щодо проведених за останній неповний рік структурних змін: об'єднання Інституту із Національним культурним центром, а також роз'єднання цих структур, яке відбувається у цей час. Об'єднання було недоцільним і швидше політичним рішенням з огляду на відмінність діяльності спрямованої на міжнародну культурну співпрацю (IAM) та розвиток місцевих культурних ініціатив (Національний культурний центр).

4.3 Чи можна вважати політику щодо вирішення проблеми ефективною і результативною?

Результативними є заходи спрямовані на визначення конкретної інституції відповідальної за міжнародні культурні програми, спрощення звітності та підпорядкування єдиному міністерству, залучення експертів до складання та реалізації програм, розширення можливостей залучення коштів у діяльність інституції.

Враховуючи, що основним джерелом прибутків подібних структур розвинених країн світу, зокрема благодійних організацій Британська Рада та Гете-Інститут, є мовні програми та екзаменаційні послуги, ефективну діяльність Інститут Адама Міцкевича може здійснювати в структурі МКНС.

5. Можливості використання досвіду вирішення питання для України

5.1. Ступінь відповідності соціального, фізичного, економічного і політичного середовища в Україні умовам країни стажування

На етапі перехідної економіки, кризового стану культурного руху, нестачі місцевих культурних операторів, браку законодавчої бази для здійснення культурної діяльності, найбільш прийнятним варіантом розв'язання проблеми для України є втілення моделі діяльності «Інституту Адама Міцкевича». Основними проблемами залишаються:

1. Брак законодавства для врегулювання культурної та благодійної діяльності.
2. Необхідність активного співробітництва України з міжнародними організаціями у галузі культури
3. Необхідність проведення реформи Державної служби.
4. Подальше здійснення економічних реформ, приєднання до європейських міжнародних структур.

5.2. Оцінка можливостей використання підходів країни стажування в Україні в цілому, а також окремих заходів (інструменти)

Заходи	Оцінка можливості
Утворення центру міжнародного культурного співробітництва	Цілком можливо
Підпорядкування Центру Міністру культури і туризму України	
Діяльність Центру на засадах фінансової самостійності	

5.3. Можливі наслідки використання підходів або окремих заходів в Україні

В цілому, досвід Польщі є прийнятним для втілення в Україні. Для впровадження моделі «Інституту Адама Міцкевича» необхідні політична воля керівників відповідних Міністерств та Президента України, схвалення проектів відповідних установчих документів інституції, надання їй необхідних повноважень, залучення до роботи фахівців висо-

кого рівня на основі відкритого конкурсу. Основними наслідками організації Центру міжнародного культурного співробітництва є активізація культурної присутності України у світовому просторі, демократизація і децентралізація управління в галузі культури, збільшення фінансових можливостей і ініціатив міжнародного культурного співробітництва.

6. Висновки і пропозиції

Таким чином, для налагодження міжнародних культурних зв'язків, популяризації польської культури, залучення до міжкультурного та міжрелігійного діалогів на демократичних засадах толерантності, свободи і взаєморозуміння Польща напередодні вступу до ЄС (2004) розпочала організаційні зміни у структурах МКНС.

Діяльність центрів міжнародного співробітництва є практикою багатьох країн світу. У Польщі організацією, яка займається впровадженням програм міжнародного культурного співробітництва є «Інститут Адама Міцкевича». Внаслідок тривалих організаційних змін ІАМ функціонує як орган впровадження та виконання міжурядових угод та власних ініціатив міжнародного культурного співробітництва.

Міжнародний досвід провідних країн свідчить про необхідність функціонування структури, яка займається міжкультурним співробітництвом. Сучасні тенденції до глобалізації та об'єднання у наддержавні структури мають зустрічний рух до позиціонування нації як такої, що має самотню ідентичність, а відтак є цінною для поліетнічної спільноти.

Відсутність Центру міжнародного культурного співробітництва в Україні шкодить налагодженню нових демократичних відносин, створенню та підтримці позитивного іміджу країни у світі, розбудові відкритого суспільства.

Основними проблемними моментами щодо реалізації завдань, спрямованих на європейську інтеграцію у галузі культури та наближення до світових стандартів культурного менеджменту є необхідність прийняття законів про культурну та благодійну діяльність у галузі культури, створення Центру міжнародного культурного співробітництва.

Український Центр міжнародного культурного співробітництва має акумулювати досвід Польщі та залучити нові можливості співробітництва із міжнародними організаціями на засадах активного партнерства. Інтерес та симпатія у світі до України та її культури мають бути підтримані та розвинені; культурне співробітництво є способом встановлення комунікативного процесу для подолання ізоляції та відчуження. Саме на порозумінні і розумінні Іншого базується єдність світової спільноти.

Використані джерела

1. Regulamin organizacyjny Ministerstwa Kultury
2. http://www.msz.gov.pl/Instytuty_polskie_za_granica_1207.html
3. List intencyjny Ministrów Spraw Zagranicznych oraz Kulturz i Sztuki w sprawie współdziałania na rzecz skoordynowanej promocji kultury polskiej.
4. Zarządzenie w sprawie połączenia Centrum Międzynarodowej Współpracy Kulturalnej Instytutu Adama Mickiewicza i Narodowego Centrum Kultury.
5. Ustawa O organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej
6. <http://www.britishcouncil.org/home-about-us-governance-funding.htm>
7. <http://www.goethe.de/uun/auz/enindex.htm>
8. List intencyjny Ministrów Spraw Zagranicznych oraz Kulturz i Sztuki w sprawie współdziałania na rzecz skoordynowanej promocji kultury polskiej.
9. Statut Instytutu im. Adama Mickiewicza
10. Zarządzenie w sprawie połączenia Centrum Międzynarodowej Współpracy Kulturalnej Instytutu Adama Mickiewicza i Narodowego Centrum Kultury.

Матус Світлана

Можливості для розвитку альтернативних джерел енергії задля досягнення цілей Кіотського протоколу

*Аналітичний звіт про стажування в Міністерстві
навколишнього природного середовища
Латвійської Республіки*

1. Проблеми / питання, які досліджувались під час стажування

Напрямок програми урядового стажування, яким я займаюся, є екологія. Проблема, що досліджуються під час стажування: *використання альтернативних джерел енергії в Латвії та Україні задля досягнення цілей Кіотського протоколу.*

Традиційне використання будь-якого виду енергії і виробництво електроенергії супроводжується утворенням багатьох забруднювачів води і повітря. Надмірні викиди таких забруднюючих речовин (а саме тих, що належать до групи парникових газів) є причиною зміни клімату планети. За прогнозами, збільшення концентрації газів в атмосфері може спричинити підвищення середньорічної температури протягом наступного сторіччя на 2–5°C [9]. Особливо будуть відчуватися наслідки в прибережних зонах. Прогнозується, що деякі з прибережних зон можуть просто зникнути, зросте ерозія ґрунту, затоплення прибережних земель і т.д. Це спричинить збільшення вологості в одних регіонах та посух в інших. Все це суттєво позначитися на життєдіяльності людей.

Тому виникає питання, чи завжди використання різних видів палива і виробництво електроенергії має супроводжуватися руйнуванням навколишнього середовища?! Які заходи на сьогоднішній день вживаються, щоб знизити вже існуюче антропогенне навантаження на екосистему?

Під час стажування у Латвії в Міністерстві навколишнього природного середовища (Ministry of the Environment of the Republic of Latvia) в Департаменті клімату та відновлюваних джерел енергії увага приділялася вивченню ситуації в Латвії та роботі департаменту у напрямку вирішення питань зміни клімату та використання альтернативних джерел енергії.

2. Обсяг проблеми (у країні закордонного стажування)

2.1. Масштаби питання (у часовому, територіальному, галузевому вимірах)

На сьогоднішній день проблема зміни клімату та пошук альтернативних джерел енергії, які спричиняють менше навантаження на екосистему порівняно з традиційними джерелами енергії, є актуальною проблемою для Латвії та загалом для усього світу.

Світова економіка безперервно розвивається, і її зростання значною мірою базується на розвитку енергетики. Важливою складовою світової енергетики та економіки є електроенергетика. Близько 80% електроенергії і тепла виробляється на основі органічного палива. Теплові електростанції в XX сторіччі використовували в основному паросиловий цикл виробництва електроенергії з середнім КПД (за сторіччя) близько 30%. До останнього часу майже були вичерпані найбільш доступні запаси копалин, і в атмосферу викинуті сотні мільярдів тон екологічно небезпечних речовин. А як результат — масштабні негативні природні процеси. Одним із таких негативних явищ є зміна клімату.

Лише за останнє десятиріччя минулого сторіччя людство стало осмислювати небезпеку використання традиційних джерел енергії та почало шукати та розвивати альтернативні джерела енергії.

2.2. Історія питання

Розвиток земної цивілізації безпосередньо пов'язаний зі збільшенням споживання енергії. Людина з незапам'ятних часів використовувала як паливо органічні ресурси — деревину, соломку і т.д. З розвитком промислових технологій почали інтенсивно використовуватися рідкі та газоподібні енергоносії (нафта, вуглеводні на її основі, природний газ) в промисловості, автотранспорті, авіації та побуті, як більш технологічні. Так у 1860 році світове енергоспоживання складало 557 млн. тон умовного палива (в основному у вигляді дров, і в меншій мірі вугілля), а лише за останніх 10 років XX сторіччя споживання енергоресурсів зросло в понад десятеро [4]. Якщо у всі минулі сторіччя енергоресурси використовувалися лише для отримання тепла, то в XX сторіччі вони також почали використовуватися для виробництва електроенергії.

Істотний вплив на клімат і, відповідно, на стан екосистеми, спричиняє інтенсивне спалювання копалин. Продуктами спалювання є вуглекислий газ (який є одним з парникових газів) та небезпечні побічні продукти (вуглеводні, оксиди сірки, тверді частки, і т.д.).

До кінця XX сторіччя вже було чітко відомо, що збільшення концентрації парникових газів в атмосфері спричиняє зміни клімату. Це питання почали активно обговорюватися вченими всього світу у рамках Світової програми з екології. Так:

- 1988 рік. Генеральною Асамблеєю ООН створена Міжурядова група експертів з проблеми змін клімату, що є постійно діючим аналітичним органом для оцінки наявної наукової, технічної та суспільно-економічної інформації з питань антропогенної зміни клімату.
- 1992 рік. На конференції в Ріо-де-Жанейро, в якій брали участь представники 156 держав, була підписана Рамкова конвенція по зміні клімату (РКЗК).
- 1997 рік. Створений Кіотський протокол до Рамкової конвенції ООН по зміні клімату (РКЗК), який формулює конкретні та суттєві кількісні обмеження на викиди шести парникових газів (вуглекислого газу, метану, закису азоту, перфторвуглеців, гідрофторвуглеців та гексафториду сірки). Головна мета Кіотського протоколу: всі розвинуті держави та країни з перехідною економікою, які ратифікували цей документ, беруть на себе зобов'язання обмежити та знизити викиди парникових газів у 2008–2012 рр. Для кожної країни зазначений дозволений рівень викидів газів, прив'язка йде до 1990 року. В результаті світові викиди CO₂ мають знизитися на 5,2%.
- 1997 року комісія Євросоюзу ухвалила стратегічний документ — Білу Книгу [5], в якому поставлено за мету подвоїти частку енергії, виробленої з поновлюваних джерел, з 6% у 1995 році до 12% у 2010 році. Зважаючи на дані про наявність у європейських країнах великого потенціалу поновлюваної енергії, парламент ЄС підвищив запланований рівень до 15% у 2010 році.
- Для досягнення цілей Кіотського протоколу активно втілюються у життя програми з енергозбереження, ведеться активний пошук більш ефективних енергоносіїв, активно розвивають джерела енергії, при використанні яких йде менше навантаження на екосистему, порівняно з традиційними джерелами.
- 16 лютого 2005 р. Кіотський протокол до РКЗК, який був погоджений в 1997 р., вступив в силу.

2.3. Особливості інституційного середовища (порівняно з умовами України)

Латвія займає територію 64 589 км², що за розміром майже в 10 разів менше за Україну.

39% території Латвії використовується під сільське господарство. 44,4% території — зона лісів.

Ліс та деревина є найважливішими природними ресурсами Латвії.

Латвія, як і Україна, багата на гідроресурси.

В Латвії проживає 2,5 мільйона людей, в Україні — 48,457 млн. людей (2001 рік).

В енергетичному секторі Латвії використовують як місцеві ресурси (деревину, торф, гідроресурси, вітер), так і імпортні (продукти переробки нафти, природний газ, вугілля).

Сприятливе географічне розташування, близькість Балтійського моря, морські порти (Вентспілс та Ліпеая), добре розвинена залізнична та автомобільна інфраструктура створюють хороші передумови для розвитку транспортної системи в Латвії.

Латвія бере участь в глобальному процесі обмеження зміни клімату, і як багато інших країн приєдналася до РКЗК. Вперше документ про викиди парникових газів в Латвії був створений в 1995 році. 23 лютого 1995 року Латвія ратифікувала РКЗК.

11 грудня 1997 року Латвія підписала Кіотський протокол до РКЗК, який передбачає три механізми для зниження викидів парникових газів. Два з них є можливими для застосування у Латвії. Цими механізмами є «Спільне впровадження» (розвинуті держави разом з країнами з перехідною економікою можуть здійснювати спільні проекти зі зниження викидів на територіях цих країн) та «Продаж квот на викиди газів» (якщо країна не використовує на 100% дозвіл на викид парникових газів (квоту), вона може продати його іншій державі).

Період переходу до ринкової економіки в Латвії почався після 1991 року. Латвія взяла курс на приєднання до європейських та міжнародних організацій. З квітня 2004 року Латвія є членом НАТО, а з травня 2004 — ЄС. Також Латвія є членом СОТ. Цей процес спровокував суттєві зміни у всіх секторах національної економіки. Одночасно (після 1990 року) спостеігалосся зменшення викидів парникових газів.

Україна на сьогоднішній день бере участь в глобальному процесі обмеження зміни клімату, і, як і Латвія, приєдналася до ряду міжнародних документів. Так, Україна підписала Рамкову Конвенцію ООН з питань зміни клімату у 1992 році. Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію 29 жовтня 1996 року і 11 серпня 1997 року Україна стала стороною РКЗК ООН. Україна є країною Додатку 1 до Конвенції, який включає розвинуті країни та країни з перехідною економікою.

15 березня 1999 року Україна підписала Кіотський протокол, який був погоджений на третій Конференції сторін конвенції у грудні 1997 року. А 4 лютого 2004 р. Україна ратифікувала Кіотський протокол (за іншими даними Status of ratification 12 квітня 2004).

3. Стейкхолдери (зацікавлені сторони)

Вирішенням проблем, пов'язаних питаннями зміни клімату, можливістю обмежити парниковий ефект, дослідженням впливу зміни клімату на екологічні, соціальні та економічні системи, розвитком альтернативних джерел енергії, в Латвії напряму займаються як державні структури, так і дослідні інститути, консалтингові компанії, громадські організації, міжнародні організації та представники бізнесу. Найвпливовішими зацікавленими сторонами в Латвії є наступні:

Зацікавлені органи влади:

- Міністерство охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку (Ministry of Environmental Protection and Regional Development),
- Латвійська Агенція з розвитку (Latvian Development Agency),
- Латвійська екологічна агенція (Latvian Environmental Agency),
- Державний екологічний заклад «Vides projekti»,
- Державна гідрометеорологічна рада.

Організовані зацікавлені групи (поза державним сектором):

- Академічні: Університет Латвії (LU), Технічний університет Риги (RTU), Латвійський аграрний університет (LUA),
- Дослідні інститути: Латвійський державний науковий інститут лісництва — Silava, Державний реєстровий інститут лісництва (State Forest Inventory Institute), Інститут фізики та енергії, Інститут мікробіології та біотехнології та інші,
- Науково-дослідні та консультативні компанії,
- Громадські організації. Серед громадських організацій, що активно займаються проблемою зміни клімату в Латвії є Центр НУО «Local Environment in a Global Context», спеціалізований журнал «Екологічні новини» (Vides zinas), НУО «Public Policy Institute», що головним чином фінансується Фондацією Сороса.

Також в Латвії на сьогоднішній день знаходиться багато офісів міжнародних громадських організацій, чия діяльність спрямована на сповільнення процесу зміни клімату та реалізується велика кількість спільних проектів. Серед міжнародних організацій, які також знаходяться і в Латвії можна назвати Всесвітній фонд дикої природи (WWF), Коаліція чистої Балтики (ССВ). Одним із значних спільних проектів є проект співпраці НУО «Латвійська зелена бібліотека», «Польський екологічний клуб» та «Угорський Національний Союз з охорони навколишнього середовища».

Велика частина досліджень, пов'язаних з проблемами зміни клімату та розвитком альтернативних джерел енергії в Латвії, інтегрована в національні або міжнародні дослідні або моніторингові програми. Фінансування досліджень ведеться з різних джерел.

Внутрішнє: з державного бюджету (гранти Латвійської Ради Досліджень), Громадська інвестиційна програма (PIP), Латвійський Фонд захисту навколишнього середовища, і з бюджету різних латвійських підприємств, наприклад, Латвенерго.

З одного боку Латвійська Рада Досліджень впроваджує регулярне фінансування різноманітних досліджень, які чи напямую, чи опосередковано спрямовані на зниження забруднення парниковими газами. З другого боку щорічно Латвійська Рада Досліджень виділяє фінансування на зниження негативного впливу, викликаного зміною клімату.

Як приклад міжнародних джерел фінансування досліджень в Латвії можна навести програму PHARE. За рахунок цієї програми відбувається фінансування пілотних стадій проектів спільного впровадження, таких, наприклад, як дослідна програма зниження ефекту зміни клімату в Нідерландах та Латвії [1].

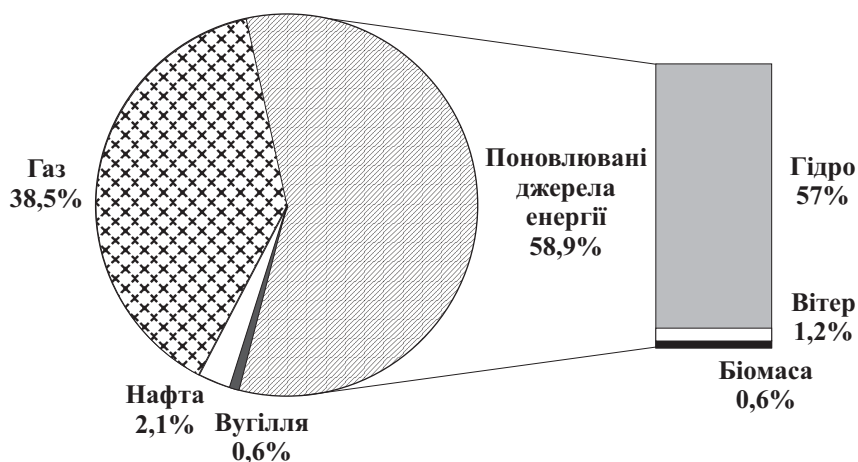
4. Фактичні шляхи вирішення питання / проблеми

В 1997–1998 Міністерством охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку був розроблений План дій з питань зміни клімату. Цей План дій містить цілі та вимоги Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, включаючи зниження викидів парникових газів в період 2008–2012 рр. до 92% від рівня 1990 року. [3]

Одним із напрямів, спрямованих на зниження викидів парникових газів та підвищення енергоефективності та енергозбереження в Латвії є розвиток альтернативних джерел енергії та когенерації.

На 2003 рік в Латвії відсоток відновлюваних джерел енергії в виробництві електроенергії складав 58,9% (рис.1)

Латвія – виробництво електроенергії 2003



Джерело: IEA Energy Statistics.

В Латвії розвиваються ті види альтернативної енергетики, які є найбільш прийнятні саме для Латвії.

Серед ключових заходів імплементації політики в контексті питання зміни клімату є:

1. Широке використання біомаси
2. Відновлення малих гідроелектростанцій.
3. Використання вітрової енергії.

4.1. Широке використання біомаси (0,6% загальної кількості використання поновлюваних джерел енергії)

а) Широке використання біомаси, а саме відходів від обробки деревини, як палива, для централізованого опалення.

Деревина є найпопулярнішим місцевим видом палива та займає важливу роль в паливному балансі Латвії. Дрова, виготовлені шляхом вирубування лісу, та відходи від процесу обробки деревини переважно використовуються як паливо. Деревина використовується в централізованих, місцевих та індивідуальних котельнях. З кожним роком зменшується використання у якості палива первинної деревини, та зростає використання відходів від обробки деревини. Технічний потенціал використання біомаси — деревини складає 700 тисяч тон на рік.

З точки зору впливу на зниження викидів парникових газів, котельні, що використовують деревину, є менше забруднюючими порівняно з обладнанням, що працює на продуктах переробки нафти та вугіллі.

Перша нагрівна установка, яка працювала на відходах від обробки деревини, з'явилася у 1993 році в Малпілсі (Malpils) — подарунок від данського уряду та в Балві (Balvi) — у рамках програми EAES шведського уряду. На сьогоднішній день в Латвії нараховується більше 120 котельень, які працюють на відходах переробки деревини.

Впровадженням вищезазначеного обладнання займаються місцеві органи влади.

б) Використання біодизеля в когенераційних установках (та/або транспорті)

На сьогоднішній день в Латвії тільки починає розвиватися використання біодизелів. На сьогодні у якості біопалива використовують рапсову олію. Біодизелі можуть використовуватись як паливо як для транспорту, так і для когенераційних установок.

Для того, щоб цей напрям і надалі активно розвивався та була гарантія, що біодизелі зможуть конкурувати в ціні з традиційними видами палива, підтримка на державному рівні є необхідною. В Латвії існує Національна Програма по виробництву та використанню біопалива [2]. Одним із пріоритетів програми є до 2010 року організація виробництва біопалива для застосування в дизельних двигунах.

Компанія «Дельта-Рига» планує почати виробництво біодизельних палив з рапсової олії та алкоголю. В перший рік компанія планує виробити 2500 тон цього палива, і в майбутньому збільшити до 7500 тон на рік.

Одною з головних переваг використання біодизелів є нульове забруднення парниковими газами та зовсім невеликі викиди сірки у порівнянні з викидами при використанні традиційних видів палива.

4.2. Відновлення малих гідроелектростанцій

Гідроенергетика становить приблизно 57% від всіх енергоносіїв в виробництві електроенергії (див. мал 1). Латвія має три великі гідроелектростанції та понад 150 малих гідроелектростанцій.

З початку 1990-х років в Латвії відбувалося інтенсивне відновлення регіонально важливих малих гідроелектростанцій.

Таблиця 1.

Кількість відновлених гідроелектростанцій.

Рік	Кількість	Загальна потужність, кВт
1995	6	1447
1996	9	1175
1997	5	367
1998	14	1347
1999	20	1552
2000	18	2690
2001 (Січень-Травень)	17	3114
Загально	89	11692

За даними LATVENERGO, на 2001 рік в Латвії нараховувалося 89 малих гідроелектростанцій. І на 2005 рік їх кількість перевищує 150. На сьогоднішній день гідро потенціал використаний лише на 65%.

Гідроелектростанції, потужність яких менша 2 МВт, підтримуються на законодавчому рівні.

Загальна потужність малих гідроелектростанцій складає 5–10 МВт. Потужність річки Двина складає 100 МВт. [8]

З точки зору впливу на зниження викидів парникових газів, використання гідроенергії має потенціал до можливостей виробництва енергії з нульовим викидом парникових газів.

4.3. Використання вітрової енергії

Починаючи з 90-х років в Латвії почався розвиток вітрової енергетики. На сьогоднішній день вітрова енергія в Латвії використовується в малій кількості і відсоток вітрової енергії в виробництві електроенергії складає 1,2%. [7]

За фінансової підтримки Глобальної екологічної фундації (ГЕФ) Програма розвитку ООН (ЮНДП) в 1999 році почала реалізацію проекту «Регіональна Балтійська вітрова енергетична програма», яка була останнім і найбільш ефективним проектом по вивченню потенціалу вітрової енергетики в Латвії. Під час реалізації проекту був проведений аналіз політичних, економічних, метеорологічних, енергетичних та інших аспектів використання вітрової енергії.

На сьогоднішній день в Латвії найбільшими вітровими станціями є станція в Аназі, сконструйована у 1995 році, та станції в Ужаві та Курсі — 1999 рік. Планується будівництво вітрових станцій в майбутньому.

Вітрова станція в Аназі була побудована за рахунок Федерального уряду Німеччини (60%) та ЛАТВЕНЕРГО (40%). Інші вітрові станції впроваджуються за рахунок державних коштів.

Розвиток вітрової енергетики в Латвії стимулюється тим, що:

- з точки зору вирішення питання зміни клімату, вітрову енергію виробляють з нульовим викидом парникових газів;
- існує приваблива можливість об'єднати вітрові електростанції та гідроелектростанції каскаду Двини;
- спорудження вітрових станцій підтримує держава;
- Ризький Аерокосмічний інститут в Латвії займається розробкою та тестуванням вітрових турбін та їх компонентів.

4.4. Чи можна вважати політику щодо вирішення проблеми ефективною і результативною?

На сьогоднішній день можна вважати, що політика Латвії щодо вирішення проблеми є досить результативною, в Латвії йде активний розвиток альтернативних джерел енергії порівняно з Україною. Але варто було б все-таки більше урізноманітнити джерела енергії та енергоносії для виробництва електроенергії. Також варто було б більше уваги приділяти запровадженню таких енергоносіїв, як водень, про який в Латвії вже починають говорити, ведуться активні дослідні роботи, але на політичному рівні поки що до цього енергоносія ставляться з насторогою.

5. Можливості використання досвіду вирішення питання для України

5.1. Ступінь відповідності соціального, фізичного, економічного і політичного середовища в Україні умовам країни стажування

Україна за своїм розташуванням та деякими географічними показниками подібна до Латвії, що дає змогу розглянути досвід Латвії щодо впровадження політичних рішень. Але все ж таки зважаючи на те, що Україна майже в 9–10 разів більша за Латвію по площі, і в 20 разів більша по населенню, більш неоднорідна по соціальним поглядам, має інші кліматичні умови та відмінний рельєф, в Україні треба при використанні досвіду ретельно адаптувати його до наших умов.

5.2. Оцінка можливостей використання підходів країни стажування в Україні в цілому, а також окремих заходів (інструментів)

Необхідність та можливості для використання та розвитку в Україні альтернативних джерел енергії можуть обумовлені наступними факторами:

- Україна приєдналася до Киотського протоколу;
- Україна має дефіцит традиційних енергетичних ресурсів;
- В Україні сприятливі кліматичні та метеорологічні умови для використання основних видів альтернативних джерел енергії;
- В Україні існує промислова база, придатна для виробництва майже всіх видів обладнання, необхідного для розвитку альтернативної енергетики.

Досвід Латвії в використанні альтернативних джерел енергії є цікавим, та може бути корисним для України.

Очевидним фактом є те, що Латвія обрала для себе ті види альтернативних джерел енергії, які є найбільш підходящі саме для Латвії!

Але головним, про що можна говорити вже зараз є те, що варто було б перейняти досвід Латвії в тому, що зазначене питання в Латвії вирішується з залученням всіх зацікавлених сторін: державних структур, дослідних інститутів, консалтингових компаній, громадських організацій, міжнародних організації та представників бізнесу, що, на жаль, стосовно зазначеної проблеми в Україні не є розповсюдженим.

6. Висновки і пропозиції

Під час закордонного стажування досліджувалися можливості для розвитку альтернативних джерел енергії в Латвії задля досягнення цілей Киотського протоколу.

На сьогоднішній день проблема зміни клімату та пошук альтернативних джерел енергії, які спричиняють менше навантаження на екосистему порівняно з традиційними джерелами енергії, є важливою, але не пріоритетною проблемою для Латвії.

Незважаючи на це, Латвія бере участь в глобальному процесі обмеження зміни клімату, і, як і багато інших країн приєдналася до РКЗК та підписала Киотський протокол до РКЗК. В 1997–1998 Міністерством охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку був розроблений План дій з питань зміни клімату.

Вирішенням проблем, пов'язаних з питаннями зміни клімату, можливістю обмежити парниковий ефект, дослідженням впливу зміни клімату на екологічні, соціальні та економічні системи, розвитком альтернативних джерел енергії, в Латвії напряму займаються як державні структури, так і дослідні інститути, консалтингові компанії, громадські організації, міжнародні організації та представники бізнесу.

Одним із напрямів, спрямованих на зниження викидів парникових газів та підвищення енергоефективності та енергозбереження в Латвії, є розвиток альтернативних джерел енергії та когенерації. На сьогоднішній день в Латвії активно розвивається гідроенергетика та використання біодизелів, створюються можливості для інтенсивного використання відходів від обробки деревини як палива та продовжується вивчення можливостей вітрової енергетики.

Використані джерела

1. Joint Implementation Strategy (2003–2012). Vides Projekti. Riga, 2003.
2. Third National Communication of the Republic of Latvia under United Nations Framework Convention on Climate Change. Vides Projekti. Riga.2001.
3. Climate change mitigation policy and opportunities in Latvia. Vides Ministrija.2003.
4. Степанов А.В., Кухарь В.П. Достижения энергетики и защита окружающей среды. — Киев: Наукова думка, 2004.
5. http://europa.eu.int/comm/off/white/index_en.htm — EU White Papers
6. <http://wikipedia.org/> — Матеріали із Вікіпедії — вільної енциклопедії.
7. <http://www.iea.org/textbase/pamsdb/jrcountry.aspx?country=Latvia> — Johannesburg Renewable Energy Coalition. Інформація про Латвію
8. PPT presentation. Didzis Cinovskis Renewable energy in Latvia 22.03.2005. MoE, LATVIA
9. <http://www.climate.org.ua> — інформаційний центр «Ініціатива з питань зміни клімату»

Використані абрєвіатури:

РКЗК — Рамкова конвенцію по зміні клімату
ГЕФ — Глобальна екологічна фундація
ЄС — Європейський Союз
КПД — Коефіцієнт корисної дії
ООН — Організація Об'єднаних Націй
НУО — неурядові організації

Мойса Богдан

Працевлаштування інвалідів зору

*Аналітичний звіт про стажування
в Міністерстві освіти та Міністерстві соціального
захисту Латвійської Республіки*

1. Проблеми / питання, які досліджувались під час стажування

Інтерн проходив стажування у двох міністерствах Латвійської Республіки: Міністерстві освіти та Міністерстві соціального захисту. Проблема, з якою працював учасник стажування, — працевлаштування інвалідів зору, але для визначення повноти проблеми необхідно було з'ясувати принципи державної політики стосовно освіти цієї категорії суспільства. Важливо було зупинитись на альтернативах здобуття середньої освіти інвалідами зору, засадах професійної освіти, а також умовах для здобуття ними вищої освіти. Наскільки співпрацює держава з організаціями громадянського суспільства в напрямку реалізації інвалідами зору права на освіту. При цьому необхідно було з'ясувати межу повноважень вищеназваних міністерств у даному питанні.

Що ж стосується конкретної проблеми дослідження, необхідно було зупинитись на концептуальному вирішенні цієї проблеми, механізмах здійснення запланованого, а також практичній реалізації цих механізмів. Наскільки у вирішенні цих питань громадські організації інвалідів є експертами.

2. Обсяг проблеми

2.1. Ситуація в Європейському Союзі

Одна з конвенцій об'єднаної Європи 2001 року проголошує недопустимість дискримінації при отриманні можливостей на реалізацію людьми права на освіту, працевлаштування, декларуються рівні можливості для всіх без винятку при реалізації цих прав. Для цього людям з особливими потребами необхідно було об'єднуватись у громадські структури, які впливаючи на владу, пропонують певні механізми, відмінні у різних країнах. Часто ці організації, окрім звичної їм функції лобіювання, втілювали прийняті державою рішення, вживаючи заходів конкретно направлених на вирішення цієї проблеми шляхом утворення підприємств, де б працювали інваліди зору, а також створюючи мережу центрів зайнятості цієї категорії людей.

Для спільного вирішення цієї проблеми організаціями держав об'єднаної Європи був створений Європейський союз незрячих, який став центром дослідження проблем людей з вадами зору, а також центром вироблення необхідних рішень для подолання цих проблем.

1995 року цією організацією була створена Комісія з реабілітації, професійного навчання та працевлаштування для моніторингу проблеми працевлаштування людей з вадами зору. Було обрано ряд країн: Хорватія, Кіпр, Данія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Ірландія, Латвія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Польща, Іспанія, Швеція та Сполучене Королівство, в яких досліджувалась ці питання, а також механізми їх вирішення. Вибір саме цих країн був зумовлений різними підходами щодо визначення інвалідності, а також наскільки ситуація з працевлаштуванням інвалідів є відмінною стосовно загальних тенденцій на ринку праці цих країн.

Доповідь комісії було підготовлено у березні 2001 року. Згідно результатів доповіді в опитаних 17 країнах є 433 750 незрячих та слабозорих людей працездатного віку. (Хоча у своїй доповіді комісія звернула увагу на можливу неточність цих даних.) З них 100 000 безробітних. Хоча по країнах показники є різними, так в країнах Північної Європи більше 60% інвалідів зору працездатного віку є безробітними (Данія — 69%, Фінляндія — 55%, Норвегія — 68%, Польща — 87%), винятком є лише Швеція, де кількість безробітних складає 5,5%. Не краща ситуація в Німеччині — 72% [2]. Приємною ситуація є в Іспанії — 4,2% безробітних незрячих. Джерелом цього є очевидно кампанія лотереї проведена Іспанською організацією інвалідів зору [7].

В Угорщині, де рівень безробіття інвалідів зору становить 77%, виявляється тенденція характерна для країн Центральної та Східної Європи. Працевлаштування інвалідів зору в період соціалізму забезпечували підприємства організацій інвалідів зору. З переходом країни до ринкової економіки вони не витримували конкуренції та не відповідали стандартам відкритого ринку [2].

Серед основних перешкод працевлаштування виділяють різні фактори: стан зору та загальний стан здоров'я (Угорщина, Великобританія, Іспанія), соціальна пенсія (Люксембург), загальне безробіття (Хорватія, Фінляндія, Німеччина, Латвія, Польща), низький професійний рівень та брак досвіду (Франція, Греція), ставлення роботодавців (Кіпр, Швеція), неврегульованість законодавства, сімейні причини та інші чинники [2].

2.2. Історія питання в Латвії

Латвія — країна Східної Європи. До 1991 року перебувала у складі Радянського Союзу, що визначило соціальну політику республіки. Інваліди зору були об'єднані у Товариства сліпих, де більшість з них працювали на підприємствах організації. Поза системою Товариства сліпих перебували лише ті незрячі, які закінчували вищі та середньо-спеціальні навчальні заклади і працювали за фахом. Для цієї категорії інвалідів зору держава забезпечувала асистента.

У кожній республіці Радянського Союзу було окреме Товариство сліпих. При чому вони не утворювали всесоюзну організацію. На чолі організації було Центральне правління, до якого входили відділи постачання виробництва та збуту продукції. Саме цей орган відповідав за працевлаштування інвалідів зору.

Забезпечення підприємств Товариства сліпих роботою здійснювалось у двох формах:

1. Державне замовлення — республіка в особі органу державного планування замовляла у Товариства сліпих продукцію (здебільшого предмети споживання, як от щітки, кронікорки, розетки, прищіпки тощо). Підприємства реалізовували вироблений товар у споживчі спілки. Хоча часто ця система була направлена більше на забезпечення інвалідів зору роботою, аніж на економічну доцільність. Вироблений товар дуже часто так і залишався на складах підприємств або споживчих спілок.
2. Система кооперації — підприємство Товариства сліпих в особі управління, а також безпосередньо Центральне правління укладало угоди з підприємствами важкої (здебільшого машинобудівної) промисловості на вироблення певного виду продукції (схеми до побутової техніки, сальники на підшипникові заводи тощо) для комплектування промислового виробництва.

Середню освіту інваліди зору здобували у спеціалізованих школах-інтернатах, де вони отримували і професійні навички (на уроках праці) для подальшої роботи на підприємствах Товариства сліпих. Політика держави була спрямована фактично на ізоляцію інвалідів, оскільки незрячі після закінчення спеціалізованої школи потрапляли на підприємства Товариства сліпих (крім тих, хто здобували вищу або середньо-спеціальну освіту і працювали поза системою організації).

З розпадом СРСР та переходом колишніх його республік до ринкової економіки руйнувались традиційні економічні зв'язки. Підприємства Товариства сліпих Латвійської республіки співпрацювали здебільшого з Російською Федерацією. 1992 року РФ оголосила молодій державі економічну блокаду. Під тиском цих обставин більшість підприємств Товариства сліпих припинили свою діяльність. Це стало однією з головних причин кризи Товариства сліпих Латвії. Криза організації призвела до втрати двох підприємств, які вона змушена була продати з огляду на заборгованість.

Фактично Товариство сліпих на сьогоднішній день є громадською організацією, яка надає послуги з соціальної реабілітації інвалідам зору, на що отримує кошти з державного бюджету.

2.3. Масштаби проблеми в Латвії

Населення Латвії 2,4 млн. чол. Інвалідів — 116 306. Відповідно до даних Міністерства соціального захисту кількість осіб з інвалідністю віком від 16 до 60 років становить 67 565, з них 10 167 або 15% працев-

лаштовані. Питання працевлаштування людей з вадами зору фактично не стосується Товариства сліпих, оскільки підприємства організації не можуть бути конкурентоспроможними на ринку товарів та послуг, навіть певні податкові преференції (нижча частка прибуткового податку) не рятують становище [1].

Серед 8000 інвалідів зору членами Товариства сліпих є 5000, людей похилого віку понад 3000 [7].

Справи інвалідів у Латвійській республіці є в компетенції Міністерства соціального захисту — департамент соціальних послуг та соціальної допомоги, департамент соціального страхування, департамент праці (центри зайнятості). У Міністерстві освіти в департаменті загальної освіти є відділ спеціальної освіти, департамент професійної освіти займається наданням фаху та акредитує програми професійного навчання інвалідів. Міністерство інтеграції — в компетенцію цього органу входить питання інтеграції інвалідів у суспільство.

Національна рада з питань інвалідів — представницький орган, куди входять окрім вищезазначених міністрів голови громадських організацій країни, що займаються питаннями інвалідів. Рішення цього органу формально є рекомендаційними, але здебільшого реалізуються у певних нормативних документах. Прийняття рішень здебільшого проводиться шляхом голосування, кожен член ради (урядовець чи лідер громадського об'єднання) має один голос.

На місцях питаннями людей з особливими потребами займаються органи місцевого самоврядування, що визначають соціальну пенсію виходячи з встановленого державою мінімуму.

З відновленням незалежності Латвія відмовилась від ряду пільг, що раніше декларувались СРСР (позаконкурсний вступ до вищих навчальних та середньоспеціальних закладів, значна матеріальна допомога та соціальна пенсія). Так, мінімальна соціальна допомога не працюючим інвалідам становить 24 лати (приблизно 48–49 дол. США). Держава не виділяє інвалідів в окрему групу соціальнонезахищених, об'єднуючи їх з малозабезпеченими, чорнобильцями та політрепресованими. Закон про соціальний захист інвалідів був прийнятий ще 1992 року і лише сьогодні стоїть питання про його оновлення [6].

Із вступом Латвії до Європейського Союзу країна приєдналась до документів об'єднаної Європи стосовно людей з особливими потребами. Так, Директива 2000/78 передбачає рівні можливості при працевлаштуванні. Цю директиву було імплементовано до національного законодавства. Так у статті 7 (1) говориться: «Кожна особа має рівні права на працю, винагороду, захист та безпечні умови роботи» [6].

Становище людей з особливими потребами зазнало якісних змін з 2003 року, проголошеного ООН роком людей з інвалідністю.

3. Стейкхолдери (зацікавлені сторони)

Зацікавлені органи влади:

Державні органи влади розглядають проблему працевлаштування інвалідів зору в контексті вирішення проблеми безробіття загалом. Держава відмовилась від системи пільг, при цьому намагаючись замінити їх можливостями, що при вдалих механізмах є набагато ефективнішим засобом, а ніж пільги.

Організовані зацікавлені групи (поза державним сектором):

- На сьогодні єдина впливова громадська структура, яка представляє інтереси інвалідів зору Латвії — **Товариство сліпих**. За словами одного з чільників організації: «Одним з пріоритетів є працювати над тим аби національне законодавство було найбільш сприятливим для людей з вадами зору» [4]. Так, один з регіональних осередків Товариства сліпих у своєму регіоні працює над створенням умов для навчання інвалідів зору у вищих навчальних закладах. Товариство сліпих є членом Національної ради з питань інвалідів, приймає активну участь у розробці нормативних документів, пов'язаних з цією проблемою.
- **Європейський Союз незрячих** — провідна організація, що захищає інвалідів зору ЄС. Латвійське товариство сліпих є членом цієї організації, а отже приймає участь у лобіюванні важливих рішень, що стосується людей з вадами зору Європи.
- «Організацією — парасолькою» Європейського Союзу є **Європейський форум інвалідів** [5], куди входить ЄСН. Завдяки діяльності цих організацій Європейською Комісією була прийнята Стратегія працевлаштування інвалідів. У цьому документі мова йде про співпрацю Комісії з організаціями інвалідів. Одним із пріоритетів Стратегії вказується залучення людей з інвалідністю через їх об'єднання до моніторингу та формування державної політики. У цьому ж документі вказуються реальні кроки співпраці Комісії з Соціальними партнерами. Власне за посередництвом Комісії 1999 року була прийнята спільна Декларація з працевлаштування інвалідів [2]. Іншим прикладом співпраці Комісії з Соціальними партнерами є проект EQUAL 2000–2006, направлений на залучення всіх зацікавлених сторін, включаючи групи, що зазнали дискримінації на ринку праці до створення умов для працевлаштування [6].

4. Фактичні шляхи вирішення питання / проблеми

4.1. Концептуальний підхід та конкретні заходи, що використовуються

Вище вже йшла мова про директиви Європейського Союзу, що стосуються досліджуваної проблеми, які були імplementовані у національне законодавство держав членів.

2002 року Європейською Комісією була прийнята Стратегія працевлаштування інвалідів, в якій зазначалось, що антидискримінаційна політика (доступ інвалідів до ринку праці, створення належних умов роботи для цієї категорії громадян) стосовно працевлаштування має бути включена у національний план дій членів ЄС [3].

Національний план Латвійської республіки концептуально трансформувался у Концепцію «Рівні можливості для всіх». В основу документу були покладені: Генеральна декларація з прав людини ООН 10.12.1948, Декларація з прав людей з інвалідністю ООН 9.12.1975, Модель регулювання для створення рівних можливостей для людей з інвалідністю ООН, Рекомендації Ради Європи №R (92)6 (про Послідовну політику для реабілітації осіб з інвалідністю) та інші документи. Закон про медичний та соціальний захист осіб з інвалідністю 29.09.1992, що теж був покладений в Концепцію передбачав сприяння при працевлаштуванні інвалідів.

Концепція виділяє фактори, що не стимулюють працевлаштування інвалідів, серед яких:

1. відсутність ефективних механізмів стимулювання людей з інвалідністю працювати і переважно низький рівень їх освіти;
2. недоліки в системі, яка стимулює роботодавців
3. працевлаштувати інвалідів;
4. недостатність фінансових ресурсів для створення робочих місць, спеціально адаптованих для людей з інвалідністю;
5. відсутність профорієнтаційної роботи;
6. незначна різниця між заробітною платою та соціальною пенсією.

Серед заходів для подолання цих факторів Концепцією передбачалось:

1. створити установи професійної орієнтації або запровадити цю роботу в існуючих інституціях. Ця робота проводитиметься з урахуванням знань, можливостей, побажань людей з інвалідністю та вимог ринку;
2. створити установи, які б займались адаптацією робочого місця інваліда враховуючи вимоги безпеки та функціональних потреб;
3. розробка групових та індивідуальних програм для залучення людей з інвалідністю до праці, і спеціальних програм для створення пристосованого робочого місця;

4. створити механізми стимулювання роботодавця, забезпечити адекватне робоче середовище для інвалідів, де має бути врахований режим роботи та відпочинку;
5. відкрити спеціальні центри зайнятості як на підприємствах, так і для людей індивідуального режиму роботи;
6. залучити роботодавців, торгівельні спілки і неурядові організації людей з інвалідністю до діяльності з працевлаштування на місцевому регіональному та національному рівні;
7. розвиток програм підтримки стимулювання підприємців-інвалідів [1].

Конкретні шляхи у цьому напрямку були здійснені з 2003 року. Міністерство соціального захисту через департамент праці та центри зайнятості запровадило **систему субсидійних робочих місць**. Суть системи зводиться до того, що держава оплачує працевлаштованому на підприємстві інвалідові мінімальну заробітну платню впродовж 1 року, 80% від мінімальної заробітної плати другого року, залишаючи за підприємцем оплату нарахування на заробітну плату, а також додатковий її розмір, враховуючи умови роботи. Впродовж 2003–2004 років цією системою скористались 700 інвалідів, з них 30 інвалідів зору. Після терміну субсидії залишилось працювати 20–25%. На сьогодні ця система функціонує непогано, хоча часто після завершення субсидійного періоду роботодавець звільняє працівника-інваліда [6].

Були вжиті заходи направлені на **адаптацію робочого місця для інвалідів**. Створено Центр технічної підтримки, що забезпечує людей з інвалідністю необхідним обладнанням виходячи з їх функціональні потреби. Працівники центру за кошти держави створюють умови для адаптованого робочого місця. З іншої сторони тільки з наступного року Латвія вироблятиме власний продукт спеціального програмного забезпечення для інвалідів зору. Тому сьогодні важко говорити про адаптацію робочого місця для інвалідів зору.

Система **профорієнтаційної роботи** теж була зорганізована. Центри зайнятості надають можливість отримання кваліфікацій залежно від бажання людини та потреб ринку. Крім того, у центрах зайнятості люди з інвалідністю можуть перекваліфікуватись. Одним з механізмів профорієнтаційної роботи було передання функцій профорієнтації центрам громадських організацій. Так, Товариству сліпих була надана можливість надавати своїм клієнтам спеціальність (плетіння), проте після завершення підготовки перших спеціалістів, ця спеціальність вже не була потрібна країні.

Крім того, **створено центр інтеграції** — заклад професійної освіти, де інваліди можуть отримувати фах як професійно-технічного напряму так і фахову підготовки другого рівня кваліфікації (коледж).

Проте лише наступного навчального року цей заклад зможе працювати з незрячими, оскільки на цей момент створюються спеціалізовані програмні продукти, які сприятимуть їм в отриманні фаху [6].

Також держава своїм пріоритетом в освіті вважає *навчання інвалідів у загальноосвітніх школах*. Основною проблемою на шляху реалізації цієї альтернативи є створення можливостей для навчання інвалідів, що держава на разі не в змозі забезпечити повністю, хоча залучаючи європейські ресурси та власні кошти ці можливості створюються. Паралельно існують спеціалізовані школи.

4.2. Оцінка заходів

Проблема працевлаштування інвалідів зору у Латвійській республіці залишається відкритою. Хоча вже зараз державою створюються умови для вирішення цього питання. Так, до завершення 2006 року передбачається створення комп'ютерного спеціалізованого програмного забезпечення для інвалідів зору. Запропоновано відкриття нових спеціальностей для незрячих людей, які вони зможуть отримувати у Центрі інтеграції.

До 2015 року планується введення асистента для незрячих. Це закладено у Програмі подолання інвалідності на 2006–2015 роки. Держава вивчає кілька можливостей введення цього механізму сприяння.

1. Доплата до соціальної пенсії інваліду зору з тим, щоб він міг сам винаймати асистента.
2. Держава через соціальні центри найматиме цих осіб для незрячих.
3. Незрячій людині буде надано чек, який найнятий асистент може перетворити у готівку у соціальному центрі.

Невирішеним залишається питання підприємств Товариства сліпих. Офіційно держава не має права втручатися у внутрішні справи громадської організації — підприємства є власністю Товариства сліпих. Правління організації теж не вважає за необхідність залучати державу до вирішення цих проблем. Очевидно, якщо залишити стан справ без змін, то Товариство сліпих так і не вийде з кризи. Важливе поєднання гнучкої політики держави і бажання правління організації.

4.3 Чи можна вважати політику щодо вирішення проблеми результативною?

На сьогодні важко сказати про результативність такої політики, оскільки перераховані заходи тільки апробуються державою, Хоча створення можливостей та стимулювання роботодавців сприятиме вирішенню проблеми. А навчання інвалідів у загальноосвітніх школах не лише вирішить питання інтеграції, але й можливостей для подальшого працевлаштування. Перспектива введення асистента для незрячих однозначно є досить дієвим заходом.

5. Можливості використання досвіду вирішення питання для України

5.1. Ступінь відповідності соціального, фізичного, економічного і політичного середовища в Україні умовам країни стажування

Порівнюючи ситуацію в Латвії з Україною варто виділити ряд особливостей. У відсотковому відношенні кількість інвалідів в Україні дорівнює пропорційно кількості інвалідів Латвії. В Україні близько 2 млн. інвалідів, з них близько 100 тис. інвалідів зору. Проблеми інвалідів в Україні на відміну від Латвії не вирішуються у контексті інших соціально незахищених груп. Так в Міністерстві праці та соціальної політики є окремий департамент у справах інвалідів. Відділи, що займаються інвалідами діють при обласних адміністраціях. Крім того у нашій державі створено фонд захисту інвалідів — державна установа, основною метою якої є забезпечення адаптації робочого місця для інвалідів, а також сприяння у їх працевлаштуванні та реабілітації. Нижчою ланкою є Комісія у справах діяльності підприємств, організацій, громадських організацій інвалідів, яка визначає можливість надання коштів фондом інвалідів у тій чи іншій ситуації. Адаптація робочого місця для інвалідів проводиться шляхом надання фондом інвалідів цільового безвідсоткового кредиту працевлаштованому.

5.2. Оцінка можливостей використання підходів країни стажування в Україні в цілому, а також окремих заходів (інструментів)

На сьогодні в Україні діє значна система пільг для інвалідів — відсутність конкурсу для абітурієнтів з інвалідністю, нульове оподаткування підприємств інвалідів. Держава визначається з тим чи залишити людям з особливими потребами значну соціальну пенсію, чи надати їм можливості для працевлаштування.

Проблема працевлаштування інвалідів вирішується шляхом квотування, 4% працівників підприємство, установа чи організація має набрати інвалідів.

Політичне середовище України сприяє прийняттю ряду популістських законодавчих актів, які на практиці не можливо реалізувати.

Звичайно, нашій державі на краще відмовитись від пільг, які створюючи систему «позитивної дискримінації» лише заважають. Такі речі загрожують надовго залишити на утриманні держави цілком працездатну категорію громадян. Приклад Латвії — відмовившись від пільг, країна створює можливості, хоча відміна «преференцій» не може бути актом одномоментним, необхідно поступово замінювати пільгу можливістю. Відмінивши пільги інвалідам в освіті держава отримала цілком вмотиво-

ваних студентів, а не очікувачів диплому. Пільги підприємствам Українського товариства сліпих разом з державною дотацією не вирішують питання, більшість підприємств так і залишаються збитковими.

Система квотування можлива, але напевне так само можна було б використати систему субсидій. Роботодавець міг би на практиці переконатись у можливостях спеціаліста з інвалідністю. Директивне стимулювання підприємств приватного сектору здебільшого призводить до спротиву і пошуку обхідних схем. На думку автора прийнятним варіантом було б поєднання цих двох систем.

Однозначно одне — система можливостей значно краща за систему пільг.

6. Висновки і пропозиції

Україна та Латвія до 1991 року мали однакову соціальну політику. Латвія після розпаду СРСР відмовилась від її надбань. Взявши курс на перехід до ринкової економіки, держава відмовилась від утримання соціально незахищених осіб. Проте цю відмову необхідно було замінити чимось іншим. Засадничу заміну системи державної опіки на систему можливостей пришвидшив вступ країни до Європейського Союзу з його баченням ситуації. Країна поставила за мету надати соціально незахищеним верствам можливість бути активними громадянами держави, розраховувати на її підтримку в тій мірі, на яку вони заслуговують. Зовні видається, ніби інваліди зору знаходяться поза бортом державної політики (криза підприємств Товариства сліпих, обмежені умови для здобуття освіти та працевлаштування). Насправді Латвія повільно, але впевнено робить кроки для подолання цих прогалин. Причому їх якісний результат тепер більше залежить від самих клієнтів, аніж від держави. Україні варто знайти механізм гармонійного поєднання пільг та можливостей.

Використані джерела

1. Concept «Equal Opportunities for All» Riga 1998
2. Survey on the Employment of Blind and Partially Sighted People in Europe (2001) // www.euroblind.org.
3. The European Union Disability Strategy www.europa.eu.int
4. The non-discrimination fight in Latvia. / Peteris Locans Vice-Chairman of the Latvian Society of the Blind // www.euroblind.org
5. www.edf-feph.org
6. www.lm.gov.lv
7. www.once.eu

Нетяга Микола

Дієвість боротьби з корупцією (досвід Республіки Литва)

*Аналітичний звіт про стажування в Службі спеціальних
розслідувань Республіки Литва*

1. Проблеми/питання, які досліджувались під час стажування

Під час стажування у Службі спеціальних розслідувань Республіки Литва (надалі — Служба) було вивчено такі питання:

- Служба як інструмент дієвої боротьби з корупцією в Литві;
- політичні передумови створення Служби;
- функції та повноваження Служби відповідно до законодавства Республіки Литва;
- нормативна база та механізм здійснення повноважень Службою;
- проблеми та перспективи розвитку Служби.

Програма стажування передбачала також вивчення роботи всіх управлінь та відділів Служби і ознайомлення з конкретною практикою та специфікою їх діяльності.

2. Обсяг проблеми (у країні закордонного стажування)

2.1. Масштаби питання (у часовому, територіальному, галузевому вимірах)

Заходи по боротьбі з корупцією в Литві зосереджені в національній антикорупційній програмі Республіки Литва «План антикорупції до 2010 року». Ця Програма допоможе об'єднати зусилля всіх установ, розвинути антикорупційні дії у відповідності до законів Литви та ратифікованих міжнародних угод, пов'язаних з запобіганням корупції. Програма базується на компонентах, котрі тепер універсально визнані як основа боротьби з корупцією: **запобігання корупції, розслідування корупційних злочинів, суспільна антикорупційна освіта громадян**. Потрібно також підкреслити, що позитивні результати будуть досягнуті лише тоді, коли вказані компоненти здійснювати одночасно. З метою радикального запобігання корупції, викорінення її причин було посилено систему правоохоронних органів та інших державних закладів, заохочено більш тісне співробітництво з громадськістю та неурядовими організаціями, піднято громадську свідомість та посилено неприйняття громадськістю цього негативного явища. Прояви корупції в державній службі та інших державних та приватних секторах мають згубний ефект на демократію, економіку та правову систему. Тому заходи з подолання

корупції повинні бути послідовні, всебічні та тривалі. Специфічний акцент повинен бути зроблений на запобіганні виникненню корупції, встановленні принципу неминучої відповідальності за незаконні дії, побудові суспільного неприйняття корупції, так само як і розвитку міжнародного співробітництва в боротьбі проти неї. Заходи Програми відповідають процесу вирішення соціальних проблем, захисту суспільства від поточних і неминучих чинників корупції. Крім того, передбачені заходи гарантують повний захист визнаних прав особи та свобод та не порушують презумпцію невинуватості. Антикорупційні ініціативи повинні відповідати очікуванням кожного громадянина і суспільства загалом, тому громадськість повинна бути заохочена внести вклад в виконання антикорупційних заходів. Крім того, має бути посилене більш тісне співробітництво державних установ з недержавними та міжнародними організаціями, а також з фізичними особами. Суспільне несприйняття корупції викладається в загальноосвітніх школах, як спеціальний навчальний план включений в інші освітні програми.

2.2. Історія питання

У 1997 році Сеймом Республіки Литва було прийняте рішення створити відомство, яке буде боротись з корупцією на всіх рівнях державного управління.

Перші 2 роки своєї діяльності Служба фактично не мала незалежного статусу, тоді вона була підпорядкована Міністерству внутрішніх справ Республіки Литва та знаходилась в його складі. Це не давало можливості здійснювати діяльність цілковито незалежно. Створення Служби при Міністерстві внутрішніх справ Литви було вимушеним кроком, тому що тоді Міністерство внутрішніх справ Литви не погоджувалось віддати свої функції оперативної та слідчої діяльності окремій установі. Проте у 1999 році ця передача функцій відбулась і Служба почала діяти як окреме відомство.

2 травня 2000 року Сейм Республіки Литва прийняв Закон «Про службу спеціальних розслідувань», який є основою діяльності Служби та чітко визначає напрямки її роботи та повноваження.

Місія Служби базується на вищевказаних Законах Литви та міжнародних договорах, покликаних Служби є зменшення загрози корупції шляхом здійснення її превенції та розслідування корупційних злочинів, координація антикорупційних зусилля держави та місцевих установ та відомств, поліпшення антикорупційного механізму та заклик суспільства до активної участі в антикорупційних ініціативах.

Загалом, протягом усього часу існування Служби можна прослідкувати чітку стратегію керівництва Литви на досягнення головної мети служби — подолання високого рівня корупції в країні. Доцільно також вказати, що спеціальний (незалежний) статус Служби є інструментом для маніпулювання громадською думкою для певного кола політиків,

яке полягає у тому, що на теперішній день ще не існує певного критерію оцінки діяльності Служби. Директор Служби лише виступає зі щорічним звітом у Сеймі, але встановити критерії для визначення успішності роботи Служби за певний період ще не вдалось. Саме цей факт і дає можливість політичним силам опосередковано створювати тиск на роботу Служби. Вплив на роботу Служби здійснюється також шляхом намагань обмежити її повноваження та скоротити рівень фінансового забезпечення. На теперішній час Служба — це єдине державне відомство, працівники якого не мають права отримувати премію, а лише посадовий оклад та надбавки.

В майбутньому Служба розглядається як незалежна установа, що слідкує за дотриманням законів, має високу громадську довіру і має всі можливості для розслідування будь-яких порушень стосовно корупції. Для зменшення рівня корупції в державі та підвищення ефективності контролю корупції Служба повинна досягнути наступних стратегічних цілей:

- ефективно викривати та розслідувати корупційні злочини;
- здійснювати систематичну превенцію корупції;
- здійснювати антикорупційну просвітницьку діяльність громадян.

2.3. Особливості інституційного середовища (порівняно з умовами України)

Оцінюючи передумови ефективної боротьби з корупцією в Литві порівняно з Україною необхідно звернути увагу на те, що Литва значно менша країна за масштабом ніж Україна, і тому створення Служби відбулось із значно меншими фінансовими затратами ніж ті, які будуть потрібні в Україні для створення подібної установи, це також стосується структури відомства та кількості співробітників і оперативних слідчих Служби. Іншим важливим моментом слід зазначити сильну політичну волю членів Парламенту Литви, які одноставно підтримали ідею створення Служби і на законодавчому рівні надали їй всі необхідні повноваження для здійснення оперативної, слідчої та просвітницької діяльності на незалежних засадах та без можливості стороннього втручання у хід її справ та діяльності. Щодо України, то з перших кроків діяльності робочої групи Верховної Ради України, яка була створена у листопаді 2005 року з метою оцінювання можливостей створення незалежного відомства по боротьбі з корупцією в Україні видно недостатню політичну волю та бажання силових відомств ділити свої повноваження з відомством, яке планується створити.

Створення в Україні подібного відомства потребуватиме значних фінансових ресурсів та попереднього консенсусу політичних партій. Першим важливим кроком повинне стати підписання всіма фракціями Парламенту Декларації, у якій буде визнано загрозу корупції для держави та буде чітко вказано намір подолання цього явища. Наступним

кроком має стати розробка Програми боротьби з корупцією, яку повинен затвердити Уряд з огляду на підписану Декларацію. Третім кроком має стати створення самого відомства на основі забезпечення виконання Програми боротьби з корупцією. Вищевказаний механізм створення відомства показав свою дієвість в Литві. Хоча процес був складним, оскільки подібне відомство через надані йому повноваження може за санкцією Генерального прокурора вести оперативні слідчі заходи проти членів Сейму та Уряду, окрім Президента Литви. Це, в свою чергу, надає відомству значимості і ваги серед органів виконавчої влади, тому очевидним є прагнення політичних сил впливати на діяльність відомства шляхом висловлення звинувачень у некомпетентності та недостатніх зусиллях спрямованих на подолання корупції.

3. Стейкхолдери (зацікавлені сторони)

3.1. Зацікавлені органи влади:

- Органи виконавчої влади: Кабінет міністрів України, Генеральна прокуратура України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України.

За умов зниження рівня корупції в органах державної влади, органах місцевого самоврядування відбудеться встановлення позитивного іміджу держави, підвищення рівня довіри населення до державних службовців. Також, в цілому зросте імідж держави серед світової спільноти.

3.2. Організовані зацікавлені групи (поза державним сектором):

- Недержавні установи (підприємства та організації всіх форм власності крім державної).
- Приватні підприємці, які здійснюють свою діяльність у сфері торгівлі, надання послуг та виробництва продукції.

4. Фактичні шляхи вирішення питання/проблеми

4.1. Концептуальний підхід та конкретні заходи

(дії, інструменти політики), що використовуються

За всі роки незалежності України було видано багато Указів, постанов, рішень, ухвал та чимало інших документів, в яких рішуче і жорстко засуджено це ганебне явище. Як наслідок, з регіонів почали надходити сигнали про перші успіхи: звільнено з роботи та оголошено догани десяткам сержантів міліції, позбавлено робочих місць сотень державних службовців районних і міських адміністрацій, податкових інспекторів, пожежників, начальників ЖЕУ, інших корупціонерів, які своїми діями псували імідж нашої держави перед світовим товариством.

Проте, вказані заходи боротьби з корупцією не носять системний характер. Вони спрямовані на боротьбу з окремими проявами корупції (її наслідками, а не причиною), тому навряд чи зможуть дати відчутні результати у її подоланні.

Таке становище є наслідком того, що дотепер не з'ясовано всіх соціальних передумов корупції, цілеспрямовано не здійснювалась діяльність щодо їх обмеження та нейтралізації. Поширенню корупції сприяє гальмування демократичних та економічних перетворень. Не розроблено основ адміністративної реформи. Не визначено хоча б на концептуальному рівні стратегії запобігання та протидії корупції. Діяльність щодо боротьби з корупцією не стала пріоритетною для багатьох державних органів. Вона здійснюється без певної системи і належної вимогливості, достатнього інформаційного забезпечення, додержання принципу розподілу функцій та відповідальності.

4.2. Оцінка заходів (позитивні і негативні чинники)

Президент України вже визнав необхідність створення інституції по боротьбі з корупцією, яка буде подібна до литовської. Нещодавно в українському Парламенті була створена робоча група, яка саме займається питанням можливості створення такої інституції в Україні. Основною перешкодою на шляху до створення відомства подібного до Служби Литви може стати недостатня політична воля політичних партій в Парламенті, оскільки перше, що необхідно зробити — це підписати всім політичним партіям в Парламенті Декларацію, яка засвідчуватиме їх політичну волю визнати проблему корупції та почати боротьбу з нею.

Іншою перешкодою є недосконалість кримінального та кримінально-процесуального кодексів в Україні, що може значною мірою обмежити виконання відомством своїх функцій.

Ще один негативний момент — це небажання силових структур передавати свої повноваження в окреме непідконтрольне їм відомство. Ця проблема постала однією з перших під час початку роботи робочої групи. Виник конфлікт з міністерством внутрішніх справ, яке не бажає передавати свою функцію оперативної діяльності окремій установі.

Також важливо зазначити, що наявність в Україні повністю незалежної установи з такими повноваженнями, як у Служби в Литві, може призвести до спротиву певних політичних сил, які будуть виступати проти її існування або будуть шукати політичні важелі впливу на цю установу задля власних інтересів.

Досвід Литви у створенні Служби буде дуже корисний в Україні, оскільки Литва використовувала при створенні своєї Служби лише передовий світовий досвід. Крім того, умови, які передували створенню установи в Литві в певній мірі схожі на ті, які ми маємо на сьогодні в Україні.

4.3. Чи вирішене питання на сьогоднішній день?

Щодо ситуації, яка склалася в Україні, можна з певністю стверджувати, що корупція є небезпечною саме як сфера зловживань, яка вражає усі структури державної влади і поширюється на все суспільство.

Важливим є чітке усвідомлення сутності корупції, від чого значною мірою залежить формування стратегії і тактики антикорупційної діяльності. Існує чимало визначень терміну «корупція», починаючи від зведення її до такого злочину, як отримання хабара, і закінчуючи загальними формулюваннями, які не містять конкретних ознак злочину. Тому чітке роз'яснення поняття корупції дасть змогу визначити коло корупційних діянь, і головне, наповнити конкретним юридичним змістом. Чинне законодавство не подає чіткого та однозначного поняття корупції, більше того, деякі трактування у різних публікаціях нечіткі, неконкретні та неоднозначні, що створює додаткові проблеми і без того нечастим судовим засіданням щодо корупційних справ.

Особливістю України є існування вже сформованих і структурованих фінансово-політичних кланів, що зосередили у своїх руках величезні владні, фінансові та інформаційні ресурси. Про боротьбу державних органів з такими кланами говорити важко, бо, фактично, саме останні і є реальною владою.

4.4. Чи можна вважати політику щодо вирішення проблеми ефективною і результативною?

В Литві основною передумовою створення Служби спеціальних розслідувань стала одна з умов вступу до Євросоюзу, оскільки Литва займала 88 позицію в рейтингу корумпованості країн, який оприлюднює організація *Transparency International*, до створення Служби у 1997 році, і це було однією з перепон для вступу в Євросоюз. Тепер, після 8 років діяльності Служби Литва займає у цьому рейтингу 44 позицію. Отже, доцільність створення такого відомства очевидна. Важливим є той факт, що основні напрями та механізм роботи було взято з прикладу найуспішнішого подібного відомства у світі — гонконгського. Саме тому досвід Литви у галузі боротьби з корупцією є дуже цінним.

Цілковито побороти корупцію неможливо, проте, її можливо контролювати. Завдання Служби полягає у виявленні сфер діяльності органів виконавчої влади де існують підстави для виникнення протизаконного механізму вирішення питань за допомогою хабара.

Якщо ставити питання не як: «чи вирішено проблему корупції, а як: «чи ведеться дієва боротьба спрямованої на її подолання», то з упевненістю можна стверджувати, що Литва досягла значних успіхів у цьому напрямку. Про це свідчать опитування міжнародних експертів та рівень довіри громадян до влади, який за два останні роки зріс до 45% серед загальної кількості населення країни.

5. Можливості використання досвіду вирішення питання для України

5.1. Ступінь відповідності соціального, фізичного, економічного і політичного середовища в Україні умовам країни стажування

Найперше, на чому потрібно наголосити — це на наявності достатньої політичної волі членів Парламенту Республіки Литва при визнанні загрози корупції національним інтересам. Всі заходи, які направлені на ефективну боротьбу з корупцією повинні носити загальнодержавний характер і тому проблема корупції повинна бути визнана як загроза інтересам країни на рівні законодавчого органу.

В Україні не відчувається наявність такої політичної волі партій представлених в Парламенті — це є основною перешкодою для здійснення вагомих кроків у боротьбі з корупцією. Проблема корупції на теперішній час не є пріоритетом українського політикуму. Вона радше є гаслом політичної боротьби.

Корупція стала елементом управління державою і суспільством, її негативний вплив на політику, економіку, соціальну сферу набув визначального характеру.

5.2. Оцінка можливостей використання підходів країни стажування в Україні в цілому, а також окремих заходів (інструментів)

Боротьба з корупцією може бути ефективною лише коли базуватиметься на таких компонентах: **кримінальне переслідування, превенція корупції, суспільна антикорупційна освіта громадян**. Потрібно також підкреслити, що позитивні результати будуть досягнуті лише тоді, коли вказані компоненти здійснювати одночасно. Метою діяльності відомства має бути здійснення радикального запобігання корупції, викорінення причин цього негативного соціального явища, посилення системи правоохоронних органів та інших державних закладів, заохочення тіснішого співробітництва з громадськістю та неурядовими організаціями, зміцнення громадської свідомості та неприйняття громадськістю цього негативного явища.

5.3. Можливі наслідки використання підходів або окремих заходів в Україні

Корупція структурується у вигляді корпоративних представництв у верхніх ешелонах влади — чи в Уряді, чи в Парламенті і т.ін. Інакше кажучи, через легальні структури виробництва і влади знаходять свій вихід, свою приховану легалізацію корпоративні інтереси іншого роду — приватного виробництва або приватної торгівлі і, нарешті, корпоративний інтерес, власне, кримінальних структур. Це може відбуватися і

без чіткого усвідомлення факту представництва цих інтересів тими чи іншими державними чиновниками та вищими виборними особами. Але немає жодної гарантії, що ця первинна невинність не переросте з часом у свідоме лобювання цією частиною еліти корпоративних (замість загальнодержавних, суспільних) інтересів і в їхнє подальше інституційне закріплення.

Створення в Україні відомства, подібного до служби спеціальних розслідувань Литви, яке зможе забезпечити ефективне здійснення заходів, направлених на боротьбу з корупцією, хоча і буде нелегким з огляду на написане вище, проте матиме позитивний ефект. Якщо таке відомство в Україні матиме відповідні повноваження, то можливо буде відслідковувати та припиняти прояви поєднання корпоративних чи приватних інтересів з державною владою.

6. Висновки та пропозиції

Ефективна боротьба з корупцією на всіх рівнях державного управління є одним з пріоритетів Європейського Союзу. Нині серед країн Євросоюзу лише Литва та Латвія мають відомства, в яких зосереджені всі функції боротьби з корупцією як серед державних службовців всіх рівнів. Та проблема корупції стоїть не лише перед країнами-членами Євросоюзу, а й перед багатьма розвиненими країнами усього світу.

Необхідність посилення боротьби з корупцією в Україні є незаперечним фактом. Політика України, яка спрямована на інтеграцію в ЄС, передбачає цю можливість, зокрема і шляхом створення відомства подібного до Служби спеціальних розслідувань республіки Литва. Проте наявність перепон як фінансового, так і політичного плану безперечно значно загальмує цей процес.

Навіть якщо буде обрано інший альтернативний варіант, необхідність створення відомства не зникне. Боротьба з корупцією на національному рівні можлива лише якщо три основні складові ефективної боротьби з корупцією — **превенція корупції, антикорупційна освіта громадян та кримінальне переслідування** будуть зосереджені в одній установі.

Використані джерела

1. «Національна Програма антикорупції Республіки Литва» схвалена 17 січня 2002 року Рішенням Номер IX–711 Сейму Республіки Литва;
2. «Стратегія служби спеціальних розслідувань Республіки Литва до 2010 року» внутрішній документ.

Селезньова Тетяна

Спрощення процедур видачі документів дозвільного характеру

*Аналітичний звіт про стажування в Міністерстві
економіки Республіки Польща*

1. Проблеми / питання, які досліджувались під час стажування

Під час стажування у Республіці Польща я ознайомила з системою державних установ країни, з політичним устроєм та територіальним поділом країни, а також досліджувала, як у Польщі вирішується питання, яке є дуже актуальним для України:

які механізми використовуються для зменшення державного тиску на підприємців щодо провадження ними своєї діяльності, а також для спрощення процедур видачі документів дозвільного характеру для запуску власного бізнесу.

За умов значної зарегульованості провадження господарської діяльності суспільство зазнає великих втрат, оскільки зменшується кількість суб'єктів господарювання, що в свою чергу призводить до зменшення обсягів виробництва, неповне надання громадських послуг, скорочуються розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів, знижується інвестиційна привабливість країни, збільшується рівень безробіття.

В ході зустрічей з представниками ряду організацій, які в тій чи іншій мірі беруть участь у процесах, направлених на розвиток підприємництва, я дізналась про основні механізми, які запроваджені з метою протидії корупційним діям з боку посадових осіб місцевих органів влади під час видачі документів дозвільного характеру, вивчила процедуру видачі дозвільних документів (зокрема вимоги до суб'єктів господарювання), ознайомила з процедурою проведення перевірок суб'єктів господарювання, з нормативно-правовою базою, що регулює провадження господарської діяльності в країні, рівнем доступності її для ознайомлення громадянами, які вирішили зайнятися господарською діяльністю тощо.

2. Обсяг проблеми (у країні закордонного стажування)

2.1. Масштаби питання (у часовому, територіальному, галузевому вимірах)

Масштаби питання загальнодержавні. Проблеми дозвільної системи зачіпають всі органи влади, які мають відношення до певних видів господарської діяльності, що відповідно до Закону Республіки Польща

«Про свободу господарської діяльності» [4] потребують отримання відповідного дозвільного документу в органі місцевого самоврядування, без якого не можливо здійснювати цю господарську діяльність.

Тому питання взаємодії центральних органів влади з органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання дуже актуальні, і є одним із дієвих засобів у розв'язанні таких проблем, як забезпечення економічної стабільності, добробуту і зайнятості значної кількості населення, поповнення бюджету.

2.2. Історія питання

Прагнення Польщі до інтеграції у Європейську спільноту народилися невдовзі після здійснених системних змін у 1989 році. Ефектом цих прагнень було підписання у грудні 1991 р. Європейського договору, в результаті чого Польща стала асоційованим членом ЄС.

Реалізація положень Європейського договору призвела до створення зони вільної торгівлі промисловими товарами між Польщею та Євросоюзом, спростила процедури переміщення капіталу та, в меншому рівні, працівників та послуг.

Дуже важлива частина Європейського договору стосувалась наближення польського законодавства до законодавства Євросоюзу. З цією метою у дев'яностих роках в Польщі було прийнято багато юридичних актів, що мали на меті гармонізацію положень національного законодавства з європейським. Польща ставала демократичною країною з вільно-ринковою економікою, що дало їй повноваження до початку старань про повне членство у Європейському союзі.

Одним із важливих елементів дослідження конкурентноспроможного сектору малих та середніх підприємств було виявлення важливих бар'єрів, з якими стикаються підприємці при здійсненні господарської діяльності.

Підприємці визначили дві головні загрози: складність та нестабільність правових норм; висока плата за документи, які необхідно для здійснення господарської діяльності і високі податки. І головне, на що було звернуто увагу, це те, що ці бар'єри однакові як для лідерів, так і для решти підприємств.

І останній, але не менш важливий фактор, який спонукав Уряд Польщі до дієвих змін у сфері господарської діяльності, це — бюрократія.

2.3. Особливості інституційного середовища (порівняно з умовами України)

У Республіці Польща питаннями господарської діяльності займаються Міністерство економіки (*нормотворча діяльність та розробка програм розвитку малого та середнього підприємництва*), Департамент розвитку промисловості Міністерства промисловості (*займається питаннями промислового сектору, що базується на значній актив-*

ності фірм приватного сектору), Міністерство фінансів (виплата коштів по інвестиційним програмам та контроль їх використання), Польське агентство розвитку підприємництва (державна структура, яка підпорядковується Міністру економіки. Головна задача Агентства — це розпорядження фінансами польського державного бюджету та бюджету ЄС, які використовуються для стимулювання і розвитку господарської діяльності) та територіальні органи, які кожен для себе воеводським сеймиком приймає стратегію розвитку того чи іншого сектору господарювання.

В Україні питаннями підприємництва та координацією діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з розробленням та реалізацією заходів щодо проведення державної політики у сфері господарської діяльності, займається Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва (є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері підприємництва. Діяльність Держпідприємництва України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України), Український Фонд підтримки підприємництва (головною метою якого є сприяння реалізації державної політики розвитку підприємництва шляхом залучення й ефективного використання фінансових ресурсів на поворотній і безповоротній основі, фінансування цільових програм та проектів, часткової сплати відсотків за видані підприємцям кредити установами банків. Діяльність контролюється і координується Держпідприємництвом України).

Головною відмінністю інституційного середовища двох країн є те, що у Республіці Польща питаннями підприємництва займаються різні структури і відсутня єдина структура, яка б координувала діяльність всіх органів, що займаються питаннями підприємництва.

3. Стейкхолдери (зацікавлені сторони)

Зацікавлені органи влади:

- Міністерство економіки (Ministerstwo Gospodarki — Ministry of Economy),
- Міністерство фінансів (Ministerstwo Finansow — Ministry of Finance),
- Державне казначейство (Ministerstwo skarbu panstwa — Ministry of the Treasury)

Організовані зацікавлені групи (поза державним сектором):

- агенції (Агентство розвитку промисловості, Агентство розвитку підприємництва, Агентство розвитку індустрії);
- корпорації (об'єднання, які допомагають збанкрутілим підприємствам відновити виробництво);

- громадські організації (організації, засновані у воєводствах, які допомагають у заснованні власної справи у окремо взятому воєводстві);
- фонди (фонди, які зайняті в приватному секторі і сприяють розвитку підприємництва використовуючи кошти ЄС).

4. Фактичні шляхи вирішення питання / проблеми

4.1. Концептуальний підхід та конкретні заходи

(дії, інструменти політики), що використовуються

З метою прискорення економічного розвитку країни, зокрема шляхом розвитку окремих видів господарської діяльності, створення сприятливих умов для інвестицій, входження до Європейського Союзу, нових технічних рішень та технологій, розвитку експорту, збільшення рівня конкурентоспроможності вироблених товарів та надаваних послуг, використання існуючої інфраструктури, створення нових робочих місць, Урядом Республіки Польща було проведено цілий ряд певних заходів, а саме:

- створення умов для функціонування малих та середніх підприємств, зокрема шляхом ініціювання юридичних регулювань, які спрощують доступ до фінансових коштів, які походять з кредитів та позик, а також кредитних доручень;
- накладання на територіальні органи обов'язку всіляко підтримувати підприємців, особливо на певній території, проводити інформаційну, освітню діяльність, організовувати навчання у сфері розвитку підприємництва;
- обмеження кількості перевірок суб'єктів господарювання з боку контролюючих органів;
- введення автоматичних дозволів на здійснення визначеної діяльності;
- фінансова допомога держави підприємцям при започаткуванні власного бізнесу;
- створення Національної системи послуг для малих та середніх підприємств.

Зазначені заходи реалізовувались як окремо одне від одного, так і в цілому. Зокрема задля розвитку тих територій країни, які за певних обставин втратили свою економічну привабливість. Урядом Польщі були прийнято рішення щодо створення так званих Спеціальних економічних зон (СЕЗ). Спеціальні економічні зони стали відокремленими зонами розвитку і згідно з положенням Закону «Про спеціальні економічні зони» [5], це є незаселена частина території Польщі, на території якої може здійснюватись господарська діяльність, згідно правил, визначених цим законом.

Певну економічну зону визначає Рада міністрів за поданням міністра економіки шляхом видачі відповідного Розпорядження. З локальною ініціативою щодо створення економічної зони можуть виступати територіальні органи та органи місцевого самоврядування, а також суспільні групи та угруповання, які зацікавлені у створенні економічних зон. Міністерство економіки розглядає заяву про створення такої економічної зони і після отримання згоди воєводи та згоди гміни або гмін (з огляду на відповідне розташування зони) разом з опрацюванням плану розвитку зони, а також аналізом прогнозованих суспільно-економічних наслідків, пов'язаних з її створенням, приймає Розпорядження щодо створення такої економічної зони і визначає її назву, кордони, певну сферу діяльності, яка притаманна даній зоні, а також надання або звільнення від пільг для суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на території цієї зони.

Керувати зоною може тільки акціонерне товариство або товариство з обмеженою відповідальністю, в яких держава має більшу частку. Держава репрезентується міністерством економіки. До завдань керуючого органу належить: уможливлення користування майном зони суб'єктами господарювання, що в ній працюють, користування благами зони, надавання послуг суб'єктам господарювання та здійснення заходів, які рекламують зону. Натомість план розвитку зони визначає міністерство економіки. У ньому містяться цілі створення зони та засоби, які є необхідними для їх досягнення, заходи та технічні і організаційні засоби, обов'язки керуючого, пов'язані із досягненням визначених цілей, а також терміни, правила залучення інвесторів, кадрові ресурси та видатки, необхідні для введення в дію та розвиток зони.

Розпорядженням міністра економіки визначається спосіб, правила та умови проведення тендерів або переговорів, а також критерії оцінки планових господарчих заходів, які можуть бути здійснені підприємцями на територіях окремих зон. Міністр економіки також видає дозволи керуючим органам на здійснення господарської діяльності та проведення поточного контролю [4].

Підприємці, що працюють на територіях спеціальних економічних зон на основі дозволу, виданого міністром економіки (або від його імені керівником зони) під час реалізації умов дозволу мають право користуватися державною допомогою у формі податкових звільнень після перевищення визначеного для кожної зони мінімального порогу інвестицій (від 350 тис. євро до 2 млн. євро) або мінімального порогу зайнятості (від 40 до 100 осіб).

Але з метою гармонізації законодавства з нормами, діючими у Європейському Союзі, було розроблено Закон «Про умови допуску та нагляду за державною допомогою для підприємців» (27.07.2001 №1177) [3], який набув чинності 1 липня 2002 року, і це означає, що набрали чинності нові правила надавання регіональної допомоги у спеціальних економічних зонах.

Нововведення створили дуже привабливий клімат як для підприємців, так і для інвесторів, хоча ними ж встановлювались і певні штрафи. Так, Законом було встановлено, що основою для користування регіональною допомогою є дозвіл, який видається шляхом проведення тендеру або переговорів, які відбуваються відкрито. Дозвіл визначає предмет господарської діяльності та умови, що стосуються обсягу капіталовкладень та працевлаштування визначеної кількості працівників на встановлений час.

Інвестор, який виконує умови, встановлені дозволом зможе отримати:

- повернення капіталовкладень у формі звільнень від прибуткового податку у розмірі, встановленому показником інтенсивності допомоги, яка призначена для даного підрегіону при застосуванні стандартної структури коштів, але такої, що не перевищує 50% початкових капіталовкладень;
- повернення у формі звільнення від сплати прибуткового податку видатків на заробітну плату (брутто, збільшену на усі діючі збори, які вносить інвестор протягом 2-х років від моменту досягнення рівня зайнятості, визначеного у дозволі), у розмірі не більшому, ніж визначає показник максимальної інтенсивності допомоги.

Порушення умов дозволу загрожує його ігноруванням, що спричиняє втрату права до податкових звільнень та зобов'язує сплатити податок за цілий період користування податковим звільненням, а це немалі кошти.

З прийняттям Закону, Уряд країни щоб не втратити інвесторів, які вже були на ринку, і які отримали дозволи перед набуттям чинності нових засад, тобто до 1 січня 2002 року, здобув собі у переговорах під час вступного до ЄС процесу перехідні періоди [2]:

- малі та середні підприємці зможуть до кінця 2011 року користуватися податковими дозволами на дотеперішніх засадах, визначених Законом [5]. Вони передбачують повне звільнення від прибуткового податку на час який рівняється половині періоду, на який було встановлено СЕЗ, а далі до кінця функціонування зони — звільнення від податку 50% доходу,
- для великих підприємств, які отримали дозволи до кінця 1999 року, максимальний розмір допомоги складає 75% кваліфікованих коштів (первинної інвестиції), а для тих, які отримали дозволи у 2000 році, цей розмір складає 50%.

При розрахунку припустимої допомоги по відношенню до визначеної розмірів (75%, 50%) буде братися до уваги тільки допомога, отримана інвестором від початку 2001 року. Інвестиції, охоплені допомогою, обмежено до тих, які будуть реалізовані до кінця 2006 року.

4.2. Оцінка заходів (позитивні і негативні чинники)

Для Республіки Польща майже всі перелічені заходи корисно впливають на розвиток підприємництва. За період створення правового поля для впровадження господарської діяльності в країні розпочали працювати 372 інвестори. Крім внутрішнього капіталу (24,8%) значну частку має американський (19,5%) та німецький (16,0%) капітали. Американський капітал сконцентровано головним чином на південній території, натомість німецькій функціонує майже в усіх зонах [6].

Створені Національні системи послуг (НСП) позитивно впливають на інформованість зацікавлених осіб. В склад НСУ входять в основному агентства регіонального і місцевого розвитку, центри підтримки бізнесу, а також місцеві фонди і асоціації, які працюють не для отримання прибутку та надання прямих послуг підприємцям. Вони мають систему забезпечення якості, яка гарантує досягнення високих стандартів консультаційних, освітніх та інформаційних послуг.

Видача документів дозвільного характеру здійснюється у воєводствах та гмінах і відсутня взаємна інформованість та підзвітність з центральними органами влади (наприклад з Мінекономіки). Тому центральні органи влади не мають повної інформації (статистики) про стан підприємництва, зокрема щодо кількості суб'єктів господарювання, кількості дозвільних документів, виданих за певний період, яка б забезпечувала розробку певних шляхів ведення державної політики, направлених на розвиток підприємництва.

На сьогоднішній день при започаткуванні господарської діяльності суб'єкт господарювання повинен зареєструватись у Крайовому Суді (ст. 3) [4] або у Обліковому реєстрі господарської діяльності, і може розпочати свою діяльність перед внесенням до реєстру суб'єктів господарювання, при цьому взаємозв'язку між цими реєстрами немає. В той час, як в Україні ви не зможете розпочати будь-яку господарську діяльність без реєстрації як суб'єкт господарювання.

Відповідно до статті 3 Закону [4] положення цього закону не розповсюджується на виробничу діяльність в сільському господарстві, яка пов'язана з обробкою землі та тваринництвом, городництвом, садівництвом, лісництвом і рибальством, а також продажем продуктів харчування та наданням інших послуг, пов'язаних з перебуванням туристів. В той час, як Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» головним чином не розповсюджується на суб'єктів господарювання, які мають намір провадити або провадять господарську діяльність, і не поширюється на відносини у сфері ліцензування господарської діяльності, захисту економічної конкуренції, а також на дозвільну систему, яка поширюється на операції зі зброєю, бойовими припасами вибуховими матеріалами і речовинами, сильнодіючими отруйними речовинами, дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії.

4.3. Чи вирішене питання на сьогоднішній день?

На сьогоднішній день питання щодо діяльності суб'єктів господарювання в умовах сучасного ринку у Республіці Польща майже повністю вирішене. Не виконані окремі заходи з передбачених Законом «Про свободу господарської діяльності» [4]. Відповідно до цього закону мав бути створений Обліковий реєстр господарської діяльності, але він досі не створений (відсутній механізм взаємодії Єдиного Реєстру з реєстрами Крайових судів) в зв'язку з чим обмежені права громадян щодо започаткування господарської діяльності.

4.4. Чи можна вважати політику щодо вирішення проблеми ефективною і результативною?

Політика, яка проводиться Урядом Польщі для створення умов здійснення господарської діяльності на сьогоднішній день показала, що був прийнятий вірний напрямок розвитку по якому необхідно рухатись надалі.

Ефективним можна вважати те, що завдяки обраному напрямку були створені агенції, фонди і корпорації, які здійснюють реалізацію програм розвитку економіки, особливо з допомоги розвитку малих та середніх підприємств, стимулювання експорту, регіонального розвитку тощо. Згадані напрямки головним чином здійснюються шляхом надання дотацій малим та середнім підприємствам та організаціям, що діють на їхню підтримку, освітнім центрам [8].

Головне, що було досягнуто реалізацією певних заходів щодо розвитку підприємництва, — це те, що суб'єкти господарювання отримали фінансову допомогу, якою можуть скористатись всі суб'єкти господарювання незалежно від юридичної форми або форми власності [3], зростання промислового сектору, збільшення рівня зайнятості населення, спрощення процедур отримання дозволів, скорочення часу та коштів на їх отримання.

5. Можливості використання досвіду вирішення питання для України

5.1. Ступінь відповідності соціального, фізичного, економічного і політичного середовища в Україні умовам країни стажування

Україна з Республікою Польща на мій погляд більш подібні ніж різні. Різняться вони структурою управління. У них — децентралізація у нас — централізація. Різняться територіальний поділ держави: воєводства, повіти, гміни — це все органи місцевого самоврядування, і вони є головними, хто виконує і захищає загальнонаціональні інтереси. В Україні органи місцевого самоврядування не мають такої сили і повноважень як у Польщі.

5.2. Оцінка можливостей використання підходів країни стажування в Україні в цілому, а також окремих заходів (інструментів)

Розглядаючи можливість використання підходів Республіки Польща щодо зменшення державного тиску на підприємців при провадженні ними своєї діяльності (в тому числі спрощення процедур видачі документів дозвільного характеру для започаткування власного бізнесу), необхідно спершу зазначити, що на сьогодні підходи України до вирішення цього питання не сильно відрізняються від польських. Більш того, можна сказати, що з окремих питань українські є певною мірою прогресивнішими. В Україні є багато напрацювань, які звичайно ґрунтуються на досвіді інших країн Європи та Америки, але за браком коштів їх дуже важко реалізувати.

Що ж до безпосереднього порівняння можливості використання польського досвіду з цього питання, то варто відмітити, що в Україні Президент та Уряд постійно наголошує на необхідності спрощення можливості доступу підприємців до фінансових коштів, які походять з кредитів та позик, а також кредитних доручень. Однак, поки держава не почне виділяти кошти для гарантування кредитів (позик) хоча б для малого бізнесу, то ситуація не виправиться. На сьогодні такого поняття, як «фінансова допомога держави підприємцям при започаткуванні власного бізнесу» практично немає. Крім того, через нестабільну політичну ситуацію в країні інвестори не бажають вкладати кошти в українську промисловість.

Щодо накладання на територіальні органи обов'язку всіляко підтримувати підприємців, особливо на певній території, проводити інформаційну, освітню діяльність, організовувати навчання у сфері розвитку підприємництва, то в Україні ця робота ведеться на доволі високому рівні, хоча знову ж таки за браком часу держава не може забезпечити повноцінне навчання з наданням необхідної літератури та іншої довідково-інформаційної літератури (посібників).

Зменшення контролю за діяльністю підприємців з боку держави є одним з головних завдань керівництва держави. Саме обмеження кількості перевірок суб'єктів господарювання з боку контролюючих органів стало основною метою при розробці відповідних нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Держпідприємництва України та інших центральних органів виконавчої влади. На сьогоднішній день на розгляді у Верховній Раді України знаходиться 3 законопроекти, якими регламентується саме діяльність державних контролюючих органів, але в грудні цього року за основу було прийнято проект К.Ващук [9].

Підходи України та Польщі щодо скасування необхідності отримання окремих документів дозвільного характеру дещо різняться, однак за суттю вони є тотожними. Зокрема, в Польщі практикується вве-

дення автоматичних дозволів на здійснення визначеної діяльності — в Україні з прийняттям Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» запроваджується видача дозвільних документів за декларативним принципом (тобто дозвіл суб'єктом господарювання безпосередньо не отримується — він лише інформує дозвільний орган про початок своєї діяльності). До речі, такий принцип вже запроваджено органами пожежного нагляду — Кабінетом Міністрів України прийнято відповідну постанову.

5.3. Можливі наслідки використання підходів або окремих заходів в Україні

На мій погляд, підходи Республіки Польща у вирішенні зазначених вище питань є цілком обґрунтованими, доступними і доволі ефективними. Україна, як країна з економікою, що розвивається, має безперечний потенціал. А отже і напрацювання Польщі могли б мати більше позитивних наслідків, ніж негативних. Крім того, як було сказано вище, Україна має і свої напрацювання у сфері розвитку підприємництва, що могло б тільки сприяти розвитку взаємовідносин держави та підприємців і як наслідок сприяти європейській інтеграції України.

6. Висновки і пропозиції

Вступ в ЄС є величезним викликом для польських суб'єктів господарювання. Тепер безпосередньо вони конкурують з євросоюзним підприємствами, які часто мають фінансову та маркетингову перевагу.

З того часу, як Польща стала членом Європейського Союзу, в життя увійшло багато нових юридичних норм, а частина взагалі перестала діяти, тому що їх замінили євросоюзні врегулювання, за винятком сфер, охоплених перехідним періодом. Для суб'єктів господарювання, що працюють у Польщі дуже суттєве значення мають, зокрема, регулювання правил щодо функціонування єдиного ринку та спільної торговельної політики.

Євросоюзні положення щодо єдиного ринку мають на меті створення сфери вільного руху осіб, товарів, послуг, капіталів.

Будучи членом Європейського Союзу Польща прийняла рішення, що пов'язане із забезпеченням вільної конкуренції між суб'єктами господарювання в ЄС, що базується на знаннях та підприємстві, здібності до довготривалого, гармонійного розвитку, такого, що забезпечує збільшення зайнятості та покращення суспільної, економічної та просторової єдності.

Слід очікувати, що участь Польщі у єдиному ринку буде мати чергу позитивні наслідки. Передусім, внаслідок ліквідування технічних та фізичних бар'єрів, повинно відбутися зростання торговельного обміну з країнами Євросоюзу. Крім цього, сподіваються на переваги, що вини-

кають з уніфікації засад здійснювання господарської діяльності. Дуже велике значення має також ліквідування надмірних формальних навантажень на підприємців, пов'язаних з цією діяльністю, на чому наголошує Європейська Комісія.

Головна мета Уряду Республіки Польща — це збереження макроекономічної рівноваги та фінансової стабілізації, зміцнення тенденції падіння інфляції та зменшення бюджетного дефіциту, продовження перетворень у формі власності, обмеження адміністративних та юридичних бар'єрів у розвитку підприємництва та здійснення господарської діяльності, а також направлення державної допомоги на підтримку найбільш ефективних та конкурентноспроможних фірм.

Використані джерела

1. Витяг з «Угоди про створення Світової організації торгівлі (СОТ)» складеної в Маракеші 15.04.1994 (набув чинності 01.01.2000).
2. Закон Республіки Польща «Про фінансову підтримку інвестицій» від 20.03.2002 №1537.
3. Закон Республіки Польща «Про умови допуску та нагляду за публічною допомогою для підприємців» від 27.07.2001 №1177.
4. Закон Республіки Польща «Про свободу господарської діяльності» від 02.07.2004 №1807 (ст.3, розділ 3).
5. Закон «Про спеціальні економічні зони» від 20.10.1994 №600.
6. Звіт про стан сектора малих та середніх підприємств в Польщі в 2002–2004 роки, підготовлений Міністерством економіки (стор.190).
7. Закон «Про Крайовий судовий реєстр» від 20.08.1997 №1808.
8. Прес-реліз Польського агентства розвитку підприємництва.
9. www.rada.gov.ua

Столяренко Олексій

Реєстрація юридичних осіб та їх комерційних найменувань

*Аналітичний звіт про стажування в Міністерстві
юстиції Литовської республіки*

1. Проблеми / питання, які досліджувались під час стажування

Низька доступність, простота і прозорість послуг щодо реєстрації юридичних осіб

Низький рівень доступності інформації про зареєстрованих на території країни юридичних осіб.

2. Обсяг проблеми

2.1. Масштаби питання (у часовому, територіальному, галузевому вимірах)

В ЄС існують різні системи реєстрації юридичних осіб. Вони відрізняються не тільки назвами, типами, кількістю підрозділів, а й також вміщеною інформацією, процедурними правилами, вартістю послуг з реєстрації та ефективністю роботи.

Всі організації — реєстри країн ЄС виконують функцію публічності, тобто функцію інформування населення і зацікавлених осіб про існування, діяльність, місцезнаходження та правовий статус юридичної особи. Крім того вони контролюють правдивість відомостей реєстру аби забезпечити суспільство від введення в оману та різноманітних махінацій.

За класичним розумінням ведення реєстру та оновлення інформації — справа суто державна. На практиці ж у країнах ЄС це питання вирішується по різному. В одних країнах вона передана неурядовим організаціям, в інших — заснованим на державній власності, але самоврядним, в деяких це питання ще залишається в компетенції державного органу (в Австрії, наприклад, це суд).

Компетенція організацій-реєстрів різниться залежно від управління таким реєстром централізовано чи децентралізовано. Іноді локальні реєстри можуть бути пов'язані з центральними електронними засобами.

Директиви ЄС встановлюють мінімум відомостей, що повинні бути внесені до реєстрів. В різних країнах ЄС вже історично склалися переліки документів та відомостей, необхідних для реєстрації тієї чи іншої юридичної особи.

У всіх країнах ЄС реєстри є публічними. Будь-яка особа без додаткових обмежень та обґрунтувань може отримати доступ до інформації. Також будь-хто особа може отримувати витяги з реєстрів та інформацію через Інтернет.

Вартість послуг з реєстрації юридичної особи у всіх країнах різна. Вона залежить від того, наскільки формальною є процедура реєстрації та без сумнівів є такою, що виправдовує витрати організації-реєстратора.

Таким чином підсумовуючи огляд організацій-реєстраторів в ЄС хочеться сказати, що вони дуже різняться не лише організаційними принципами, а й національним законодавчим підґрунтям, діяльністю і принципами роботи. Вони дуже різні, тому дуже складно оцінити їхню роботу. В одних країнах перевагу віддають більш ретельній перевірці документів і фактичній діяльності, в інших цьому не приділяють стільки уваги. Слід зазначити, що більш ретельне вивчення документів та перевірка фактичних даних збільшує тривалість реєстрації і підвищує її вартість і тому треба вибирати оптимальний шлях, який буде одночасно і запобігати практикам, що суперечать правилам ділової поведінки та й не обтяжувати бізнесові структури надлишковими перевірочними процедурами.

2.2. Історія питання

В Литві в 2004 році повноваження ведення реєстру були передані Центру реєстрів, а до того процедура реєстрації виглядала приблизно так:

1. Вона проходила в Міністерстві культури, Міністерстві охорони здоров'я, Міністерстві освіти і науки, Міністерстві юстиції, Міністерстві економіки, Банку Литви, Департаменті статистики при Уряді Литви, 10 урядових адміністраціях та 6 муніципальних інституціях.
2. В кожній організації існували свої анкети і форми і сама процедура була дуже незручною для користувачів.
3. Реєстрацією та експертизою комерційних найменувань займалася інша інституція — Патентне бюро Литви. Це створювало додаткові незручності.
4. Близько 70% записів про існуючі юридичні особи викликали сумнів, оскільки не було відомостей про ведення ними господарської діяльності.
5. Вивчення документів для реєстрації юридичної особи займало багато часу у чиновників і цей процес вимагав оптимізації.

Крім окреслених вад процедури існувала проблема імплементації Першої Директиви ЄС, в якій вимагалось, щоб усі країни до 2007 року перейшли на винятково електронний спосіб ведення реєстру і покращали його ефективність.

2.3. Особливості інституційного середовища (порівняно з умовами України)

В Україні Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» з 1 липня 2004 року введені в дію електронна система реєстрації та обліку — Єдиний державний реєстр та інститут державного реєстратора. Варто згадати такі недоліки:

1. Не діє **електронна передача** даних від реєстратора до Єдиного державного реєстру.
2. Не створена система доступу до інформації про реєстрацію та облік юридичних осіб **через мережу інтернет** шляхом надання доступу до Єдиного державного реєстру.
3. Не створені **механізми контролю за об'єктивністю інформації**, що міститься в Єдиному державному реєстрі.

Порівняно з Україною в Литві історія роботи електронних реєстрів починається з 1992 року. На даний момент в Литві діє 10 електронних реєстрів, які адмініструються двома організаціями. Центр реєстрів адмініструє:

1. Реєстр нерухомого майна;
2. Кадастр нерухомого майна;
3. Оцінка нерухомого майна;
4. Реєстр адрес;
5. Реєстр юридичних осіб.

Центральна іпотечна установа:

1. Центральний іпотечний реєстр;
2. Реєстр актів про арешт майна;
3. Реєстр заповітів;
4. Реєстр шлюбних договорів;
5. Регістр договорів.

Також існують інші державні реєстри:

1. Реєстр цивільної авіації;
2. Реєстр внутрішніх кораблів;
3. Реєстр морських кораблів;
4. Інституції реєстрації тракторів та іншої сільськогосподарської техніки.

Всі ці реєстри обмінюються між собою інформацією за допомогою високоефективних засобів електронного зв'язку і є добре організованими. Центр реєстрів та Центральна іпотечна установа є організаціями, заснованими на державній власності, але вони діють цілком автономно на основі актів законодавства та внутрішніх потреб, мають окремі рахунки і самі собі заробляють гроші. Шляхом надання інформаційних

послуг населенню та бізнесу вони здатні профінансувати власну діяльність та передати частину невикористаних коштів у бюджет. Саме ці організації зацікавлені в своїй ефективності, оскільки чим більше інформаційних послуг вони нададуть, тим більше профінансують свої потреби.

Якщо казати про соціальне, фізичне, економічне і політичне середовища, що впливають на ініціювання, розробку та впровадження політики, то треба звернути увагу на те, що Литва досить невелика країна з населенням близько 3,5 мільйонів мешканців площею 65,3 тис. км². Вона — лідер серед Балтійських держав. Литовський ВВП майже дорівнює сукупному ВВП Естонії та Латвії. Темпи розвитку економіки Литви вражають — 2003-го року ВВП виросло на 9,7%, 2004-го на 6,7%, 2005-го на 7%. Конкурентоздатність та орієнтованість на експорт литовського виробництва дозволило Литві збільшити експорт на 21,4% у 2004 році. Литва в своїй політиці орієнтується на впровадження сучасних електронних технологій роботи державних органів влади, що покращує інвестиційний клімат країни. Литва створює відповідну інфраструктуру з обслуговування інвестицій у різних правових формах, робить доступними такі послуги через Інтернет, таким чином уникаючи великого паперового навантаження на органи державної влади та збільшує обсяги інвестицій.

3. Стейкхолдери (зацікавлені сторони)

Зацікавлені органи влади:

1. Центр реєстрів
2. Міністерство культури,
3. Міністерство охорони здоров'я,
4. Міністерство освіти і науки,
5. Міністерство юстиції,
6. Міністерство економіки,
7. Банк Литви,
8. Департамент статистики при Уряді Литви,
9. Десять урядових адміністрацій та 6 муніципальних інституцій.

Органи державної влади (пункти з 2-го по 9-й), що займалися реєстрацією юридичних осіб із задоволенням віддали повноваження по веденню такої діяльності, оскільки це тільки обтяжувало їхню діяльність.

Центр реєстрів, спеціалізована установа реєстрації юридичних осіб, зацікавлена зробити процес реєстрації більш ефективним і та прозорим, оскільки фінансується за рахунок коштів, що надійшли в рамках діяльності з надання послуг в цій сфері.

Організовані зацікавлені групи (поза державним сектором):

Споживачі послуг по реєстрації та обігу інформації стосовно юридичних осіб:

1. Конфедерація литовських промисловців;
2. Асоціація торгівельно-промислових та ремісних палат Литви;
3. Союз підприємців Литви;
4. Союз молодих підприємців Литви.

Об'єднання підприємців зацікавлені в позитивному розвитку системи реєстрації юридичних осіб оскільки:

- а) Дається сигнал інвесторам про прозорість державної політики в цій галузі.
- б) Досягається прозорість ринку шляхом опублікування даних про бізнесові структури та інші види юридичних осіб, а також стан, в якому вони зараз знаходяться (ліквідація, реорганізація, злиття та ін.)
- в) Підвищується міжнародний комерційний рейтинг країни.
- г) Спрощується ведення бізнесу, зменшується час, вартість та обсяг бюрократичного навантаження на підприємства.

4. Фактичні шляхи вирішення питання / проблеми*а) Концептуальний підхід та конкретні заходи (дії, інструменти політики), що використовуються*

Для вирішення даної проблеми уряд Литви здійснив наступні дії:

1. Була визначена проблема та проведено консультування зі стейкхолдерами;
2. Було проведено дослідження досвіду країн ЄС з розв'язання подібних проблем;
3. Після дослідження був проведений аналіз найбільш успішного та ефективного провадження електронних реєстрів юридичних осіб. Була вибрана країна для запозичення досвіду (Швеція);
4. Відповідно до досвіду Швеції був розроблений законодавчий акт з урахуванням особливостей Литви, що регулював питання функціонування даного реєстру;
5. Були запрошені шведські фахівці, які на умовах контракту розробили та впровадили систему електронного реєстру «під ключ»;
6. Передання функціонування реєстру авторитетній державній установі.

Для підвищення ефективності реєстрації та обліку юридичних осіб всі повноваження та обов'язки реєстрації були передані Центру реєстрів, авторитетній державній організації, яка діє з 1992 року і має розгалужену систему філіалів по всій країні та величезних досвід впровадження електронних технологій у сфері реєстрації юридичних осіб та їх комерційних найменувань.

Ключовими моментами реформи можна вважати:

1. Кількість організацій задіяних в експертизі документів скоротили до 3-х.
2. Держава відмовилась від експертизи суті документів з реєстрації комерційних юридичних осіб і передала ці повноваження нотаріусам, тим самим спростивши процедуру реєстрації, скоротивши можливість службового зловживання чиновників та спростивши саму роботу державної інституції.
3. Об'єднання органу реєстрації комерційних найменувань з органом реєстрації юридичних осіб.
4. Створення можливості інтернет-доступу до бази даних юридичних осіб, що зареєстровані на території Литви.
5. Створення можливості через сайт в Інтернеті перевірити — чи існує комерційне найменування, яке хоче зареєструвати користувач. Це заощаджує час як користувача, так і Центру реєстрів.
6. Експертиза комерційного найменування проводиться формалізовано за допомогою електронної бази. Якщо комерційне найменування відрізняється хоча б на один знак, то його зареєструють. Вирішення спорів про використання засобів нечесної конкуренції залишається на розгляд судів.

*б) Оцінка заходів (позитивні і негативні наслідки)**Позитивні наслідки*

1. Процес реєстрації стає більш зручним і автоматичним, процес підготовки документів для реєстрації перекладений на нотаріусів, що набагато зручніше для користувачів і за допомогою перекладення відповідальності спрощується процедура реєстрації до суто технічних моментів.
2. Електронна форма та доступність інформації через Інтернет робить систему більш прозорою і стабільною.
3. Всі суперечки щодо реєстрації юридичних осіб виведені за компетенцію Центру, що унеможливорює тиск на центр і робить процедуру аполітичною.
4. Формування інформаційного фонду з максимально повних, достовірних, захищених, оперативно обновлюваних даних про зареєстрованих юридичних осіб;
5. Оперативний доступ до інформаційного фонду органів державної влади, місцевого самоврядування та максимально вільного доступу в рамках діючого законодавства підприємств, установ, організацій усіх форм власності, міжнародних об'єднань та організацій, іноземних юридичних та фізичних осіб, осіб без громадянства.

6. Надання офіційної інформації про діяльність суб'єктів господарювання для забезпечення захисту третіх осіб щодо дійсності чи недійсності зобов'язань зареєстрованих суб'єктів господарювання (особливо тих, які мають обмежену відповідальність) та протидії протиправної (фіктивної) діяльності суб'єктів господарювання.
7. Передача даних з реєстру відповідним органам статистики, державної податкової служби, фондам соціального страхування для постановки на облік, зняття з обліку юридичних осіб.
8. Оперативну видачу виписок та довідок з реєстру.

Негативні чинники:

1. Підвищення плати за реєстрацію комерційної юридичної особи на кошти виплачені нотаріусу. Хоча деяке компенсування іде за рахунок зменшення тарифів на реєстрацію комерційної юридичної особи в Реєстрі.
2. Створення передумов для великої кількості судових спорів щодо введення в оману та використання комерційного найменування, схожого на комерційне найменування опонента.
3. Введення споживачів та потенційних інвесторів в оману великою кількістю подібних найменувань.

в) Чи вирішене питання на сьогоднішній день?

Питання на сьогоднішній день вирішено частково. Литовський реєстр юридичних осіб відзначається високою надійністю, доступністю та простотою як для осіб, що реєструють юридичні особи, користуються інформаційною системою так і для державних органів, що виконують функції реєстрації.

Проте не вирішена проблема «мертвих записів» в Реєстрі, оскільки ініціювати ліквідацію такого підприємства або юридичної особи Центр може лише через 5 років від внесення останніх відомостей в Реєстр. Це, на мою думку, не є дуже дієвим засобом.

Також залишалася питання з зареєстрованими підприємствами радянських часів. Вони в реєстрі фактично присутні, але при експертизі комерційного найменування пошук серед них не проводиться, що створює загрозу виникнення фірм-двійників.

г) Чи можна вважати політику щодо вирішення проблеми ефективною і результативною?

На мою думку така політика є досить ефективною оскільки:

1. Створена високотехнологічна прозора і доступна система обліку юридичних осіб.
2. Відбувся перерозподіл обов'язків на недержавний сектор.

3. Зняття з себе частини повноважень та відповідальності спрощує роботу державних органів, а головне — робить їх послуги доступнішими для населення і потенційних інвесторів.
4. Механізм державної влади став більш прозорим та ефективним в галузі реєстрації юридичних осіб та обігу інформації стосовно них.

5. Можливості використання досвіду вирішення питання для України

а) Ступінь відповідності соціального, фізичного, економічного і політичного середовища в Україні умовам країни стажування (щодо проблеми, яка досліджується)

Політична, економічна, соціальна ситуація в Україні та в Литві дуже відрізняються. Литва є членом ЄС і НАТО, відрізняється стабільною політикою і за останні 5 років сталими темпами розвитку економіки, добре розвинутою інфраструктурою.

Але треба ще зазначити, що Литва є державою постсоціалістичного табору з типовими для всього посткомуністичного табору проблемами. Литва для вирішення даних проблем вдало використовує успішні практики та досвід країн ЄС. Успішний досвід Литви має братися до уваги.

б) Оцінка можливостей використання підходів країни стажування в Україні в цілому, а також окремих заходів (інструментів)

Підходи уряду Литви **можуть** використовуватися на території України, але безумовно треба зважати на соціально-економічні особливості України.

Варто застосовувати такі впроваджені в Литві підходи:

1. проведення консультацій зі стейкхолдерами;
2. дослідження іноземного досвіду;
3. запрошення іноземних експертів;
4. запровадження сучасних технологій передачі та обробки інформації.

Решта підходів уряду Литви на мою думку не актуальні для України. Запозичувати досвід окремої країни немає сенсу оскільки Україна дуже різниться від країн ЄС. Тому ж не можна замовляти іноземним фахівцям створити систему обліку юридичних осіб під ключ.

в) Можливі наслідки використання підходів або окремих заходів в Україні:

1. Підвищення доступності, простоти і прозорості послуг щодо реєстрації юридичних осіб.

2. Підвищення рівня доступності інформації щодо зареєстрованих на території країни юридичних осіб.
3. Покращення інвестиційного клімату.
4. Підвищення довіри підприємців до держави.
5. Зменшення рівня хабарництва за рахунок поступової передачі функцій по експертизі документів недержавним організаціям.

6. Висновки і пропозиції

Незважаючи на те, що в рамках ЄС діють різні системи реєстрації та обліку інформації стосовно юридичних осіб. Всі вони відповідають вимогам доступності, простоти, прозорості та високій швидкості обробки запитів і реагування на зміни в функціонуванні юридичних осіб. Розглянувши позитивний досвід Литви з впровадження автоматизованої електронної системи реєстрації та обліку інформації юридичних осіб, я прийшов до висновку, що оскільки в Україні згідно з Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців» з 1 липня 2004 року вже діє електронна система реєстрації та обліку інформації стосовно юридичних осіб та інститут державного реєстратора треба:

1. Налогодити **електронну передачу** даних від реєстратора до Єдиного державного реєстру.
2. Створити систему доступу до інформації про реєстрацію та облік юридичних осіб **через мережу інтернет** шляхом надання доступу до Єдиного державного реєстру.
3. Створити **механізми перевірки інформації** Єдиного державного реєстру.
4. Розробити порядок поступового передання частини повноважень з укладання реєстраційних документів недержавним установам, як-от нотаріусам.

Такі дії, на мою думку, повинні вирішити проблеми низького доступу до послуг та інформації про юридичних осіб, пожвавити ділову активність на ринках України та стати надійною опорою для подальшого розвитку.

Використані джерела

1. ITC market in Lithuania > SWOT Analysis (by WTO ITC experts)
<http://www.infobalt.lt/english/?t=market&i=4022>

Фесько Едуард

Забезпечення громадської підтримки зовнішньополітичному курсу країни щодо Організації північноатлантичного договору (НАТО)

Аналітичний звіт про стажування в Польщі

1. Проблема для дослідження

В якості проблеми для дослідження пропонується розглянути питання рівня інформованості громадян України щодо діяльності Організації північноатлантичного договору (НАТО) в контексті офіційно задекларованого прагнення України набути членства в цій військово-політичній організації. На даний момент відносини між Україною та НАТО інтенсивно розвиваються і в 2005 році сторони вийшли на якісно новий рівень стосунків — у квітні в Вільнюсі було започатковано Інтенсифікований діалог щодо набуття членства, в жовтні відбулося засідання Комісії Україна — НАТО на найвищому рівні в Києві у форматі Інтенсифікованого діалогу, а заключному документі засідання Комісії Україна — НАТО на рівні глав зовнішньополітичних відомств в грудні в Брюсселі вперше офіційно було заявлено про можливість залучення України до Плану дій щодо членства.

Таким чином, можна стверджувати, що Україна впритул наблизилась до набуття офіційного статусу претендента на членство в НАТО. Водночас, в українському суспільстві існує проблема поінформованості громадян щодо діяльності НАТО — соціологічні дослідження вказують на низький рівень обізнаності громадян України щодо основних засад функціонування НАТО, членства в ній, завдань, які вона виконує, обов'язків країн-членів тощо. Соціологічні дослідження також вказують на те, що у масовій свідомості продовжують існувати міфи про НАТО, які були закладені ще радянською пропагандою, як от агресивність, антиросійськість (антислов'янскість у деяких інтерпретаціях), проамериканскість.

Тобто наразі склалася така ситуація, коли через низький рівень інформованості значна частина населення України не сприймає і не розуміє зовнішньополітичний курс держави на зближення з НАТО. Відсутність громадської підтримки для даної політики держави ставить під загрозу можливість її остаточної реалізації, може завдати шкоди міжнародному іміджу країни, зрештою може бути використане певними політичними силами для досягнення власних цілей. Прикладом останнього є ініціатива СДПУ(о) розпочати підготовку до загальнонаціонального референдуму щодо членства України в НАТО та СЕП.

2. Обсяг проблеми

- 2.1. Підготовка Польщі до вступу до НАТО тривала упродовж майже 9 років. Спочатку це відбувалося на рівні започаткування офіційних зносин, потім співробітництво перейшло у практичну площину через залучення польських військових до проведення спільних операцій з силами НАТО в рамках програми «Партнерство заради миру». Такий процес підготовки вимагав докорінної реорганізації безпекового та оборонного сектору держави, скорочення чисельності збройних сил, здійснення системної трансформації оборонно-промислового комплексу.
- 2.2. Питання вступу Польщі до НАТО постало на початку 90-х років минулого століття, по суті, одразу по саморозпуску Організації Варшавського договору. Попри те, що країни-члени НАТО спочатку досить прохолодно поставились до такого бажання Польщі, польський уряд послідовно проводив політику інтеграції до НАТО. В 1993 р. Президент Польщі Лех Валенса навіть озвучив ідею створення так званого «НАТО-біс», до якого увійшли б країни Центральної та Східної Європи. У липні 1997 року на самміті НАТО в Мадриді Польщу, разом з Чеською Республікою та Угорщиною, було офіційно запрошено розпочати переговори про вступ країни до НАТО.
- 2.3. Попри усі складнощі процесу підготовки до членства в НАТО та необхідність ухвалити іноді не дуже популярні рішення (наприклад, звільнення в запас значного відсотку військовослужбовців) від самого початку налагодження стосунків між Польщею та Альянсом в країні існував консенсус між основними політичними партіями щодо пріоритетності набуття повноправного членства в НАТО як засобу гарантування безпеки Польщі перед можливими військовими загрозами. Суспільство також демонструвало високий рівень однотайності в цьому питанні — приблизно 80% поляків постійно підтримували курс на членство в НАТО. Польське суспільство у своїй більшості було переконане, що лише повноправне членство у цій організації колективної безпеки могло дати надійні гарантії збереження суверенітету та незалежності польської держави від зазіхань сусідів (насамперед, Росії). З огляду на такий рівень суспільної підтримки та єдність поглядів основних політичних сил в країні, не було потреби провадити широку інформаційно-агітаційну компанію, а тим більше проводити референдум з даного питання.

3. Стейкхолдери

Міністерство оборони мало здійснити значне реформування збройних сил.

Інші силові структури (служба безпеки, поліція, служба розвідки тощо) також мали пройти процес реформування. Зокрема, їх діяльність мала стати більш прозорою та підконтрольною для громадськості.

Міністерство закордонних справ мало здійснювати внутрішньоде-ржавну координацію та забезпечувати політичне представництво у сто-сунках з НАТО.

Інші міністерства — в кожному міністерстві був створений струк-турний підрозділ, який відповідав за досягнення необхідних критеріїв у відповідному міністерстві.

Парламент держави мав прийняти ряд законів для досягнення від-повідності стандартам НАТО в певних сферах.

Підприємства оборонно-промислового комплексу мали перейти на нові стандарти виготовлення своєї продукції та пристосувати свою дія-льність до нових умов.

Значна кількість кар'єрних військовослужбовців (офіцерів) змуше-на була піти у відставку та розпочати цивільне життя.

Багато профільних військових навчальних закладів були ліквідовані.

Міста, де були розташовані військові частини та військові об'єкти — співробітництво з НАТО відкривало перед ними нові фінансово-економічні перспективи.

4. Фактичні шляхи вирішення проблеми

Як уже зазначалося, в Польщі не провадилося якої-небудь значної цілеспрямованої інформаційної кампанії щодо набуття членства в НАТО.

5. Можливості використання досвіду вирішення питання для України

Попри подібність між Україною та Польщею у багатьох відношен-нях (співмірні завдання щодо скорочення власних збройних сил та по-треб реформування сектору безпеки та оборони), власне інформаційний аспект був відсутній в Польщі і там не було потреби переконувати на-селення в перевагах та користі від набуття членства в НАТО.

6. Висновки та пропозиції

Попереднім висновком може бути, що Україна має, по суті, само-стійно розробляти свою стратегію інформування громадськості та вті-лювати її в життя, оскільки умови в Польщі в цьому конкретному аспе-кті досить сильно відрізнялись від нинішніх українських реалій.

Водночас, в Польщі була здійснена масштабна інформаційна кам-панія напередодні вступу до Європейського Союзу. Можливо, такий досвід з інформування громадськості з реалізації державної політики у цій сфері міг би бути придатним для використання в Україні.

Хмара Олексій

**Як підвищити якість управління в системі
залізничних перевезень
(на прикладі польської залізничної компанії
«Polskie Koleje Państwowe»)**

*Аналітичний звіт про стажування в Міністерстві
транспорт та будівництва Республіки Польща*

1. Проблеми / питання, які досліджувались під час стажування

В республіці Польща стажування відбувалося у Міністерстві транспорту і будівництва, департамент залізниць. Під час стажування вивчалися такі питання: досвід Польщі в модернізації залізничної інфраструктури; підготовка стратегій розвитку залізничного транспорту; підвищення рівня інтеропераційності на польських залізницях; досвід Польщі у процесі приватизації національного залізничного перевізника — компанії «Polskie Koleje Państwowe».

2. Обсяг проблеми (у країні закордонного стажування)

Залізнична компанія «Польські залізниці» (пол. «Polskie Koleje Państwowe» — далі за текстом «РКР») була утворена в середині 30-х років ХХ сторіччя і на сьогоднішній день, навіть після впровадження першого етапу реформ, залишається монополістом в системі залізничних транспортних перевезень в Республіці Польща. Процес реформування компанії розпочався у 1992 році, проте до 2003 року вона продовжувала перебувати в складі Міністерства транспорту і будівництва Польщі, отримуючи фінансування з державного бюджету. Незважаючи на значні фінансові витрати на утримання компанії, що постійно здійснювалися державою навіть під час реструктуризації підприємства, в цілому організацію управління «РКР» можна розглядати як недієву. Зокрема, в системі пасажирських перевезень за період з 1990 по 2000 роки обсяг останніх впав на 36%, вантажних перевезень за той самий період — фактично на 50%.[1]

При аналізі причин такої ситуації польські та залучені європейські експерти в першу чергу виділяють неефективність системи менеджменту, що склалася в «РКР» ще за часів перебування Польщі під впливом Радянського Союзу. Для такої системи управління є характерною надмірна централізованість процесу вироблення рішень, що призводить до її нездатності оперативно реагувати на наявні виклики часу. З огляду на це експертами була висунута пропозиція виділити «РКР» з держав-

ного транспортного сектору та в цілому перевести компанію на більш гнучку модель управління. Дана пропозиція викликала значний супротив з боку осіб, безпосередньо причетних до управління компанією. Серед аргументів, зокрема зазначалося про значні ризики, що може принести із собою процес приватизації підприємства: зростання тарифів для населення, загроза національній безпеці та територіальній цілісності держави, масове скорочення працівників підприємства, зменшення відрахувань до державного бюджету тощо.

Ця та інші причини призвели до того, що процес реструктуризації було розпочато лише у 2000 році, незважаючи на те, що перші спроби реформування галузі були започатковані ще у 1992 році із ратифікацією Польщею так званого I Залізничного Пакту. [2] Інтенсифікувати даний процес вдалося тільки із проголошенням офіційного курсу Республіки Польща на зближення із Євросоюзом і, як наслідок, адаптацією законодавства Польщі до європейських стандартів. Початок швидких реформ було покладено прийняттям закону «Про комерціалізацію, реструктуризацію та приватизацію державного підприємства «РКР» [3], за яким відбулося розмежування функцій управління майном «РКР» на три складові: залізнична інфраструктура (залізниці, ремонтні депо, технічне обладнання колій), пасажирські перевезення та вантажні залізничні перевезення. В подальшому було здійснено ще ряд нововведень, що суттєво наблизили Польщу до єдиних європейських стандартів транспортних перевезень. Розкриття суті цих реформ здійснено у наступних розділах звіту.

При попередньому аналізі результатів реформ у галузі залізничних перевезень експертами наголошувалося на результативності обраного курсу. За короткий проміжок часу Польщі вдалося як суттєво підвищити якість залізничних перевезень (зокрема пасажирських), так і зменшити величину тарифів. Все це стало результатом правильного визначення головної проблеми галузі — неефективної системи менеджменту в залізництві. Натомість слід відмітити і те, що починаючи з 2005 року процес реформування польської залізниці дещо уповільнився. У першу чергу це пов'язане із створенням потужних лобістських груп з числа осіб, які не зацікавлені в подальшому реформуванні «РКР». Аналіз даних груп та їх мотивів наведений у наступних розділах звіту.

Поточна ситуація в українському залізництві є віддзеркаленням процесів, що відбувалися в Польщі до початку здійснення галузевих реформ. З огляду на це досвід Республіки Польща у даному напрямку є надзвичайно корисним та практичним.

3. Стейкхолдери (зацікавлені сторони)

- Лобістські групи підприємців, що працюють на ринку автомобільних перевезень Польщі — ставлення до будь-яких реформацій у «РКР» підкреслено негативне. Причина — небажання мати сильних

конкурентів на ринку транспортних перевезень. Форма вираження свого ставлення — утворення парламентського лобі автопрому, що займається блокуванням законів, пов'язаних із залізницею.

- Профспілкова організація працівників залізниці — ставлення до реформаций у «РКР» стримано позитивне. Причина — бажання залізничників працювати за європейськими стандартами організації праці в галузі. Проте існує побоювання щодо зменшення діючого соціального пакету та щодо можливого повального скорочення кадрів. Форма вираження свого ставлення — підписання угоди між керівництвом «РКР» та профспілкою залізничників про гарантії соціального захисту працівників підприємства.
- Парламентські лобісти «РКР» — наявні як у національному так і в європейському парламентах. Всіляко відстоюють ініціативи по реформаций «РКР» під стандарти ЄС у сфері транспортних перевезень. Причина — депутати або особисто мають відношення до залізничної сфери, або їх політичні сили орієнтовані на дану категорію виборців. Проте слід зазначити, що реально такі групи не мають значних важелів впливу з огляду на незначну їх чисельність у нацпарламенті. Більш сильними є лобістські групи у європарламенті. Форма вираження свого ставлення — внесення на розгляд парламенту проектів законів, що «підганяють» нормативну базу Польщі під євростандарти у сфері залізництва.
- Міністерство фінансів Польщі — в цілому у відомстві є розуміння необхідності здійснення реформ у «РКР». Проте з огляду на специфіку даної установи, співпраця із нею є досить проблематичною. Причина — необхідність використання значного обсягу коштів на здійснення реформи, що в цілому може спричинити значне навантаження на державний бюджет Польщі. Форма вираження свого ставлення — підвищена вимогливість до фінансових пропозицій з боку Мінтрансу Польщі по здійсненню реформаций у залізничній сфері.
- Воєводства (обласні державні адміністрації) Польщі — ставлення до реформаций у «РКР» невизначене. Причина — з одного боку бажання воєводств покращити якість залізничних перевезень в межах своїх територій, з іншого — небажання робити це за власний кошт. Форма вираження свого ставлення — всебічне гальмування ініціатив уряду, що передбачають здійснення модернізації залізничної інфраструктури в регіонах за рахунок власних коштів регіонів.
- Приватні залізничні перевізники — ставлення до реформаций у «РКР» в цілому позитивне. Причина — створення умов для вільної конкуренції в сфері залізничних перевезень Республіки Польща. Проте існує окрема думка даної групи перевізників у питанні доступу до державних фондів для закупівлі залізничного транспорту.

Форма вираження свого ставлення — підписання угоди між керівництвом «РКР» та приватними перевізниками про чесну конкуренцію в сфері залізничних перевезень.

- Аналітичні організації, що займаються підготовкою проектних пропозицій на структурні фонди ЄС у сфері залізництва — ставлення до реформаций у «РКР» позитивне. Причина — можливість залучення значних коштів Євросоюзу на реформу системи управління залізницями Польщі та відсутність конкуренції з боку державних установ Польщі у підготовці якісних проектних пропозицій на структурні фонди ЄС. Форма вираження свого ставлення — всіляка підтримка реформ одночасно із небажанням передавати власний досвід підготовки якісних проектних пропозицій іншим організаціям.

4. Фактичні шляхи вирішення питання / проблеми

Таблиця 1.

Наслідки впровадження обраної програми дії по усуненню наявної проблеми.

Концептуальний підхід — впровадження програми комерціалізації, реструктуризації та приватизації державного підприємства «РКР».				
Найменування заходу як складової концепції	Форма втілення	Період впровадження	Позитивні наслідки впровадження	Негативні наслідки впровадження
Виділення з централізованої бухгалтерії «РКР» відокремлених бухгалтерій, що окремо обслуговують діяльність компанії в сферах пасажирських та транспортних перевезень, а також управління залізничною інфраструктурою.	Прийняття закону «Про комерціалізацію реструктуризацію та приватизацію державного підприємства «РКР» [3].	Закон прийнято 08.09.2000 р.	Здійснення комплексної аудиторської перевірки діяльності підприємства, формування громадської думки про необхідність реформування залізництва.	Інформація невідома.
Розмежування структури «РКР» на три основні складові: управління транспортними перевезеннями «РКР CARGO», управління залізничною інфраструктурою «РЛК» та управління пасажирськими перевезеннями «РКР INTERCITY».	Прийняття закону «Про залізничний транспорт» [4].	Закон прийнято 28.03.2003 р.	Досягнуте значне підвищення якості управління залізничною інфраструктурою.	Суттєве звуження можливостей держави в оперативному втручанні в діяльність компанії (зокрема під час виникнення надзвичайних ситуацій).

Виділення залізничних перевезень із загальної структури Міністерства транспорту Польщі.	Перетворення «РКР» на відкрите акціонерне товариство.	Грудень 2003 року	Поява приватних залізничних перевізників, підвищення якості пасажирських перевезень.	Викуп понад 90% акцій підприємства самою державою, що дозволяє говорити про умовне відділення залізниці від держави.
Реформування загальнопольської системи організації залізничних перевезень.	Розмежування перевезень на регіональні, міжміські та трансєвропейські	Фактично з 2003, хоча євродиректива прийнята ще у 2001 році	Введення чіткої спеціалізації підприємств, що дозволило суттєво підвищити якість їх послуг.	Передача найбільш зношеного рухомого складу на баланс найбільш розвинених (як правило регіональних) перевізників.
Запровадження механізму ліцензування підприємств, що працюють на ринку залізничних перевезень.	Створення окремої держ установи з ліцензування «Управління залізничного транспорту»[5].	Закон прийнято 28.03.2003 р.	Унормування процедури організації залізничних перевезень до стандартів ЄС, підвищення системи безпеки на залізниці.	Протекціонізм в одержанні ліцензій по відношенню до «державних» перевізників, певна декларативність самих ліцензій.
Створення державного фонду по фінансуванню витрат на модернізацію польської залізниці.	Постанова Ради Міністрів Польщі.	Лютий 2004 року	Можливість оновлення власного рухомого складу за держ. кошт всіма перевізниками Польщі.	Протекціонізм в одержанні підтримки по відношенню до «державних» перевізників.
Залучення коштів структурних фондів ЄС на модернізацію залізничної сфери Польщі.	Підготовка проектних пропозицій на фонди ЄС.	3 2001 року	Залучення значного обсягу зовнішніх інвестицій.	Необхідність звернення аплікантів до послуг спец організацій через відсутність в аплікантів досвіду.
Створення Міністерства регіонального розвитку Польщі.	Виокремлення зі складу Мінекономіки відповідного департаменту.	3 грудня 2005 року	Підвищення якості проектних пропозицій та оперативності їх підготовки.	Незнання даною структурою специфіки проектів у сфері залізництва.

На сьогоднішній день питання підтримки якості управління залізничними перевезеннями вирішене не повністю. Повноцінно вирішити дане питання — створити у Польщі систему приватних залізничних пере-

зень можливо лише за умови приведення залізничної колії до сучасних вимог, запроваджених у ЄС. До таких вимог відносять: здатність колії витримувати надвелику вагу на погонний метр; здатність колії приймати потяги надвисоких швидкостей; розширення мережі залізничних колій; відсутність технічних бар'єрів на національних кордонах. Допоки ці основні перешкоди не будуть виконані, приватні перевізники в умовах обмеженого доступу до державного фінансування не зможуть скласти реальної конкуренції підтримуваним державною перевізникам.

Таблиця 2.

*Дослідження ефективності та результативності
обраної програми дій.*

	Політика держави у вирішенні заявленої проблеми (по заходах)	Ефективність політики	Результативність політики
Впровадження програми комерціалізації, реструктуризації та приватизації державного підприємства «РКР»	Виділення з централізованої бухгалтерії «РКР» трьох відокремлених бухгалтерій.	Крок є ефективним. Дозволив зменшити поточні витрати на залізницю на 1/3.	Крок є результативним. Працівників психологічно підготовлено до наступних реформ у галузі.
	Розмежування структури «РКР» на три складові: «РКР CARGO», «РКР PLK», «РКР INTERCITY».	Крок є малоефективним. Виникла необхідність створення нових та ліквідації старих установ.	Крок є результативним. Встановлено межі відповідальності кожної із складових кампанії.
	Виділення залізничних перевезень із загальної структури Міністерства транспорту Польщі.	Крок є ефективним. Змінена система розподілу коштів між «РКР» та Мінтрансом.	Крок є результативним. Встановлено межі відповідальності кожної із складових кампанії.
	Запровадження механізму ліцензування підприємств, що працюють на ринку залізничних перевезень.	Крок є ефективним. Держава отримала додаткові надходження як плату за дозвільні документи.	Крок є результативним. В цілому покращено якість управління всередині залізничних компаній.
	Створення державного фонду по фінансуванню витрат на модернізацію польської залізниці.	Крок є малоефективним з огляду на високу затратність даного проекту.	Крок є результативним. Дозволив значно оновити рухомий склад регіональних перевізників.
	Залучення коштів структурних фондів ЄС на модернізацію залізничної сфери Польщі.	Крок є ефективним. В державу прийшли значні обсяги інвестицій при мінімальних фінансових витратах.	Крок є малорезультативним. Висока конкуренція з боку інших держав — нових членів ЄС.
	Створення Міністерства регіонального розвитку Польщі.	Оцінити результат неможливо.	Оцінити результат неможливо.

5. Можливості використання досвіду вирішення питання для України

В цілому можна стверджувати про подібність соціального, фізичного, економічного і політичного середовища сьогодношньої України та Республіки Польща початку реформ у галузі. Це дозволяє говорити про можливе використання польського досвіду та підходів в Україні.

Таблиця 3.

Можливі наслідки впровадження обраної програми дій в Україні.

Кроки у здійсненні обраної політики	Можливість використання підходів в Україні	Можливі наслідки використання підходів в Україні	
		позитивні	негативні
Виділення з централізованої бухгалтерії «РКР» трьох відокремлених бухгалтерій.	Цілком можливо.	Зменшення тіньового сектору економіки в даній галузі.	Значний супротив з боку зацікавлених осіб.
Розмежування структури РКР на три складові: РКР CARGO, «PLK», «РКР INTERCITY».	Цілком можливо.	Покращення системи менеджменту в кожній зі складових.	Скорочення чисельності працівників, задіяних у галузі.
Виділення залізничних перевезень із загальної структури Міністерства транспорту Польщі.	Частково можливо Висока вірогідність залишення залізничної інфраструктури в управлінні державою.	Створення передумов до вільної конкуренції в галузі.	Часткова або повна втрата контролю з боку держави над ситуацією в галузі.
Запровадження механізму ліцензування підприємств, що працюють на ринку залізничних перевезень.	Цілком можливо.	Упорядкування діяльності підприємств галузі до єдиних стандартів.	Можливість до вчинення корупційних дій з боку посадових осіб.
Створення державного фонду по фінансуванню витрат на модернізацію польської залізниці.	Частково можливо.	Створення більш прозорого механізму розподілу коштів.	Неможливість отримати зазначені ресурси недержавними перевізниками.
Залучення коштів структурних фондів ЄС на модернізацію залізничної сфери Польщі.	Майже неможливе. Відсутність зазначених програм, орієнтованих на Україну.	Зменшення обсягу витрат, що здійснюються за рахунок державного бюджету України.	Відсутність спеціалістів по підготовці якісних пропозицій.
Створення Міністерства регіонального розвитку Польщі.	Спрогнозувати результати по даному пункту неможливо.		

6. Висновки і пропозиції

Залізнична компанія «Польські залізниці» на сьогоднішній день залишається монополістом в системі залізничних транспортних перевезень в Республіці Польща. До початку реформування компанії система управління «РКР» розглядалася як недієва. Польські та залучені європейські експерти визнали існуючу централізовану систему управління неефективною. З огляду на це експертами була висунута пропозиція виділити «РКР» з державного транспортного сектору та в цілому перевести компанію на більш гнучку модель управління.

Активний процес реструктуризації було розпочато у 2000 році із прийняттям закону «Про комерціалізацію, реструктуризацію та приватизацію державного підприємства «РКР», за яким відбулося розмежування функції управління майном «РКР» на три складові: залізнична інфраструктура (залізниці, ремонтні депо, технічне обладнання колій), пасажирські перевезення та вантажні залізничні перевезення. В подальшому було здійснено ще ряд нововведень, що суттєво наблизили Польщу до єдиних європейських стандартів транспортних перевезень. За короткий проміжок часу Польщі вдалося як суттєво підвищити якість залізничних перевезень (зокрема пасажирських), так і зменшити величину тарифів. Все це стало результатом правильного визначення головної проблеми галузі — неефективної системи менеджменту в залізництві.

У запропонованому звіті здійснено аналіз процесу реформування «РКР» та узагальнено складнощі, що траплялися на шляху впровадження реформ. У дослідженні, крім того, здійснено аналіз груп осіб і організацій, зацікавлених/незацікавлених у реформах, а також мотивів їх діяльності. Поточна ситуація в українському залізництві є віддзеркаленням процесів, що відбувалися в Польщі до початку здійснення галузевих реформ. У зв'язку з цим у дослідженні здійснена спроба аналізу можливих наслідків впровадження в Україні аналогічної програми реформування «Укрзалізниці» — національного залізничного перевізника.

Використані джерела

1. Отчет 2004. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. // PKP PLK. Warsaw, 2005
2. Trzeci Pakiet Kolejowy / <http://www.mtib.gov.pl/prezentacje/99.html>
3. Ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji p.p. «PKP» oraz kolejne zmiany do ustawy / <http://www.mtib.gov.pl/prezentacje/227.html>
4. Ustawa o transporcie kolejowym oraz kolejne zmiany do ustawy / <http://www.mtib.gov.pl/prezentacje/226.html>
5. Załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 8 Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 31maja 2005 r. REGUL AMINORGANIZACYJNY Urzędu Transportu Kolejowego / http://www.utk.gov.pl/pstr/pdf/regulamin_organizacyjny_UTK.pdf

Шваюн Олександр

Правовий захист згідно з вимогами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод

Аналітичний звіт про стажування в Республіці Польща

1. Проблема, що досліджувалась під час стажування

Під час стажування в Польщі я ставив за мету дослідити проблему забезпечення ефективних засобів правового захисту стосовно оскарження надмірної тривалості судового провадження та ознайомитись з передовими методами управління в сфері державної служби та загальними принципами функціонування державної служби в цілому.

Законодавчою базою для функціонування держслужби в Польщі є Закон Республіки Польща «Про цивільну службу» [1], який взятий за основу при підготовці проекту Закону України «Про цивільну службу».

Позитивні сторони держслужби в Польщі можна підсумувати таким чином: існування чіткого розподілу політики і адміністрації, зокрема розподілу на чиновників і працівників державної служби, розвиток індивідуальної відповідальності чиновника, наявність систем прийому до праці на конкурсній основі, причому до всіх керівних посад є дуже важливі обов'язкові вимоги, серед яких є вимога відсутності судимості з вироком заборони брати участь у конкурсі на вищі посади цивільної служби, відсутності судимості з вироком заборони праці на керівних посадах, що пов'язані з розпорядженням публічними коштами (стосується чиновників цивільної служби) та чіткі засади підвищення по службі, існування суттєвого винагородження в цивільній службі, проведення тестів на аналітичні здібності, комунікативність, вміння керувати колективом та опір стресу.

Слід також відзначити наступні позитивні моменти функціонування держслужби в Польщі: під час проведення конкурсу на керівні посади існує вимога вміння користуватись комп'ютером, важлива також чітка конкурсна система призначення на вищі посади в цивільній службі, створення в 1991 року Національної школи публічної адміністрації, існування неупередженого і політично нейтрального виконання завдань доручених державою, прозора система проведення конкурсу та інформування про наявність вакансій (оголошення про вільні місця праці в Бюлетені цивільної служби та в мережі інтернет, наявність високого рівня умов для звернення про призначення в цивільній службі, зокрема вимога знання щонайменше однієї іноземної мови, наявність щонайменше дворічного стажу праці в цивільній службі, проходження підготовчої служби.

Незвичною для України, але очевидно корисною для запозичення є існування в Польщі специфічних заборон для членів корпусу цивільної служби, зокрема заборона маніфестувати публічно свої публічні погляди, заборона керуватися в праці індивідуальними або груповими інтересами. Для чиновників цивільної служби існують такі заборони — створення політичних партій та участь у їх діяльності, поєднання праці в цивільній службі з мандатом депутата органів місцевого самоврядування [2].

Протягом стажування у відділі з прав людини Департаменту Європейських договорів та угод Міністерства закордонних справ Республіки Польща я опрацював досвід цього відділу та його керівника pana Якуба Волашевича, Уповноваженого Міністерства закордонних справ Республіки Польща у справах, що розглядаються в Європейському Суді та безпосередньо ознайомився з роботою офісу Уповноваженого.

Позитивні моменти діяльності вказаного міністерства необхідно зазначити такі: можливість удосконалення для держслужбовців міністерства, а також і для держслужбовців інших міністерств удосконалити знання іноземних мов. Потрібно відзначити високий рівень знань іноземних мов працівниками офісу, зокрема англійської та французької та інших мов, а також високий рівень володіння англійською мовою держслужбовців Польщі.

Важливо відзначити також розподіл праці між Міністерством юстиції та Міністерством закордонних справ стосовно справ, що знаходяться в Європейському Суді з прав людини. Зокрема, перше відповідає лише за підготовку зауважень уряду, а друге виконує всю підготовчу роботу з отримання матеріалів, їх первинний аналіз, підготовку експертної оцінки з приводу порушень тривалості судового розгляду, наявність фінансової можливості для дружнього врегулювання справ даної категорії. Існування на національному рівні законодавчої можливості оскарження надмірної тривалості розгляду цивільних та кримінальних справ та отримання справедливої сатисфакції (Закон Республіки Польща «Про скаргу на порушення права сторони на розгляд справи в судовому провадженні в розумні строки» [3]) дозволяє істотно зекономити державний бюджет, прискорити розгляд та вирішення даних справ та підвищувати позитивний імідж держави на міжнародному рівні. Заслужує на увагу інформаційно-технічне забезпечення, а саме: чітка система письмової і електронної систематизації справ, технічне забезпечення держслужбовців (швидкісний інтернет, задовільне обладнання робочого місця), ефективна міжвідомча комунікація, узгоджена робота міністерств при передачі інформації для підготовки державних доручень, наявність безкоштовних медичних послуг для працівників в приміщенні міністерства, багаторівнева система доступу при пересуванні в середині міністерства [4].

Під час стажування у відділі, що є відповідальним за співпрацю з МЗС Польщі щодо справ, що розглядаються в Європейському Суді Департаменті судів загальної юрисдикції Міністерства юстиції Республіки Польща ознайомився з здобутками цього відділу, а саме: існування адміністративного нагляду за роботою суддів, зокрема щодо тривалості судового провадження, забезпечення швидкого отримання з судів матеріалів справ, причому в оригіналі, існування ефективної виконавчої служби, зокрема переведення роботи цієї служби на самофінансування та матеріальний стимул в роботі у формі отримання 15 відсотків із стягнутої суми з боржника та непідлеглисть виконавчої служби іншим відомствам, однак при цьому існує відділ в складі Міністерства юстиції, що здійснює нагляд за діяльністю державних виконавців, існування реєстру державних виконавців та вільний їх вибір зі сторони позивачів, залучення до роботи в Міністерстві юстиції суддів та прокурорів різного рівня в якості строкових контрактних працівників із збереженням суддівської практики та статусу суддів, що забезпечує краще порозуміння із судовою гілкою влади та кращого розуміння специфіки роботи суддів [5].

Заслуговує на увагу законодавче закріплення входження прокуратури в систему Міністерства юстиції та обіймання Міністром юстиції Польщі одночасно посади Генерального прокурора. Враховуючи мою специфіку роботи є також актуальним польський досвід у здійсненні перевірок щодо порушення прав затриманих в місцях позбавлення волі, де чітко розподілені обов'язки по департаментах, тобто в Польщі чітко виражена вузька спеціалізація, що забезпечує швидке і якісне виконання доручень та відсутність перевантаження держслужбовців.

Термін мого стажування припав на час оновлення кадрів в державних структурах, пов'язаного з виборами Президента Польщі та виборами в парламент. Хоча це накладало певні труднощі для узгодження місця проведення стажування, проте дозволило побачити, що спеціалісти, які обіймають керівні посади не змушені шукати нові місця з приходом нового керівництва. Новопризначений Міністр юстиції Польщі та Генеральний Прокурор, Збігнев Зьобро, підписав розпорядження [6], яким затвердив нову структуру департаменту, обов'язки заступників міністра. Цей документ цікавий для аналізу, оскільки розподіл повноважень між міністром та його заступниками дійсно забезпечує можливість для політичного бюро міністерства формувати правову політику держави, а не марнувати час на адміністративну роботу.

Для України однією із умов вступу в Європейський Союз є дотримання прав людини згідно міжнародних стандартів, викладених в Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Статистика звернень громадян України в Європейський Суд з прав людини та прийняті Судом рішення свідчать про тривожну тенденцію, яка невпинно наростає за останні роки, а саме — збільшення загальної кількості скарг на державу Україна, а також різкого збільшення кіль-

кості рішень Суду, в яких засвідчується порушення статей Європейської Конвенції. Всі ці факти негативно впливають на імідж держави та є перешкодою для наближення України до європейської інтеграційної перспективи.

Враховуючи тривалість розгляду справ в Європейському Суді з прав людини, слід відзначити що, переважно, існуючий стан справ в сфері дотримання прав людини є результатом тривалого функціонування радянської системи державного управління та безсистемного і неузгодженого правового законодавчого процесу. Незважаючи на зміну політичного керівництва держави, приходу чергового нового уряду, на жаль в Україні не проведено структурні зміни, які могли б забезпечити якісні зміни в сфері дотримання прав людини.

Зменшення кількості скарг до Європейського Суду з прав людини проти України є одним із основних завдань держави. Однак його виконання залежить від впровадження системних інституційних змін в системі судочинства.

Однією з найбільших груп справ проти України є скарги на тривалість судового провадження в цивільних та кримінальних справах та невиконання рішень судів. Також актуальною є тема дружнього врегулювання спорів з приводу поданих до Суду скарг. З цієї точки зору доцільно було вивчити досвід Республіки Польща, яка фактично позбавилась великої групи скарг в Європейському Суді з прав людини щодо тривалості судового провадження завдяки розробленню та впровадженню ефективного закону, яким було введено процедуру оскарження надмірної тривалості судового провадження та встановлено компенсаційні витрати внаслідок фіксування такого порушення в розмірі до 10 000 польських злотих (приблизно 3 000 доларів США). Малий відсоток справ проти Польщі щодо невиконання рішень судів (близько 4% всіх справ) є також результатом впровадження ефективної системи діяльності виконавчої служби.

2. Обсяг проблеми:

- 2.1 Можливість оскарження тривалості судового провадження не є винятково українською проблемою, а є актуальною для багатьох європейських країн. Дане питання можна використати як один із критеріїв визначення ефективності судочинства в країні. Невипадково в 2004 році в Румунії зібралися представники країн Європи для обговорення цієї проблеми та обміну досвідом щодо скорочення загальної тривалості судового провадження та виконання рішень національних судів.
- 2.2 Вказана проблема є характерною не лише для країн з перехідною економікою, а отже її подолання вимагає тривалих послідовних дій в реформуванні системи судочинства, а тому якісна зміна економічних показників в Україні може виступити в цій сфері лише як фінансова передумова.

2.3 Вважаю, що досвід Польщі є одним з найбільш прийнятних для використання в Україні. Однак необхідно враховувати, що Польща також запозичувала нові підходи від інших країн, зокрема французький досвід державного управління, італійський досвід в законотворчості, зокрема введення в силу закону про оскарження надмірної тривалості судового провадження. А тому важливо аналізувати первинний досвід, оскільки при адаптації в новому законодавчому середовищі не всі інновації можуть ефективно працювати. Слід також враховувати особливості польської юридичної моделі, де система виконань рішень суду та робота виконавчої служби суттєво відрізняється від української, а також входження прокуратури в Польщі в систему Міністерства юстиції Польщі. Істотною особливістю також є рівень розвитку юридичної системи Польщі, який випереджує Україну.

3. Стейкхолдери

Зацікавлені органи влади:

- Міністерство юстиції Польщі;
- Міністерство закордонних справ Польщі;
- Управління цивільної служби.

4. Фактичні шляхи вирішення питання / проблеми.

- 4.1 Використання польського досвіду у підготовці та впровадженні закону про оскарження надмірної тривалості судового провадження підвищить дієвість існуючих національних засобів судового захисту.
- 4.2 Доцільно також врахувати досвід Польщі у впровадженні системи виконання рішень суду. Також в Україні нещодавно схвалено Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», яким врегульовано порядок виконання рішень.
- 4.3 Вважаю, що підготовлені проекти законів відповідають європейським взірцям подібних законів та потребують швидкого прийняття Верховною Радою України. Звичайно, що виконання таких завдань залежить від людського фактору, тобто від професіоналізму та високого рівня державної етики держслужбовців, а тому прийняття проекту Закону України «Про цивільну службу» є нагальною потребою, яка вже давно потребує рішення.

5. Можливості використання досвіду вирішення питання для України

- 5.1 Ступінь відповідності соціального, фізичного, економічного і політичного середовища в Україні умовам Польщі є одним із найбільш прийнятним поряд із країнами Балтії, однак при цьому польський

досвід переважає, враховуючи ментальну схожість поляків та спільний історико-економічний розвиток в минулому та схожість негативних впливів за часів існування Радянського Союзу.

- 5.2 Можливості використання підходів Польщі в Україні оцінюю як прийнятні в цілому, а також в застосуванні надбань нормотворчої практики.
- 5.3 Наслідки використання залежать від опанування теоретичної бази та врахування української специфіки. А тому важливо використовувати не лише нові юридичні розробки, а й результати ефективності впровадження нових юридичних норм та їх гармонійність із правовою системою держави. Так, наприклад, зазначений польський закон про оскарження тривалості судового провадження містить максимальний розмір відшкодування, який є нижчим від середніх сум, присуджених Європейським Судом, що є безперечно економією державного бюджету, а з іншої сторони такий показник є надмірним для України. Найбільш прийнятним вважаю розмір відшкодування до 10 000 гривень. При цьому потрібно враховувати польський досвід, коли національні суди Польщі присуджували невеликі суми відшкодування в разі фіксації надмірної тривалості судового провадження, про що було зазначено в прецедентній практиці Суду.

6. Висновки і пропозиції

Польський досвід є прийнятним для імплементації прецедентної практики Європейського Суду з прав людини.

Схвалення Верховною Радою України проектів Законів України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», «Про порядок захисту права особи на судовий розгляд справи протягом розумного строку», «Про цивільну службу України» є нагальною потребою.

Потрібно розробити та впровадити державні програми коротко- та довгострокових стажувань державних службовців України в Польщі та інших державах Західної та Центральної Європи та запрошення експертів та держслужбовців Польщі для обміну досвідом та проведення експертизи в відповідних державних установах України.

Використані джерела

1. Закон Республіки Польща від 18.12.1998 р. «Про цивільну службу».
2. Кодекс етики цивільної служби Польщі від 11.10.2002 р.
3. Закон Республіки Польща від 17 червня 2004 року «Про скаргу на порушення права сторони на розгляд справи в судовому провадженні в розумні строки».

-
4. Висновки Міністерства юстиції Польщі про оцінку тривалості судового провадження в справах, що знаходяться на розгляді в Європейському Суді з прав людини.
 5. Закон Республіки Польща «Правовий устрій судів загальної юрисдикції».
 6. Розпорядження Міністра юстиції Республіки Польща від 09.12.2005 року №119/05/DO.

Щербаченко Володимир

Результативне залучення студентства до формування та реалізації державної політики у сфері вищої освіти: латвійський досвід для України

Аналітичний звіт про стажування у Міністерстві освіти та науки Латвійської Республіки

1. Проблема, яка досліджувалась під час стажування

У Латвії стажування відбувалося в Міністерстві освіти та науки (МОН). В ході навчального візиту досліджувались такі питання: форми та методи залучення студентства до вироблення та реалізації державної політики у сфері вищої освіти; умови, які забезпечують результативність залучення; можливість застосування латвійського досвіду в Україні.

2. Обсяг проблеми в ЄС та в Латвійській Республіці.

2.1. Масштаби питання

Ступінь участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики є одним із головних критеріїв її оцінки в країнах ЄС. Латвія, яка нещодавно стала членом Спільноти, має визнані успіхи у реформуванні та демократизації вищої школи, залученні студентства до вироблення та реалізації державної політики у сфері вищої освіти.

Латвійська республіка має розвинуту систему вищої освіти: 2005 р. у країні діяло 36 ВНЗ, в яких у навчалосся 130693 студентів (населення країни — 2,306 млн. осіб). Кількість студентів на 10000 мешканців у Латвії становить 556 осіб, що є другим показником у світі (Канада — 580, США — 520, Україна — 470). З огляду лише на наведені факти проблема врахування поглядів студентів як професійної категорії в процесі формування і реалізації державної політики у сфері вищої освіти є важливою для Латвії.

Залучення студентства до вироблення та реалізації державної політики у сфері вищої освіти у Латвії відбувається на постійній основі на двох рівнях:

1. національному рівні — через Раду вищої освіти, Комісію з акредитації навчальних програм, взаємодію із Саймой (парламентом), Міністерством освіти та науки;
2. базовому рівні (ВНЗ) — через органи студентського самоврядування (ОСС); участь у колегіальних органах врядування ВНЗ.

2.2. Історія питання

Питання залучення студентів до формування і реалізації державної політики у сфері вищої освіти постало одним з аспектів реформування системи вищої школи в ході суспільно-політичних змін кінця 1980-х–початку 1990-х рр. XX ст. Перші інститути та механізми залучення студентства до вироблення і реалізації державної політики з'явилися саме тоді (1991 р. в університетах країни виникли перші ОСС; цього ж року Латвійський університет схвалив свою нову конституцію та включив до неї безпрецедентне положення у відповідності до якого студентські представники у сенаті університету одержали право вето із питань, що стосуються студентів). 1994 р. студентські самоврядування Латвії об'єднались в Латвійський союз студентів (ЛСС).

Наступним етапом в розвитку систем залучення студентів до формування та реалізації державної політики у сфері вищої освіти стало ухвалення закону «Про ВНЗ» (1995). Цей правовий акт схвалив права та обов'язки різноманітних професійних груп у ВНЗ, надавши студентським представникам визначені квоти в колегіальних органах врядування ВНЗ. Також закон закріпив статус ОСС як невіддільної частини університетської системи самоврядування. Цим же актом парламент зробив право вето студентських представників обов'язковим для всіх ВНЗ Латвії. Той же закон «Про ВНЗ» обумовив створення Ради вищої освіти — провідного дорадчого колегіального органу з питань вищої освіти та визначив у ньому студентське представництво.

У подальшому встановлена законом система залучення студентів розвивалась і вдосконалювалась. Так, 2000 р. доповненнями до закону «Про ВНЗ» було розширено сферу застосування права вето: студентські представники одержали відповідні повноваження як у конституційних асамблеях (загальноуніверситетських зборах), у сенатах так і на факультетських радах. У 2006 р. парламент має схвалити новий закон «Про вищу освіту», норми якого зроблять обов'язковим фінансування ОСС з бюджетів ВНЗ.

2.3. Особливості інституційного середовища

В інституційному розвитку України та Латвії існують певні відмінності. Вони зумовлені значною мірою різними розмірами країн. Це проявляється і в системі вищої школи (так, кількість студентів в Україні — 2,7 млн., в Латвії — 0,13 млн.; кількість ВНЗ — 345 та 36 відповідно). Втім в інституційному середовищі вищих шкіл обох країн більше спільного, аніж відмінного. Зокрема, як для України так і для Латвії, характерна переважно дворівнева модель залучення студентства до вироблення і реалізації державної політики у сфері вищої освіти.

Серед важливих інституційних відмінностей варто назвати наступні.

1. В Україні суспільно активне студентство представлено трьома основними формами організацій громадянського суспільства (ОГС): студентськими НУО, профспілками та ОСС. Вони діють і на націо-

нальному, і на локальному рівні. В Латвії не існує студентських профспілок, а студентські союзи, які діють в університетах, є ОСС. Отже в Латвії на рівні ВНЗ студентство репрезентовано лише ОСС; студентських ОГС, створених поза межами університетів, не існує. ОСС Латвії об'єднанні у Латвійський союз студентів, окрім якого не існує студентських НУО із статутом національної організації.

2. Така ситуація спрощує залучення студентства: на національному рівні державні органи взаємодіють із керівними органами ЛСС (функціонально подібного до Всеукраїнської студентської ради), на базовому — із самоврядуваннями університетів.
3. ОСС в Латвії мають статус окремої юридичної особи, на відміну від України, де статус самоврядувань є практично не визначеним. Створені як автономні структури, ОСС Латвії значно більшою мірою незалежні від адміністрацій ВНЗ, аніж аналогічні структури в Україні. Разом із іншими факторами (законодавчо закріплені квоти представництва представників ОСС в колегіальних органах врядування ВНЗ; право вето студентських представників тощо) це дозволяє ОСС Латвії виступати справді незалежним і впливовим партнером державних інституцій та університетських адміністрацій у процесі вироблення та реалізації державної політики у сфері вищої освіти.

3. Стейкхолдери

Організовані зацікавлені групи щодо аналізованої проблеми такі:

- адміністрації ВНЗ;
- академічний персонал ВНЗ, який організовано представлений обраними представниками в органах врядування ВНЗ;
- ОСС;
- політичні партії;
- ЗМІ.

Зацікавлені органи влади: МОН, Міністерство у справах дітей та сім'ї.

За зростання участі студентства у виробленні і реалізації політики держави у сфері вищої освіти виступають насамперед самі ОСС. У цьому їх підтримують партії що, активно співпрацюють з ОСС. Молоді активісти партій формують в ОСС аналоги «дорослих» партій, змагаючись за місця у виборних органах ОСС. Позитивне ставлення партій до посилення ОСС помітно на динаміці схвалення законопроектів, що підтримують розвиток самоврядувань. Серед депутатського корпусу Самими головними лобістами на користь ОСС виступають колишні активісти студентського руху.

Опонують зростанню студентських впливів адміністрації ВНЗ, академічний персонал, часто — державні органи, відповідальні за реалізацію політики у сфері вищої освіти. Ставлення адміністрацій та академічного персоналу щодо досліджуваної проблеми може суттєво відрізнятися на рівні окремих ВНЗ.

4. Фактичні шляхи вирішення питання / проблеми

4.1. Концептуальний підхід та конкретні заходи, що використовуються

Концептуальний підхід щодо проблеми, яка розглядається, у Латвії визначається рамками сформованими в ході Болонського процесу. І хоча процеси демократизації вищої освіти, зростання залучення студентства у вироблення і реалізації державної політики відбувалися у Латвії ще до початку реалізації Болонської ініціативи, проте на сьогодні стандарти у даній сфері задаються саме нею.

Суть офіційної позиції урядів європейських країн щодо залучення студентства до вироблення і реалізації освітньої політики зводиться до наступного: студенти — це повноправні члени співтовариства вищої освіти, вони «мають брати участь і впливати на організацію і зміст освіти в університетах та інших ВНЗ». Принциповим є визнання «фундаментальної ролі ... студентських організацій у розвитку загальноєвропейського простору вищої освіти» та необхідності «збільшення реального залучення студентів у процес керування вищою освітою». У відповідності до цих принципів до Комісії (робочого та спостережного органу Болонського процесу) в якості консультативного члена було запрошено ESIB — Асоціацію національних спілок студентів у Європі.

Побудова Європейської зони вищої освіти на принципах партнерства є визначеною і узгодженою позицією урядів країн-учасниць Болонського процесу. Залучення представників організованого студентства, академічної спільноти, роботодавців до вироблення та реалізації державної політики у сфері вищої освіти дає можливість поєднати цілі суспільства, держави та інтереси ВНЗ.

4.2. Конкретні заходи, що використовуються

У Латвії залучення студентства до вироблення та реалізації державної політики у сфері вищої освіти відбувається на національному рівні (парламент, уряд) та базовому (ВНЗ). Кожному з рівнів відповідають свої **інструменти і механізми здійснення державної політики**. На національному рівні політика реалізовується через Раду вищої освіти, взаємодію із парламентом, МОН; шляхом залучення представників студентства до Комісії з акредитації навчальних програм.

На базовому рівні залучення відбувається через ОСС, участь студентських представників у колегіальних органах врядування ВНЗ, спеціальні процедури впливу (право вето).

Розглянемо ці інструменти і механізми докладніше.

Рівень ВНЗ. Участь студентства у врядуванні ВНЗ: представництво у колегіальних органах. Функціонування системи вищої освіти в Латвії регулюється насамперед Законом «Про ВНЗ» (1995р. із доповненнями та змінами 2000 р.).

Цей закон визначає ВНЗ як самоврядні, інституційно автономні заклади, врядування якими здійснюється персоналом (особовим складом) цих установ.

За законом особовий склад ВНЗ поділяється на три групи:

1. академічний персонал;
2. студенти;
3. інші (адміністративний та технічний персонал).

Органи врядування ВНЗ обираються із зазначених груп у пропорціях, визначених конституцією (статутом) ВНЗ. Мінімально допустимі норми представництва кожної групи ВНЗ визначені законом так:

- **конституційна асамблея** (найвищий представницький орган): академічний персонал — 60%, **студенти** — 10%;
- **сенат**: академічний персонал — 75%, **студенти** — 10%.

Порядок делегування ОСС своїх представників до колегіальних органів ВНЗ вони визначають самостійно.

Як бачимо, врядування ВНЗ хоча і передбачає обов'язкову участь студентства, в цілому є контрольованим академічним персоналом. Саме тому освітня система Латвії передбачає право вето — спеціальний інструмент для представлення інтересів студентів та адміністрації ВНЗ. Ним володіє ректор та представники студентства. Оскільки практичне застосування цього механізму реалізується студентами через ОСС розглянемо модель, за якою в країні функціонує студентське самоврядування.

Студентське самоврядування як правовий інститут діє у відповідності до Закону «Про ВНЗ». ОСС та їх національний союз зареєстровані як НУО, що діють для суспільного блага (цей статус надає НУО податкові пільги). Дотепер самоврядування значною мірою фінансувалися за рахунок дотацій із бюджетів університетів (розмір цих коштів визначався адміністрацією ВНЗ). Проте згідно нового Закону «Про вищу освіту», який знаходиться на розгляді у парламенті, в подальшому університети будуть зобов'язані фінансувати ОСС у розмірі 0,5% від свого річного бюджету. Це нововведення сприятиме більшій незалежності ОСС та зростанню їх здатності дієво відстоювати студентські інтереси.

Основним завданням ОСС є захист прав та інтересів студентів. Для реалізації цієї функції ОСС надані такі права (ст. 53,54):

1. Право бути представленими у всіх органах ВНЗ, що беруть участь у виробленні і прийнятті рішень.
2. Право вимагати та одержувати інформацію від усіх органів ВНЗ із будь яких питань, що стосуються студентів.
3. Представники студентського самоврядування можуть брати участь у складанні тестів та іспитів як спостерігачі (у разі якщо відповідне право закріплене положеннями ВНЗ).
4. Право вето.

Останнє право є особливо цікавим в силу його нетиповості для академічної системи багатьох європейських країн. Розглянемо його детальніше¹.

Право вето студентських представників вперше в латвійській системі вищої освіти з'явилося 1991 р. Із 2000 р. уповноважені активісти ОСС можуть використовувати це право у конституційних асамблеях, сенатах та факультетських радах всіх вищих шкіл.

Закон обумовив, що правовою основою застосування права вето є потреба у захисті прав та інтересів студентів. Право вето не зупиняє схвалене рішення остаточно. Ветування лише призупиняє вступ у силу схваленого рішення та розпочинає процедуру узгодження інтересів. Після застосування, яке, як правило, відбувалося усно протягом засідання, безпосередньо після схвалення рішення відповідний орган призначав комісію з примирення (половина чисельного складу комісії — студенти). Комісія схвалювала попередній варіант рішення, що враховувало інтереси обох сторін. Щоби бути прийнятим, це рішення має бути схвалено відповідним колегіальним органом університету більшістю у дві третини.

До 2003 р. студентські представники використовували право вето 15 разів в сенатах і понад 10 разів на факультетських радах. Жодного разу рішення не ветувалися у конституційних асамблеях ВНЗ.

Для більшої наочності наведемо приклади застосування права вето у сенаті Латвійського університету.

Національний рівень.

На національному рівні студентство представлено **Латвійським союзом студентів**. ЛСС — це НУО парасолькового типу, яка у 2005 р. згуртувала ОСС 29 ВНЗ, у яких навчалося 98% студентів країни. В Латвії, окрім ЛСС, не існує інших студентських НУО із національним

¹ Матеріали щодо практики застосування право вето, які наведено далі, подано за роботою Jānis Stonis and Juris Pūce. Students with veto rights in senate — reality. Текст презентації на щорічному форумі Європейського Товариства вищої освіти — EAIR, Прага, 2002.

статусом. Таким чином ЛСС виконує функції головного репрезентанта студентської спільноти країни². Його керівник представляє студентство Латвії в державних колегіальних органах, які беруть участь у формуванні і реалізації політики у сфері вищої освіти — Раді вищої освіти та Комісії з акредитації навчальних програм.

Рада вищої освіти розробляє стратегію розвитку вищої освіти та подає відповідні рекомендації МОН; приймає рішення щодо акредитації ВНЗ; готує пропозиції, висловлює думку та надає консультації Міністерству у всіх сферах та з усіх питань, які стосуються функціонування та розвитку вищої освіти тощо. Вона складається із 12 членів, затверджених парламентом за поданням МОН. Цей колегіальний орган включає в себе по одному представнику від ЛСС, Академії наук, Ради ректорів, Конфедерації працедавців, Профспілки працівників освіти та науки тощо. Діяльність і склад Ради регламентується гл.9 Закону «Про ВНЗ».

Комісія з акредитації навчальних програм (діє з 2001 р.). Функції цієї інституції зрозумілі із її назви. До складу Комісії включені представники ЛСС, Ради вищої освіти, Ради ректорів, представники МОН тощо — всього 7 постійних членів.

Як бачимо, студентське представництво у згаданих колегіальних органах є обов'язковим та має певні гарантії впливу (представник ЛСС має бути одним із 12 та 7 відповідно інших членів колегіального органу). Як один із членів цих органів голова ЛСС бере участь не лише у консультаціях уряду та розробці пропозицій, але й у прийнятті рішень, які безпосередньо впливають на вищу школу.

Отже, залучення студентства до вироблення та реалізації політики у сфері вищої освіти в Латвії здійснюється завдяки:

- наявності ОСС у ВНЗ;
- створенню умов, що забезпечують їм статус незалежних та рівних партнерів в процесі вироблення політики (статус окремої юридичної особи; обов'язкове фінансування з бюджетів ВНЗ);
- законодавчо визначеним процедурам та квотам залучення студентських представників до державних органів, що виробляють політику у сфері вищої освіти та у колегіальних органах врядування ВНЗ;
- праву вето студентських представників.

² Щоправда 2005 р. в студентському русі Латвії відбувся конфлікт, пов'язаний із тим, що лідери ОСС найбільшого ВНЗ країни — Латвійського університету після невдалої спроби досягти керівні позиції в ЛСС, відмовилось визнати повноваження нового керівництва. Це на певний час ускладнило для державних структур взаємодію із ЛСС, як з органом, що має легітимно репрезентувати все студентство країни. Зрештою конфлікт було полагоджено і ситуація нормалізувалася.

4.2. Оцінка заходів

Більшість із названих вище заходів та інструментів спрямованих на залучення студентства до вироблення та реалізації державної політики визнані в якості «позитивного» стандарту в європейських країнах³. Адже завдяки їх застосуванню:

1. Студентство залучено до прийняття та реалізації рішень.
2. Процес вироблення політики є узгодженим, враховує інтереси різних соціальних та професійних груп.
3. Учасники процесу вироблення політики краще розуміють позиції один одного. Це сприяє суспільному діалогу.
4. Створено інституційні можливості для узгодження інтересів та вирішення конфліктів.
5. Збільшується довіра студентства до органів влади.
6. Зміцнюються демократичні засади вищої школи, а її діяльність стає відповідною суспільним інтересам.
7. Державна політика у сфері вищої освіти приводиться у відповідність із стандартами Болонського процесу. Це сприяє євроінтеграції і покращує міжнародний імідж країни.

Негативні чинники вказаних інструментів та механізмів такі:

1. Вони роблять процес вироблення та прийняття рішень більш тривалим та складним.
2. Можуть породжувати недоброзичливі суперечки в процесі узгодження інтересів.

4.3. Чи вирішене питання на сьогоднішній день?

На сьогоднішній день проблема залучення студентів до вироблення і реалізації державної політики у сфері вищої освіти в Латвії в цілому вирішена. Про це свідчить законодавче забезпечення проблеми, існуюча практика залучення, результативність застосування описаних механізмів. Доказом вирішеності проблеми є висока зовнішня оцінка, яка дається існуючій системі взаємодії державних органів із студентством Латвії.

³ Оскільки право вето є найбільш контраверсійним із наведених заходів окремо наводимо думку латвійських експертів щодо практики його застосування: «Надання права вето студентським представникам грає важливу роль у зміцненні процесу демократизації врядування вищими навчальними закладами. Автори впевнені, що цей правовий інститут є важливим для системи врядування. Звичайно, часом застосування права вето заважає деяким необхідним рішенням для розвитку ВНЗ. Проте у більшості випадків застосування вето демонструє брак інформації та діалогу щодо відповідного рішення. Автори не радять всім країнам вводити право вето, водночас прийняття такої системи не послабить систему врядування у жодній з систем вищої освіти». Цит. за Jānis Stonis and Juris Pūce. Вказ. документ.

4.4. Чи можна вважати політику щодо вирішення проблеми ефективною і результативною?

Аналіз описаної політики дозволяє говорити про її:

1. результативність (вона має наслідком очікуваний позитивний результат);
2. ефективність (її здійснення практично не вимагає коштів; зумовлений цією політикою соціальний ефект є безсумнівно значним і має свій прояв у показниках економічної ефективності).

5. Можливості використання досвіду вирішення питання для України

5.1. Ступінь відповідності соціального, фізичного, економічного і політичного середовища в Україні умовам Латвії

Соціальне, фізичне, економічне і політичне середовища в Україні в цілому є подібним до умов Латвії кінця 90-х рр. XX ст. Таким чином латвійський досвід щодо залучення студентства до вироблення і реалізації державної політики у сфері вищої освіти може бути із успіхом застосовано в Україні. При цьому мають бути враховані відмінності в кількісних показниках, що характеризують системи вищої освіти двох країн.

5.2. Оцінка можливостей використання підходів Латвії в Україні в цілому, а також окремих заходів

Із позитивним ефектом в Україні можуть бути застосовані ті заходи та інструменти політики, які:

- забезпечують ОСС статус незалежних та рівних партнерів в процесі формування і реалізації політики (надання ОСС статусу окремої юридичної особи; їх обов'язкове фінансування з бюджетів університетів; надання студентським представникам права вето);
- закріплюють процедури та квоти залучення студентських представників у дорадчих колегіальних органах, відповідальних за вироблення державної політики у сфері вищої освіти, та у колегіальних органах врядування ВНЗ.

5.3. Можливі наслідки використання підходів або окремих заходів в Україні

Запровадження цих заходів та інструментів матиме такі позитивні наслідки:

1. Сприятиме реформуванню вищої школи, її демократизації та підпорядкуванню суспільним інтересам.
2. Приводитиме державну політику у сфері вищої освіти у відповідність стандартам Болонського процесу, кращим європейським практикам. Це сприяє євроінтеграційним процесам.

3. Збільшуватиме довіру студентства до органів влади.
4. Робитиме процес прийняття державних рішень більш узгодженим і таким, що враховує інтереси студентів.
5. Сприятиме подоланню негативних явищ (корупція, низька якість освітніх послуг, порушення прав студентів тощо) у вищій школі.
6. Створюватиме інституційні можливості для узгодження інтересів та вирішення конфліктів, що відбуваються на рівні окремих ВНЗ між/всередині окремих професійних груп та зменшуватиме завантаженість центральних органів державної влади необхідністю регулювати процес узгодження інтересів у конфліктних ситуаціях.

Водночас їх запровадження:

1. Викличе опір частини адміністрацій ВНЗ, представників ректорського корпусу.
2. Вимагатиме адміністративних зусиль для реалізації.
3. Зробить процес прийняття рішень більш тривалим та складним.

6. Висновки і пропозиції

За останні 15 років Латвія досягла успіхів у реформуванні системи вищої освіти, її демократизації. Зокрема досягнуто прогрес у практичному забезпеченні права студентів на участь у виробленні та реалізації державної політики у сфері вищої освіти. Здійснений аналіз дозволяє стверджувати наступне.

1. Державні органи України, здійснюють необхідні кроки щодо забезпечення прав студентів на участь в управлінні державними справами. В той же час державна політика у сфері вищої освіти щодо залучення студентства до її вироблення та реалізації все ще потребує вдосконалення та приведення у відповідність із кращими європейськими практиками. Чимало з інструментів політики, що використовуються для вирішення аналізованої проблеми у Латвії, можуть бути успішно використані і в Україні.
2. Відповідно до практики законодавчого регулювання діяльності Латвійської Ради вищої освіти та Комісії з акредитації навчальних програм, МОН України слід розробити та затвердити окреме положення, яке регулюватиме діяльність саме громадської ради із питань вищої освіти при МОН (зараз діяльність кількох громадських рад із різних напрямків регулюється одним документом). Нове положення має чітко визначати повноваження, структуру та склад учасників Ради (містити квоту студентського представництва, яка відповідатиме принципам паритетності).
3. МОН України варто сприяти ухваленню за основу з подальшим доопрацюванням проекту Закону України «Про студентське самоврядування в Україні». Цей законопроект містить низку правових

норм, які сприятимуть становленню ОСС як демократичних та незалежних інституцій. Зокрема, аналогічно до практики прийнятої у Латвії, до проекту закону внесені положення про виділення квот для студентських представників в колегіальних органах врядування ВНЗ, надання ОСС статусу юридичних осіб та обов'язкового фінансування ОСС з університетських фондів тощо.

4. МОН України треба ініціювати внесення доповнень до згаданого вище законопроекту, які передбачатимуть надання студентським представникам у колегіальних органах врядування ВНЗ та його структурних підрозділах права вето.

Використані джерела

1. «До зони європейської вищої освіти» (Комюніке зустрічі європейських міністрів, відповідальних за вищу освіту, м. Прага, 19.05.2001 р.) // «Болонський процес у фактах і документах (Сорбонна-Болонья-Саламанка-Прага-Берлін)» / Упорядники: Степко М.Ф., Болюбаш Я. Я., Шинкарук В. Д. та інш. — Тернопіль, 2003.
2. «Створення загальноєвропейського простору вищої освіти» (Комюніке конференції міністрів, відповідальних за вищу освіту (19–20.08. 2003 р. м. Берлін)) // «Болонський процес у фактах і документах (Сорбонна-Болонья-Саламанка-Прага-Берлін)» / Упорядники: Степко М.Ф., Болюбаш Я. Я., Шинкарук В. Д. та інш. — Тернопіль, 2003.
3. Підвищення ефективності вищої освіти — визначальний чинник зростання соціально-економічного потенціалу держави. Матеріали до доповіді міністра освіти та науки на підсумковій колегії Міністерства освіти та науки України (23 лютого 2006 року, м. Київ) // Освіта України. — №13 (706). — 17 лютого 2006 р. — С.2–9.
4. Law on Higher Education Establishments // http://www.aic.lv/rec/Eng/leg_en/LV_lik/HE_law_en.htm.
5. Andrejs Rauhvargers. Latvia in Bologna Process. Report on reforms in Latvia's higher education on the way towards European Higher Education Area. Rīga, 2003.
6. Bologna with student eyes. (ESIB's Bologna Analysis) // The National Unions of Students in Europe. Norway, Bergen, 2005, May.
7. IDB Summary Demographic Data for Latvia // US Census Bureau // <http://www.census.gov/cgibin/ipc/idbsum.pl?cty=LG>
8. Jānis Stonis and Juris Pūce. Students with veto rights in senate — reality. Текст презентації на щорічному форумі Європейського Товариства вищої освіти — EAIR, Прага, 2002.
9. Pārskatats par Latvijas augstāko izglītību 2004 gadā (skaitļi, fakti, tendencies) // Izglītības un zinātnes ministrija. Augstākās izglītības un zinātnes departaments. Rīga, 2005.

Яковлева Світлана

Забезпечення гарантованого отримання виплат, що призначені на утримання дітей в неповних сім'ях

Аналітичний звіт про стажування в Міністерстві у справах дітей та сім'ї Латвійської Республіки

1. Проблеми / питання, які досліджувались під час стажування

Під час стажування в Міністерстві у справах дітей та сім'ї Латвійської Республіки вивчалися такі питання: організація системи виплат, що передбачені на утримання дітей, які виховуються в неповних сім'ях на прикладі діяльності Фонду гарантій засобів утримання; механізми реалізації державної молодіжної політики; стратегія фінансування діяльності молодіжних громадських організацій; система опіки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; захист прав дітей.

Визначення проблеми:

Стабільність держави й економічний розвиток суспільства значною мірою залежить від фізичного та духовного здоров'я сім'ї, від ставлення держави до її проблем, інтересів і потреб. Сьогодні в суспільстві усвідомлюється соціальна цінність сім'ї, її визначальна роль у вихованні, формуванні та розвитку особистості дитини. Проте виховний потенціал сім'ї знижується через проблеми, які виникають у взаємовідносинах сім'ї та держави, а також у внутрішньосімейних стосунках.

Низький рівень добробуту переважної більшості сімей, особливо неповних, призводить до зменшення їх витрат на виховання та забезпечення розвитку дитини. Негативно впливає на процес виховання дітей високий рівень бідності, і не лише в розумінні рівня доходів та споживання. Бідність є комплексним поняттям, що включає такі аспекти як освіта і охорона здоров'я, можливість участі в соціальних та політичних процесах, особиста безпека і свобода, тощо.

Крім того, занепокоєння викликає недостатній рівень матеріального забезпечення, що безпосередньо відображається на реалізації виховної функції сім'ї: адже дорослі змушені поєднувати декілька форм зайнятості, погоджуватися на ненормований робочий день, значно менше уваги приділяють дітям, які покинуті напризволяще або перебувають під опікою бабусь і дідусів. Тож, найгострішою проблемою неповних сімей є матеріальне забезпечення і виховання дітей здоровими і соціально благополучними. Проте, загальна характеристика рівня життя неповних сімей свідчить, що саме ця група населення є однією з найбільш

уразливих. Ці сім'ї також найменш захищені в соціально-психологічному відношенні та гостропроблемні щодо забезпечення батьківським вихованням дітей, а отже потребують ефективного соціального захисту.

2. Обсяг проблеми (у країні закордонного стажування)

Згідно норм цивільного законодавства Латвійської Республіки, дитина до досягнення нею повноліття перебуває на утриманні батьків. Існує право та обов'язок кожного з батьків піклуватися про дитину та її майно, а також представляти в особистих і майнових правах. В свою чергу, піклування про дитину включає в себе надання утримання, тобто забезпечення їжі, одягу, місця проживання і турботи про здоров'я, виховання та освіти дитини. Кожен з батьків відповідно до свого майнового стану повинен приймати участь в утриманні своєї дитини, надавати їй все найбільш необхідне не зважаючи на те, проживає дитина разом з ним чи ні. Обов'язок батьків утримувати дитину є абсолютним. Він покладається на батька та матір доти, поки дитина сама не буде здатною себе забезпечити.

Загалом в Латвії мешкає близько 90 тис. дітей віком до 18 років. Разом з тим, за офіційними даними в 2004 році в неповних сім'ях проживало близько 12 тис. Дітей [13]. Це становить близько 15% всіх дітей Латвії. Однак, реальна кількість таких дітей є набагато вищою — існують такі сім'ї, в яких батьки офіційно не розлучені, проте не живуть разом.

Латвія — одна з небагатьох країн Європи, де населення з часів Першої світової війни скоротилося. Загальна чисельність населення Латвійської Республіки зараз становить близько 2,35 млн. осіб. З них на осіб віком до 30 років припадає 32% громадян. Натомість, останні роки засвідчили таку тенденцію, що молодь масово виїжджає за кордон на навчання чи працевлаштування, не повертаючись в подальшому на батьківщину. Латвія — індустріально-аграрна країна з низьким рівнем розвитку економіки. Отже, на думку латвійських економістів, основна причина виїзду населення за кордон полягає у відсутності сприятливого соціально-економічного середовища, відсутності інвестицій та єдиного працюючого плану з розвитку країни. За підрахунками ООН, за існуючих демографічних показників в 2010 році населення Латвії становитиме вже близько 1 млн. осіб, тобто скоротиться вдвічі [13].

Офіційна статистика свідчить: до числа найбідніших жителів країни відносяться сім'ї, в яких виховується троє і більше дітей, неповні сім'ї та сім'ї з інвалідами. На ці категорії припадає 46% сімей Латвії. Тож, можна стверджувати, що близько половини латвійців живе на межі бідності. Останні дослідження показали, що 43% дітей Латвії народжується поза шлюбом, а значить, потенційно потрапляють в категорію незаможних громадян. Це пов'язано з тим, що до останнього часу

в Республіці Латвія система соціального захисту громадян розвинена не повною мірою. Особливо проблемною залишається ситуація із соціальним захистом дітей з неповних сімей.

Неповні сім'ї. Так прийнято називати ті сім'ї, у складі яких відсутня шлюбна пара, тобто батько або мати. Вони складаються з матері або батька з дітьми (частіше матері з дітьми); до групи неповних сімей відносять також ті сім'ї, до яких окрім матері чи батька з дітьми входить один із батьків матері (батька). Це так звані «осколкові» сім'ї, які утворюються внаслідок розлучення, овдовіння та безшлюбного материнства. Їх кількість значно зросла після Другої Світової війни внаслідок загибелі чоловіків та збільшення контингентів удів.

Високий рівень розлучень та поширення безшлюбного материнства спостерігається в багатьох європейських та інших країнах світу. Зокрема в Україні існує стійка тенденція до зростання частки неповних сімей. Її прояв розпочався у 70–80-ті роки, коли значно збільшилася кількість розлучень; особливо посилюється цей процес у кризовому соціумі перехідного періоду. Тенденція зростання частки неповних сімей була зумовлена одночасною дією трьох головних чинників: підвищенням рівня розлученості, підвищенням рівня смертності та збільшенням орієнтації на безшлюбне материнство. Останньому сприяло також розповсюдження різних форм неофіційних шлюбно-сімейних стосунків [10].

З огляду на зазначене, важливим важелем у сфері соціального захисту неповних сімей з дітьми мала стати гарантія надання державної допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею повноліття.

У 2004 році Урядом Латвійської Республіки в структурі Міністерства в справах дітей та сім'ї було створено Фонд гарантії засобів утримання.¹⁴ Основним завданням фонду є надання матеріальної допомоги самотнім матерям та батькам на утримання неповнолітніх дітей. Така допомога призначається в разі, якщо один з батьків відмовляється, або не має можливості утримувати дитину. В такому разі фінансові зобов'язання одного з батьків бере на себе держава. В подальшому з особи, за яку здійснювалася виплата, вираховується величина сплачених коштів.

Ідея створення фонду належала Першій Латвійській партії, що в 2004 році порушила питання дітей та сім'ї. Передумовою стала катастрофічна демографічна ситуація в країні. В 1988 році в Латвії народилося 42000 дітей, в 2000 — лише 18000, а в 2003 році вже 21000 дітей [13]. Протягом року до уряду надходило близько 2000 звернень від самотніх матерів, що не мали змоги утримувати своїх дітей. Досліджуючи практику інших країн, таких як Франція та Португалія, було прийнято за доцільне створення державного фонду, який би забезпечував гарантоване одержання коштів на утримання дітей неповними сім'ями.

До внесення змін в законодавство Латвії, якщо батько дитини ніде не працював офіційно, хоча неофіційно отримував заробітну плату і на утримання дитини нічого матері не виділяв, судовий виконавець нічого не міг вдіяти. Крім того, якщо впродовж 10 років аліменти не сплачувалися і про боржника просто забували, то зараз за новими нормами закону терміну припинення виплати аліментів не існує. Тобто держава сплачує дитині кошти до 18 років, а потім вираховує борг у неплатника до того моменту, поки він не розрахується, утримуючи крім того податок в розмірі 6%.

З моменту, коли встановлені рішенням суду кошти на утримання дитини замість одного з батьків, починає сплачувати Фонд гарантії засобів утримання, він стає боржником держави.

У деяких країнах ЄС також можливо запросити виплату суми боргу через третю особу, наприклад банк. Крім того, деякі країни-члени ЄС також мають громадські фонди, які є доступними в разі, якщо боржник не має можливості сплачувати утримання.

Новостворений Фонд зумів суттєво покращити проблемну ситуацію в Латвії. З огляду на це, досвід Республіки Латвія міг би бути цікавим і для України.

3. Стейкхолдери (зацікавлені сторони)

Зацікавлені органи влади:

Міністерство в справах дітей та сім'ї розпочало свою роботу в той час, коли демографічна ситуація в Латвії була критичною. Зокрема в 2001 році кількість розлучень в Латвії була однією з найвищих в Європі. Серед 1000 зареєстрованих шлюбів 611 було розірвано [14]. В наступні роки ця тенденція лишається незмінною. А отже і кількість дітей, що потребує допомоги щороку зростає. Фонд гарантії засобів утримання було створено Міністерством задля гарантованого забезпечення утримання неповними сім'ями фінансової допомоги.

Суди. В Республіці Латвія існують сирітські та волостні суди — це заклади, утворені самоврядуваннями, на їх території вирішують питання опіки, всиновлення та захисту приватних і майнових інтересів дітей. Роботу сирітських (волосних) судів з питань опіки, всиновлення та захисту інтересів дітей контролює та керує методично Міністерство в справах дітей та сім'ї.

Виконавча служба. Відповідно до прийнятого в 2002 році закону «Про присяжних судових виконавців» судові виконавці не є державними службовцями і ведуть індивідуальну практику. Має місце подвійний статус: не зважаючи на вільну професію та повністю незалежну господарську діяльність судовий виконавець зберігає тісний зв'язок з державною юстицією, прирівнюється до посадової особи та має виключну монополію на виконання рішень суду [15].

Згідно постанови уряду №124 від 1999 року судовий виконавець має отримувати до 5% з утриманої суми [15]. Як правило, це невеликі гроші. Крім того, виконуючи значну частину роботи по утриманню аліментів, судовий виконавець абсолютно нічого не отримує від держави. Довідки виконавця, якщо вони пов'язані з утриманням коштів, видаються безкоштовно, так само його коштом відбувається розсилка постанов щодо кожної справи. Де-факто судові виконавці повністю працюють на користь Фонду гарантії засобів утримання, нічого з цього не отримуючи. Таким чином, їх діяльність є не надто ефективною. При Міністерстві юстиції Латвії створено робочу групу, яка займається розробкою цього питання та готує відповідні рішення.

Державна поліція. В Латвії існує чимало випадків ухилення батьками від сплати коштів на утримання своїх дітей, що карається, відповідно до ст. 170 Кримінального кодексу, позбавленням волі, арештом, виправними роботами або грошовим штрафом [15]. Оскільки таких випадків дуже багато, це суттєво додає роботи правоохоронним органам, які в свою чергу, рекомендують своїм «клієнтам» вирішувати такі питання у приватному порядку і відмовляються приймати заяви.

Організовані зацікавлені групи (поза державним сектором):

Перша Латвійська партія — консервативна партія, створена в 2002 році. В Сеймі Латвійської Республіки працюють 14 депутатів партії. ПЛП належить три міністерських портфелі: міністр в справах дітей та сім'ї, міністр зв'язку та міністр внутрішніх справ. Ідея створення Фонду гарантії засобів утримання належала міністру в справах дітей та сім'ї Айнару Баштіксу, що суттєво додало голосів Першій Латвійській партії на чергових виборах в Сейм.

Опозиція в Сеймі. Запропонований Першою Латвійською партією проект створення Фонду гарантії засобів утримання не був одразу підтриманий в Сеймі. На весняній сесії Сейму 2004 року після проходження двох читань депутати відправили проект до Кабінету міністрів. Проте, на прохання Міністра з питань сім'ї та дітей Айнара Баштікса, Прем'єр-міністром Латвії було скликано позачергове засідання і прийняті поправки пройшли голосування в Сеймі.

4. Фактичні шляхи вирішення питання / проблеми

4.1. Концептуальний підхід та конкретні заходи

(дії, інструменти політики), що використовуються

Фактичне вирішення проблеми розпочалося в 2004 році, коли Міністерство дітей та сім'ї Республіки Латвія розробило нормативні акти, що регулювали створення Фонду гарантії засобів утримання.

Згідно Закону «Про Фонд гарантії засобів утримання» Фонд: [14]

- забезпечує виплату дітям коштів в тому випадку, коли один з батьків їх не сплачує, і стягнення з нього коштів неможливо;
- розпоряджається виділенням з державного бюджету, а також стягнутими з боржників коштами, забезпечує контроль за їх використанням;
- в порядку, визначеному Кабінетом міністрів, реєструє осіб, яким сплачено кошти з державних коштів та боржників.

Для цього п.3 статті 1 Закону вводиться поняття «боржник», яким є один з батьків, котрий за рішенням суду має сплачувати кошти на утримання своєї дитини і який не виконує рішення суду або виконує його не забезпечуючи мінімального обсягу коштів на утримання дитини, визначеного Кабінетом міністрів згідно ч.5 статті 179 Цивільного кодексу Латвійської Республіки [15].

Боржнику висилається повідомлення з інформацією про його боргові зобов'язання перед державою (рис. 1), вказується, що сума боргу з кожним роком буде збільшуватися на встановлені законом 6 відсотків. У зобов'язання не існує строку давності — це означає, що до кінця життя на будь-яке його майно може бути накладено стягнення.

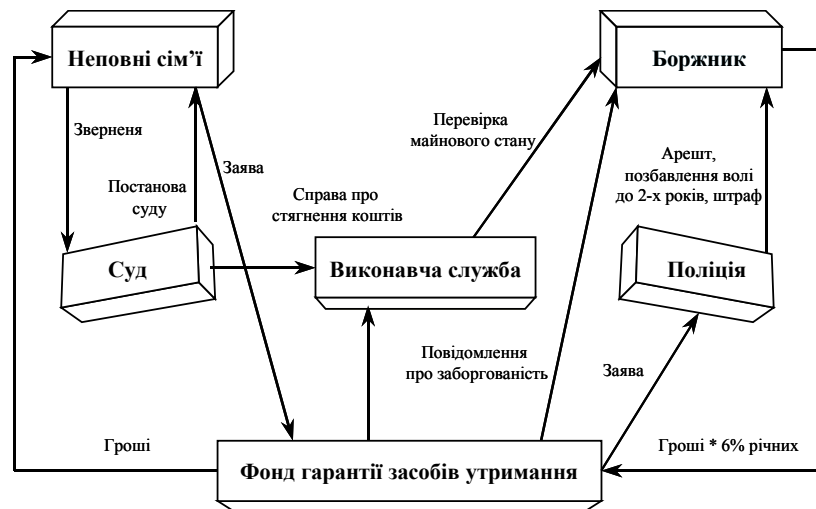


Рис. 1. Схема роботи фонду гарантії засобів утримання

Фонд гарантії засобів утримання направляє повідомлення судовому виконавцю, в діловодстві якого знаходиться справа про стягнення коштів. Згідно закону, судовий виконавець регулярно перевіряє майновий стан відповідача. Щойно з'являються якісь зміни його фінансового стану, негайно відбувається процес утримання з майна або доходів боржника.

Якщо існують підстави вважати, що боржник ухиляється від покладеного на нього судом зобов'язання піклуватися про своїх дітей, а саме, якщо його не можуть знайти ні судовий виконавець, ні його місце

перебування невідомо поліції самоврядування, або його неможливо знайти за декларованим місцем проживання, адміністрація фонду подає заяву до поліції про притягнення його до кримінальної відповідальності за ухилення від сплати коштів на утримання дитини. На підставі цієї заяви поліція може відкрити кримінальну справу та оголосити цю особу в розшук та за потреби залучати відповідні міжнародні організації.

Згідно Кримінального кодексу особа, що ухиляється від забезпечення своїх дітей коштами на утримання, якщо це зобов'язання покладено на нього рішенням суду, карається позбавленням волі на строк до двох років, арештом або грошовим штрафом до 50 мінімумів заробітної плати.

4.2. Оцінка заходів (позитивні і негативні чинники)

Створення Фонду гарантії засобів утримання дозволило забезпечити гідні умови для життя та виховання дітей, батьки яких не мають можливості їх утримувати.

Крім того, можна відзначити суттєве підвищення відповідальності батьків, які раніше ухилялися від своїх обов'язків по утриманню власних дітей та сім'ї. Після регулювання відповідної законодавчої бази, що стосується діяльності Фонду та кримінальної відповідальності в разі навмисного ухилення від сплати аліментів, чимало батьків почали добровільну сплату своїх зобов'язань.

4.3. Чи вирішене питання на сьогоднішній день?

Питання забезпечення гарантованого отримання виплат, що призначені на утримання дітей в неповних сім'ях на сьогоднішній день в Латвії є вирішеним. Два роки практичної діяльності Фонду засвідчили значну дієвість його роботи.

Згідно даних Латвійської ради судових виконавців у 2003 році 11400 неповнолітніх дітей не отримували від своїх батьків аліменти в повному обсязі, 6 тис. судових позовів суд визнав неможливими щодо стягнення аліментів. За перший рік діяльності Фонду до його послуг звернулося більше 6 тис. громадян, в 2005 році у вигляді допомоги сплачено близько 2 млн. лат. Допомогу отримали всі, хто звернувся та отримав призначення за заявою, а в бюджет на 2006 рік закладено більше ніж 5 млн. лат. [14]

Після створення Фонду, Сеймом країни було внесено ряд поправок в законодавство, що регулює виплату допомоги дітям з неповних сімей. Паралельно було створено систему обліку боржників. На даному етапі ставиться питання про зростання обсягу коштів, що закладають до держбюджету на такі виплати.

4.4. Чи можна вважати політику щодо вирішення проблеми ефективною і результативною?

В цілому діяльність Фонду гарантії засобів утримання є результативною, адже допомогу отримують майже всі, хто по неї звертається. Проте, така політика малоефективна. У 2005 році на 2 млн. лат виплат припадає тільки 80 тис. лат стягнених коштів боржників, тож існує необхідність розробки більш ефективних механізмів в частині повернення коштів.

Крім того, якщо один з батьків дитини перебуває за кордоном, у судового виконавця немає легальної можливості стягнути аліменти, адже він може діяти лише на території своєї країни. Щоб стягнути борг з боржника, що перебуває за межами країни потрібно звертатися до судових виконавців інших держав. Проте угоду про юридичну допомогу у Латвійській Республіці укладено лише з деякими країнами, з більшістю країн таких угод не існує.

5. Можливості використання досвіду вирішення питання для України

5.1. Ступінь відповідності соціального, фізичного, економічного і політичного середовища в Україні умовам країни стажування

В цілому можна стверджувати про подібність передумов створення Фонду гарантії засобів утримання в Латвії соціальному, фізичному, економічному та політичному середовищу в Україні.

Труднощі переходу до ринкової економіки та до нової соціальної структури суспільства у 90-ті роки ХХ століття спровокували в Україні гостру демографічну кризу. Тенденції розвитку шлюбно-сімейних процесів і структур занадто чутливі до змін соціально-економічних умов життя. Окрему проблему становлять неповні сім'ї.

За даними перепису населення 2001 р. в Україні 2,3 млн. неповних сімей. [10] Найгострішою проблемою таких сімей є матеріальне забезпечення і виховання дітей здоровими і соціально благополучними. Проте, загальна характеристика рівня життя неповних сімей свідчить, що саме ця група населення є однією з найбільш вразливих. Негативно впливає на процес виховання дітей високий рівень бідності. Загалом, за критерієм прожиткового мінімуму в Україні близько 50% населення є бідним.

Протягом останнього року в Україні проведено значну роботу з врегулювання нормативно-правової бази стосовно сімей з дітьми. Прийнято Закони України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону дитинства», який спрямовано на забезпечення соціально-правового захисту дітей, [5] «Про організаційно-правові умови соціального

захисту дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [2] та «Про основи соціального захисту бездомних громадян та безпритульних дітей».[3] Розроблено низку нормативно-правових актів, у тому числі законопроектів «Про державну підтримку сімей у вихованні дітей» [8], «Про оздоровлення та відпочинок дітей». [9]

У червні 2005 року видано Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей», яким передбачено реформування системи соціального захисту дітей, а також розробку проекту національного плану дій на 2006–2016 роки щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини.

Статтею 181 Сімейного кодексу України визначено способи виконання батьками обов'язку утримувати дитину. Зокрема, частиною п'ятою зазначеної норми встановлено, що якщо місце проживання батьків невідоме, або вони ухиляються від сплати аліментів, або не мають можливості утримувати дитину, дитині призначається тимчасова державна допомога. [1] Передбачається, що порядок призначення цієї тимчасової державної допомоги визначатиметься Кабінетом Міністрів України. Проте на даний час такого порядку ще не існує.

Стягнення аліментів за виконавчими документами, відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», проводиться Державною виконавчою службою. [4] 18 лютого 2004 року Міністерство юстиції України за підсумками діяльності останніх років констатувало, що протягом року державними виконавцями стягується на користь громадян та юридичних осіб усіх форм власності близько 12% від загальної суми, що підлягала стягненню. З огляду на ці цифри глибоке занепокоєння викликає той факт, що від виконання рішень суду залежить забезпечення гідних умов життя дітей, на утримання яких сплачуються аліменти. В результаті невиконання аліментів діти позбавляються найнеобхіднішого — коштів на придбання харчів, одягу, медикаментів тощо, тобто фактично позбавляються дитинства. Статтею 5 Сімейного кодексу України встановлено, що держава бере під свою охорону кожну дитину, яка позбавлена належного батьківського піклування. А на практиці діти осіб, що ухиляються від сплати аліментів або не мають можливості їх утримувати, залишаються соціально незахищеними.

З першого січня 2006 року набуває чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо призначення тимчасової державної допомоги дітям». [6] Закон розроблений з метою законодавчого врегулювання порядку призначення дітям, що не утримуються батьками, тимчасової державної допомоги. Його завданням є забезпечення гідних умов життя дітей. Стосується він, зокрема, Сімейного кодексу України. Але порядок призначення та виплати тимчасової державної допомоги дітям буде розроблений і затверджений Кабміном тільки з лютого 2006 року. У відповідність із Законом також повинні бути приведені існуючі нормативно-правові акти.

5.2. Оцінка можливостей використання підходів країни стажування в Україні в цілому, а також окремих заходів (інструментів)

Створення за досвідом Латвії державного Фонду, який би сплачував замість одного з батьків кошти на утримання дітей неповним сім'ям в Україні забезпечило б гарантоване одержання ними таких виплат.

Для функціонування подібного фонду в Україні необхідно внести зміни до нормативно-правової бази. Зокрема зміни до:

- Сімейного кодексу України;
- Кримінального кодексу України;
- Закону України «Про державний бюджет» — в частині розподілу видатків;
- Закону України «Про органи та служби в справах неповнолітніх і спеціальні установи для неповнолітніх» — в частині визначення конкретних нормативів щодо штатної чисельності працівників цих служб, тощо.

З огляду на масштаби питання в Україні, для діяльності фонду буде необхідна регіональна структура, що можливо реалізувати на базі служб в справах неповнолітніх. Проте це потребує додаткового кадрового та технічного забезпечення. Потрібно буде створити відповідні структурні підрозділи. Таким чином, необхідно переглянути штатну чисельність працівників органів та служб. При цьому можливо збільшення кількості працівників. Однак, це питання можна вирішити за рахунок інших підрозділів не збільшуючи загальну кількість, що в свою чергу може викликати міжвідомчі суперечки.

Окрім того, вже прийнятий Закон України «Про внесення змін до Сімейного кодексу України щодо збільшення розміру аліментів на дітей»⁷ дублює положення Закону України від 8 вересня 2005 року №2853–IV «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо призначення тимчасової державної допомоги дітям» [6]. А норма пункту 3 частини 1 закону суперечить Конституції України в частині перекладання обов'язків батьків по утриманню дітей до їх повноліття на державу.

Таким чином, створення державного Фонду, який би сплачував кошти на утримання дітей неповним сім'ям в Україні потребуватиме суттєвого врегулювання нормативно-правової бази та тривалого часу.

5.3. Можливі наслідки використання підходів або окремих заходів в Україні.

На початковому етапі такий проект буде потребувати значних видатків з Державного бюджету України. Але кошти, виплачені дітям у вигляді тимчасової державної допомоги, підлягатимуть стягненню з платника аліментів до Державного бюджету у судовому порядку. Пове-

рнення коштів до бюджету, таким чином, буде залежати від органів судової та виконавчої влади. Проте, передбачити скільки знадобиться коштів на вирішення цієї проблеми досить складно.

Запровадження державної допомоги дітям згідно вже внесених нещодавно змін до чинного законодавства в умовах 2006 року щорічно потребуватиме додаткових коштів на 1 дитину віком до 6 років у сумі 1353,6 грн. та для дитини віком від 6 до 18 років — 1684,8 грн.

Проте, ідея створення фонду заслуговує на увагу за умови відповідного законодавчого врегулювання та розробки дієвих механізмів стягнення коштів боржників до державного бюджету.

6. Висновки і пропозиції

В умовах соціально-економічних перетворень в країні значення сім'ї, її добробуту та виховного потенціалу набуло особливої ваги. Низький рівень достатку переважної більшості сімей, особливо неповних, призводить до зменшення їх витрат на виховання та забезпечення розвитку дитини. Це пояснюється нестабільною сферою зайнятості, поширеним безробіттям, низьким рівнем соціального розвитку значної частки малих міст тощо.

Засоби цілеспрямованого впливу на ці процеси передбачають нагальне вивчення проблемної ситуації щодо становища неповних сімей. Йдеться про формування системи державної підтримки дітей в неповних сім'ях в Україні, що має передбачати:

- розробку інноваційних програм соціального захисту дітей та молоді, враховуючи вимоги нових соціально-економічних перетворень в Україні;
- підвищення частки державного, регіональних та особливо місцевих бюджетів на поліпшення становища неповних та малозабезпечених сімей;
- врегулювання законодавчої бази з питань соціального захисту сімей та дітей в Україні.

Створення державного фонду за досвідом Латвійської Республіки, що гарантуватиме виплату коштів на утримання дітей неповними сім'ями, має вирішити питання забезпечення гідних умов життя дітей, які не утримуються батьками належним чином. За умови відповідного законодавчого врегулювання та розробки дієвих механізмів стягнення коштів боржників до державного бюджету, впровадження фонду сприятиме створенню оптимальних соціально-економічних умов для становлення, розвитку, повноцінного і самодостатнього функціонування сім'ї та виховання в ній дітей, підвищення відповідальності батьків за власних дітей та рівня економічної спроможності і соціальної захищеності дітей.

Використані джерела

1. Сімейний кодекс України, Закон від 10.01.2002 №2947–III.
2. Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13.01.2005 №2342–IV.
3. Закон України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» від 02.06.2005 №2623–IV.
4. Закон України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 №606–XIV.
5. Закони України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону дитинства» від 03.02.2005 №2414–IV.
6. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо призначення тимчасової державної допомоги дітям» від 08.09.2005 року №2853–IV.
7. Закон України «Про внесення змін до Сімейного кодексу України щодо збільшення розміру аліментів на дітей» від 22.09.2005 №2901–IV.
8. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про державну підтримку сімей у вихованні дітей» від 23.12.2004 №954–р.
9. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про оздоровлення та відпочинок дітей» від 08.09.2004 р. N 642–р.
10. «Сім'я в умовах становлення незалежної України (1991–2003 роки)»: Державна доповідь про становище сімей в Україні за підсумками 2003 року. — К.: Державний інститут проблем сім'ї та молоді, 2004. — 254 с.
11. www.mms.gov.ua — Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту.
12. www.rada.gov.ua — Верховна Рада України.
13. www.bm.gov.lv — Міністерство в справах дітей та сім'ї Латвійської Республіки.
14. www.ugf.gov.lv — Фонд гарантії засобів утримання Латвійської Республіки.
15. www.tm.gov.lv — Міністерство юстиції Латвійської Республіки.

Частина 2

Аналітичні записки

Гаєвський Олексій

Вдосконалення податкової системи України

Анотація

Проблема (питання) для аналізу: *перешкода бізнесовій діяльності чинної податкової системи України.*

Результати опитування підприємців вказують на те, що основними проблемними питаннями у веденні бізнесу є часта зміна податкового законодавства та процедур адміністрування податків. Несистемне, суперечливе та неповне податкове законодавство, яке вирізняється вибіркоким застосуванням норм та передбачає використання різноманітних пільг, створює таку податкову систему, що є обтяжливою для економіки, «дорогою» для утримання, спотворює економічні стимули та просто є несправедливою.

Однією з важливих складових оптимізації податкової системи України є радикальне посилення її стимулювального впливу на економіку і насамперед на формування повноцінних суб'єктів ринку і всієї ринкової інфраструктури, створення конкурентного середовища. Адже основою вирішення фінансових проблем держави, головною передумов соціальної та структурно-інноваційної переорієнтації економіки є першочергове зміцнення фінансів суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб та домашніх господарств. [1].

Одним з актуальних завдань реформування податкової системи у напрямі стимулювання сталості економічного зростання є внесення змін, які б мінімізували «вимивання» оборотних коштів підприємств у зв'язку зі сплатою податків. Особливе місце в стратегії розвитку економічних суб'єктів посідають інвестиції, пов'язані з формуванням матеріально-технічної бази виробництва на більш прогресивних технологічних засадах.

Клієнт: Міністерство фінансів України.

Стейкхолдери (зацікавлені сторони): Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державна податкова адміністрація України, Міністерство економіки України, Комітет з питань бюджету ВРУ, Українська спілка промисловців та підприємців, Асоціація платників податків України.

Мета (цілі) вирішення проблеми: забезпечення сталого економічного зростання для поліпшення інвестиційної привабливості економіки.

Завдання:

- мінімізація «вимивання» оборотних коштів підприємств у зв'язку зі сплатою податків;
- зменшення податкового навантаження;
- заохочення інноваційної діяльності суб'єктів підприємницької діяльності;
- збільшення надходжень до державного бюджету;
- зростання рентабельності підприємств.

Альтернативні варіанти:

1. Залишити нинішню політику без змін (status quo)
2. Системне реформування податкової системи: протягом 2006–2010 рр. знизити ставки податку на прибуток підприємств до рівня 15%, ставки податку на додану вартість до рівня 15% з компенсацією втрат доходів бюджету шляхом запровадження податку на нерухоме майно (з 0,1% до 0,5%).

Рекомендації

Рекомендується для прийняття варіант 2.

Щоб сприяти сталому економічному зростанню, зниження ставок та скасування деяких пільг оподаткування має відбуватися поступово та поетапно і обов'язково бути компенсоване синхронним розширенням податкової бази.

Аналітична записка**1. Визначення проблеми для аналізу**

Система оподаткування, що застосовується в Україні, стримує розвиток виробництва, оскільки має фіскальну спрямованість, яка зумовлює високий податковий тиск на суб'єкти підприємницької діяльності. Існування податкової системи з такими характерними рисами призвело до формування істотних суперечностей, що виявляються у тінізації значного сектору економіки, появи у межах чинного правового поля схем ухилення від сплати податків.

Сьогодні Україна лишається на переломному етапі соціально-економічного розвитку і потребує реальних кроків для трансформації системи державного регулювання з метою прискорення темпів економічного розвитку країни. Одним із головних важелів державного регулювання у ринковій економіці є податкова система, котра окрім наповнення бюджету є також важливим інструментом, який стимулює економічне зростання. Однією з головних функцій, які виконує держава в умовах ринкової економіки, є перерозподіл фінансових ресурсів за рахунок функціонування податкової системи. Це, у свою чергу, призводить до суперечностей між цілями соціальної справедливості та економічної ефективності.

Система податкового регулювання вичерпала свої можливості позитивного впливу на господарські процеси і своєю фіскальною орієнтованістю стала перешкодою на шляху подальшого розвитку економіки. Тому виникає необхідність дослідження основ реформування податкової системи, що відбувається під впливом розвитку правових, демократичного державного устрою, становлення цивілізованих відносин між державою та економічними суб'єктами, котрі передбачають підпорядкування останніх і встановленням законам.

Чинна податкова система України розглядається як серйозна перешкода бізнесовій діяльності. Результати опитування підприємців вказують на те, що основна проблема у веденні бізнесу полягає в частих змінах податкового законодавства та процедур адміністрування податків. Несистемне, суперечливе та неповне податкове законодавство, яке вирізняється вибіркоким застосуванням норм та передбачає використання різноманітних пільг, створює таку податкову систему, що є обтяжливою для економіки, «дорогою» для утримання, спотворює економічні стимули та просто є несправедливою. Таким чином, існує потреба у проведенні систематичної реформи податкової системи, а саме реформування деяких податків (ПДВ, податку на прибуток підприємств). Податкова система повинна мати декілька чітких економічних рис. Загалом ідеальна податкова система є економічно нейтральною: вона не створює ніяких спотворень, стимулів або перешкод для здійснення різних видів діяльності. Часом уряд використовує податкову систему, щоб стимулювати економічне зростання чи перешкоджати використанню певних ресурсів. Однак, ці функції не є основними функціями податкової системи і вони, зазвичай, застосовуються тоді, коли потенціал інших методів повністю вичерпаний [3].

2. Підстави для державного втручання

Однією з важливих складових оптимізації податкової системи України є радикальне посилення її стимулювального впливу на економіку і насамперед на формування повноцінних суб'єктів ринку і всієї ринкової інфраструктури, створення конкурентного середовища як механізму реалізації найбільш ефективних господарських рішень. Податкова система має бути звернутою до виробництва, стимулюючи його зростання. Визначальним у податковій реформі має бути розуміння необхідності стабілізації фінансів мікрорівня та формування мікроекономічних передумов економічного розвитку, адже, основою вирішення фінансових проблем держави, головною передумовою соціальної та структурно-інноваційної переорієнтації економіки є першочергові зміцнення фінансів суб'єктів господарювання, інших юридичних осіб та домашніх господарств.

Одним з актуальних завдань реформування податкової системи у напрямі стимулювання сталості економічного зростання є внесення змін, які б мінімізували «вимивання» оборотних коштів підприємств у зв'язку зі сплатою податків. Особливе місце в стратегії розвитку економічних суб'єктів посідають інвестиції, пов'язані з формуванням матеріально-технічної бази виробництва на більш прогресивних технологічних засадах. Але сьогодні існуюча податкова система стимулює «проїдання» основного капіталу та де-факто фінансово «карає» підприємства, які вкладають кошти у довгостроковий розвиток.

3. Консультації (аналіз стейкхолдерів)

Розв'язання проблем, пов'язаних із реформуванням податкової системи, стосується зацікавлених сторін, якими є:

- Кабінет Міністрів України;
- Комітет з питань бюджету ВРУ;
- Міністерство фінансів України.

4. Моделювання проблеми

Цілі розв'язання проблеми:

- забезпечення сталого економічного зростання для поліпшення інвестиційної привабливості економіки зокрема;
- забезпечення сталого економічного зростання з використанням податків як важливого інструменту державного впливу на соціально-економічних розвиток;
- створення сприятливих умов для розвитку вітчизняного підприємництва, активізації ділової та інвестиційної активності;
- розв'язання питань податкової мотивації інвестицій;
- усунення можливих втрат від зниження ставок податків.

5. Аналіз альтернативних варіанти розв'язання проблеми

Пропонуються такі альтернативні варіанти розв'язання проблеми:

1. Залишити нинішню політику без змін (*status quo*).
2. Системне реформування податкової системи: протягом 2006–2010 рр. знизити ставки податку на прибуток підприємств до рівня 15%, ставки податку на додану вартість до рівня 15% з компенсацією втрат доходів бюджету шляхом запровадження податку на нерухоме майно (з 0,1% до 0,5%).

Альтернатива 1. Залишити нинішню політику без змін (status quo).

Результатом конструктивного співробітництва Уряду та Верховної Ради України є незаперечні позитивні зрушення в напрямку реформування податкового законодавства, положення яких спрямовані, зокрема на зменшення рівня оподаткування доходів юридичних осіб (зниження ставки податку на прибуток підприємств з 30 до 25 відсотків) та фізичних осіб (запровадження єдиної ставки прибуткового податку 13 відсотків), підвищення рівня оподаткування непрямими податками (підвищення ставок акцизних зборів), рентних платежів (збільшення рентної плати за видобуток нафти), тобто, законодавчо досягнуто основної мети, визначеної у програмних документах Президента України та Кабінету Міністрів України — зниження податкового навантаження на платників податків, що у свою чергу призведе до виведення економіки країни з тіньової сфери і на цій основі — розширення податкової бази.

Загалом ці тенденції є позитивними з точки зору розвитку внутрішнього ринку, інтегрування фіскальної системи України в європейську та світову, а також виконання державного та місцевих бюджетів.

Однак, у податковій сфері накопичилося чимало системних проблем, зокрема:

- потреба скасування чисельних податкових пільг, які призводять до втрати економічної мотивації;
- потреба у розв'язанні проблем, що виникли у взаємовідносинах платників податків з державою з питань своєчасності та повноти платежів до бюджету та відшкодування з бюджету сум, які належать суб'єктам господарювання, що призводить до одночасного зростання як недоїмки, так і обсягів невідшкодованого податку на додану вартість;
- вдосконалення механізму адміністрування податку на додану вартість, податку на прибуток підприємств та акцизного збору;
- усунення можливостей для ухилення від оподаткування, які мають місце у законодавстві;
- вдосконалення діючих механізмів оподаткування прибутку підприємств, у тому числі порядку віднесення від'ємного значення об'єкту оподаткування на наступні періоди, перегляд діючої системи нарахування амортизації;
- вирівнювання податкового навантаження різних сфер економічної діяльності;
- введення податку на майно.

Серед низки ключових заходів економічної реформи головним залишається проведення податкової реформи, необхідної для створення стимулів подальшої активізації виробничої діяльності, інвестування, стимулювання виходу суб'єктів господарювання з тіньового сектору.

Переваги:

- даний варіант не потребує додаткових адміністративних, фінансових та законодавчих ресурсів;
- нема ризику нестабільності в доходах державного бюджету.

Недоліки:

- низький рівень сплачуваності податків;
- нерівномірність і несправедливість розподілу податкового навантаження на різних платників податків;
- перевантаження податкової системи України непрямыми податками;
- надвисока централізація податкових надходжень до державного бюджету порівняно з надходженнями до місцевих бюджетів;
- існування можливостей для ухилення від оподаткування, які мають місце у законодавстві;
- нестабільність норм податкового законодавства;

- чинна податкова система виконує фіскальну функцію, яка не стимулює розвиток національної економіки;
- велика частка тіньових доходів;
- досить високий рівень податкового навантаження (податковий тягар).

Альтернатива 2. Системне реформування податкової системи: протягом 2006–2010 рр. знизити ставки податку на прибуток підприємств до рівня 15%, ставки податку на додану вартість до рівня 15% з компенсацією втрат доходів бюджету шляхом запровадження податку на нерухоме майно (з 0,1% до 0,5%).

Переваги

Основною даного варіанту альтернативи є поступове зниження податкового тягаря протягом наступних п'яти років.

Зокрема:

1. Ставка податку на прибуток підприємств поступово (з кроком 2 відсоткових пункти на рік) буде знижуватись до рівня 15%.

Перший етап реформи податку на прибуток відбувся у 2004 році, коли було зменшено ставку податку із 30% до 25%. Вже наступного року частка прибуткових підприємств, за даними Держкомстату збільшилася на 7%. Ми вважаємо, що значною мірою це явище можна пояснити виходом бізнесу із тіні.

Багато країн зменшують ставки податку на прибуток з тим, щоб зменшити стимули уникнення сплати податку. Польща, Словаччина, Латвія та Литва нещодавно зменшили ставку до 19%, а Естонія, взагалі, відмінила податок. Однак досвід свідчить, що скасування податку на прибуток компаній можливе лише за певних умов. Адже скасування податку на прибуток компаній створює додаткові можливості ухилення від сплати податку на доходи фізичних осіб та податок на збільшення ринкової вартості капіталу. Тому, на нашу думку, податок на прибуток підприємств необхідно зменшити до 15 відсотків. Однаковий рівень податків на капітальні доходи та прибуток підприємств позбавить власників підприємств стимулів до перерозподілу грошових потоків в процесі виробництва з метою мінімізації податкових зобов'язань.

Крім суттєвого зменшення витрат на адміністрування податків та ухилень від сплати податку, це також послабить стимул до витоку капіталу в офшорні зони та країни з низькими ставками оподаткування. Втрати находжень можна компенсувати за рахунок впровадження податку на нерухомість та розширення бази податку на прибуток. Водночас основні зусилля необхідно докласти до спрощення адміністрування податку на прибуток та встановлення таких визначень у податковому законодавстві, які б відповідали тим, що існують в європейських країнах. Найбільші розходження проявляються в наступному:

- Податкове законодавство України жорстко обмежує перелік дозволених витрат.

Кращим підходом було би визначити перелік видатків, які для цілей податкового обліку заборонено відносити на витрати, та дозволити усі інші.

- Поточна амортизаційна політика підриває стимули робити інвестиції і потребує максимально можливої лібералізації.

2. Ставка податку на додану вартість буде знижуватись (з кроком 1 в.п.) до рівня 15%.

В країнах з перехідною економікою непрямі податки (ПДВ та акцизи) відіграють важливу роль у забезпеченні надходжень до бюджету. Адаптація до можливості ухилення від їх сплати значно менші, ніж для прямих податків. Натомість на прямі податки найбільшою мірою покладаються країни з розвинутими інститутами податкової системи та високою податковою культурою. Визначення оптимальної ставки податку на додану вартість повинно стати предметом ґрунтовного аналізу. В багатьох секторах економіки зменшення ставок ПДВ сприятиме зростанню рентабельності підприємств, які будуть залишати у своєму розпорядженні кошти, що раніше йшли на сплату ПДВ. Позитивним моментом таких змін є зменшення вхідного порога для входження нових підприємств на ринок (entry level), оскільки вища рентабельність дозволить новим підприємствам інвестувати більші обсяги коштів у розширення виробництва. Це, у свою чергу, має призвести до розвитку конкурентного середовища на ринках товарів та послуг. Мінімальна ставка ПДВ у країнах ЄС не може бути нижчою ніж 15% [2]. Тому, зважаючи на прагнення України інтегруватися до європейського співтовариства, необхідно враховувати ці вимоги.

Доцільність застосування зменшених або нульових ставок податку на додану вартість є достатньо спірною. Використання знижених (нульових) ставок запроваджується, як правило, з метою здешевлення ряду соціальних товарів та послуг для населення. Однак, зниження ставок ПДВ не обов'язково призводить до здешевлення товарів. Окрім того, зменшення податкових ставок призводить до зменшення податкових платежів усіх соціальних груп, а не лише найбідніших.

Запроваджуючи нульові ставки ПДВ на товари та послуги, потрібно пам'ятати, що відповідно до норм Світової організації торгівлі ці ж самі знижені ставки потрібно буде застосовувати і щодо імпортованої продукції. Ця вимога є елементом забезпечення «національного режиму» — одного із ключових принципів СОТ. Тому така допомога національному виробнику, що автоматично поширюватиметься і на іноземних постачальників буде дорого коштувати бюджету. У цьому зв'язку слід наголосити, що теперішній порядок сплати ПДВ сільгоспвиробниками необхідно буде переглянути з метою приведення законодавства до вимог угод СОТ.

Для компенсації втрати доходів бюджету пропонується запровадити податок на нерухоме майно на рівні 0,5% від балансової вартості (див. Додаток 1).

Податок на нерухомість/будівлі та споруди є досить привабливим, оскільки він сприяє ефективному використанню житлових та комерційних приміщень. Цей податок — у тому чи іншому вигляді — є майже у кожній країні світу та визначається як річний відсоток від ринкової вартості власності. Незважаючи на простоту концепції, податок є одним із найскладніших в адмініструванні, так як важко визначити «ринкову вартість» і ще важче визначити та оцінити її на практиці. Попри усі труднощі, такі перехідні країни як зокрема Польща, Естонія, Чехія, Словаччина та Росія ввели цей податок і вже мають значні надходження з цього джерела. Наприклад, в Росії цей податок приносить близько 9 відсотків від усіх надходжень до державного бюджету.

Вирішенням проблеми з визначенням ринкової вартості може бути, наприклад, визначення податкового зобов'язання залежно від

- a) площі споруди/нерухомості;
- b) розташування в Україні;
- c) розташування в межах міста.

Подібні правила є прозорими і тому їх легко застосовувати для прийняття рішень, вони майже не дають бюрократам свободи діяти на власний розсуд і, що найважливіше, податок тоді можна легко адмініструвати. Податок повинні сплачувати підприємства, установи, організації усіх видів, які мають у власності нерухомість/будівлі та споруди, а також домогосподарства, що володіють нерухомістю — без будь-яких винятків. Податки потрібно обліковувати та сплачувати раз на рік. Щодо домогосподарств, то було б доцільним визначити базу оподаткування як площу наявної нерухомості, що перевищує певний поріг. А власне поріг можна визначити як кількість членів сім'ї, які проживають у будівлі, помноженій на певне число — певний соціальний стандарт житлової площі.

Окрім стимулу до ефективного використання власності, визначений таким методом податок на нерухомість має наступні привабливі риси:

- Він відносно простий та прозорий в адмініструванні. Надходження від виконаних комерційних операцій можна прослідкувати лише за документами, а відповідно ними можна легко маніпулювати, тоді як нерухоме майно можна перевірити у будь-який момент;
- У короткостроковій перспективі такий податок є фіксованим і найменше спотворює економічні стимули;
- Ефективне оподаткування тіньової (неофіційної) діяльності, зменшує стимул до приховування прибутків;
- Заохочує перерозподіл фондів від менш ефективного до більш ефективного власника, що є надзвичайно важливим в Україні,

зважаючи на непрозорий та часто неефективний розподіл власності в процесі приватизації;

- Сприяє кращій оцінці власних активів підприємствами;
- Певною мірою може вилучати монопольну ренту;
- Забезпечує відносно стабільні надходження до бюджету.

За розрахунками при поступовому зниженні податкового навантаження (до рівня 29,5 відсотка ВВП у 2010 році) завдяки ефекту детінізації та вивільненню ресурсів для інвестування ріст економіки протягом 2006–2010 рр. збільшиться в середньому на 0,5 відсотка.

Такий ефект матиме місце в основному завдяки посиленню інвестиційного попиту (більше ресурсів залишатиметься у розпорядженні підприємств).

Фактично таке послаблення податкового тягаря позитивно відобразилось на всіх секторах економіки.

Потрібно зазначити, що у зв'язку із запровадженням податку на нерухоме майно у 2006–2007 рр. податкове навантаження дещо навіть збільшиться. Однак, у довгостроковому періоді зниження ставок по основним податкам призведе до поступового послаблення тиску. Також важливо, що для більш «м'якого» запровадження податку на майно можна спочатку впровадити 0,1% ставку податку, а поступово довести її до 0,5%. Однак, така схема буде зменшувати стимули до інвестування у довгостроковому періоді, в той час як разове запровадження фіксованого податку просто створить шок, негативний ефект якого матиме місце лише у короткостроковому періоді.

Таблиця 1.

Деякі прогностичні макроекономічні показники

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
ВВП	змiна,%	3,1	5,5	6,4	6,6	6,4	6,4
Внутрішній попит	змiна,%	12,6	7,6	7,6	7,5	7,0	6,5
Приватне споживання	змiна,%	14,8	10,6	10,5	9,9	9,1	8,4
Валове накопичення капіталу	змiна,%	-2,1	5,2	7,4	7,2	6,7	6,8
Промисловість (додана вартість)	змiна,%	1,6	2,9	5,5	6,4	5,7	5,9
Ринкові послуги (додана вартість)	змiна,%	3,6	7,8	8,0	7,3	6,4	5,9
ІСЦ	сп.,%	13,2	10,2	8,3	4,8	4,5	4,1
Рахунок поточного балансу	% ВВП	2,7	0,9	0,7	0,1	-0,2	-0,2

Джерело: розраховано за даними Держкомстату

На нашу думку, заздалегідь оголошене та поступове зменшення ставок є кращим, аніж різке скорочення за один раз, оскільки в останньому випадку велика ймовірність виникнення сумнівів щодо обґрунтованості та незворотності урядової політики.

Недоліки

Очевидно, що при будь-якому зниженні податкового навантаження реальний сектор буде зростати швидше, ніж при збереженні податкових ставок на стабільному рівні. Однак, скорочення податкових ставок веде до зменшення доходів бюджету.

Сподівання на те, що зниження ставок оподаткування прибутку негайно скоротить тіньову економіку, можуть не виправдатись, і база оподаткування в такому разі автоматично не зросте. Тому впровадження додаткових податків повинно компенсувати втрати надходжень при можливості зменшення податку на прибуток.

6. Рекомендації та впровадження

Порівняльний аналіз переваг та недоліків можливих шляхів розв'язання проблеми за 7 критеріями показано у таблиці 2.

Таблиця 2.

Оцінювання альтернатив

	<i>Альтернатива 1</i>	<i>Альтернатива 2</i>
Результативність	2	4
Ефективність	2	3
Справедливість	2	4
Політична здійсненність	3	2
Надійність	1	3
Оцінка альтернатив	10	16
Рейтинг альтернатив	2	1

Результативність визначена як очікувана міра досягнення мети.

Ефективність визначається як ймовірність економічного зростання.

Справедливість — введення альтернативи, яка б узгоджувала інтереси суб'єктів господарювання.

Політична здійсненність — підтримка альтернативи органами законодавчої та виконавчої влади.

Надійність — оцінка позитивного впливу введення альтернативи на економічне зростання.

Усунення системних недоліків податкової політики вимагає поетапного реформування податкової системи.

Реформування податкової системи України насамперед повинне бути інструментом податково-бюджетної політики, а не її метою. Податкова реформа має розглядатись як необхідна складова загальної скоординованої політики економічної трансформації і забезпечення прискорення економічного зростання. Повна реалізація запропонованого варіанта — поступовий процес (протягом 2006–2010 рр.).

Для впровадження варіанта 2 пропонуються наступні заходи:

1. доцільним є здійснення наступних заходів, які б передбачали внесення першочергових змін до чинного податкового законодавства і в подальшому — поетапне введення в дію Податкового кодексу;
2. впровадження механізму поєднання фіскальних та регуляторно-стимулювальних функцій податків;
3. встановлення динаміки поступового зниження діючих ставок оподаткування, яка забезпечить необхідну трансформацію структури податкового навантаження;
4. застосування пільгових (нульових, знижених) ставок ПДВ при здійсненні інвестицій;
5. здійснення переходу до оподаткування нерухомості за ринковою вартістю, оцінювання якої буде здійснюватись за єдиною методикою;
6. чітке регламентування умов і періоду застосування податкових преференцій з метою стимулювання інвестицій;
7. при розробленні й обґрунтуванні заходів податкової політики з метою підвищення ефективності системи оподаткування в Україні насамперед треба оцінити — як вони вплинуть на цю систему у контексті її відповідності нормативним вимогам.

Використані джерела

1. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. /Редкол.: М.Я. Азаров (голова) та ін. — К.:НДФІ, 2004-Т.3: Розвиток системи податків як основи зміцнення державних фінансів: Монографія / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, Т.І. Єфименко та ін. — 308с.
2. Sixth Council Directive 77/388/EEC
3. www.case-ukraine.kiev.ua

Додаток 1

Податок на майно

Базою для оцінки надходжень консолідованого бюджету при запровадженні 0,5% податку на майно є основні засоби в Україні. Дані по основним засобам є балансовою вартістю, що надається підприємствами у стандартних звітностях до Держкомстату. У 2002-му році вартість основних засобів становила 965,8 млрд. грн. Враховуючи, що вартість будинків, споруд та передавальних пристроїв плюс земельних ділянок становила 69,5% від вартості основних засобів, то надходження консолідованого бюджету від запровадження наведеного вище податку становитимуть 3,35 млрд. грн. Однак нам потрібно оцінити вартість основних засобів станом на 2004-й рік. Оскільки немає реальної можливості адекватно оцінити вибуття основних фондів (темпи капітальних інвестицій є доступні), то дану оцінку ми проведемо за допомогою зважування на дефлятор ВВП. Також ми припускаємо, що частка нерухомості у основних засобах залишиться на рівні 2002-го. Таким чином вартість основних фондів у 2004-му повинна становити не менше ніж 1205,9 млрд. грн. А доходи консолідованого бюджету сягнули би 4,2 млрд. грн.

Таблиця 3.

Оцінки доходів консолідованого бюджету від запровадження податку на нерухомі активи

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Оціночна вартість основних фондів	млрд. грн.	1278,2	1354,9	1422,7	1493,8	1568,5	1646,9
Доходи бюджету від податку на активи	млрд. грн.	–	–	–	–	–	–
Ставка 0,1%	млрд. грн.	0,89	0,94	0,99	1,04	1,09	1,14
Ставка 0,2%	млрд. грн.	1,78	1,88	1,98	2,08	2,18	2,29
Ставка 0,3%	млрд. грн.	2,67	2,83	2,97	3,11	3,27	3,43
Ставка 0,4%	млрд. грн.	3,55	3,77	3,96	4,15	4,36	4,58
Ставка 0,5%	млрд. грн.	4,44	4,71	4,94	5,19	5,45	5,72

Джерело: CASE Україна [3]

Галенко Олена

Сертифікація випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти

Анотація

Проблема для аналізу: як забезпечити рівний доступу до вищої освіти та запровадити єдиний механізм оцінки навчальних досягнень випускників навчальних закладів системи загальної середньої освіти.

Існуюча система контролю якості загальної середньої освіти не може запропонувати шляхи отримання об'єктивної порівняльної інформації про навчальні досягнення учнів та сформувати прозору систему вступних випробувань до ВНЗ.

Клієнт: Комітет ВРУ з питань науки і освіти.

Стейкхолдери (зацікавлені групи): Міністерство освіти і науки України, вищі навчальні заклади, вчительські ради, батьківські ради, учнівські ради.

Цілі вирішення проблеми: забезпечити доступність здобуття якісної освіти протягом життя для всіх громадян.

Альтернативні варіанти:

1. Залишити без змін (зберегти дуальну модель оцінювання якості освіти).
2. Обов'язкове зовнішнє сертифікаційне оцінювання на рівні повної загальної середньої освіти.
3. Державна підсумкова атестація та вступні випробування до ВНЗ III-IV рівня акредитації у формі зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО).

Рекомендації: оптимальним є варіант 3, реалізація якого приведе до досягнення основних цілей розв'язання проблеми та скорочення їх негативних наслідків.

Впровадження: запропоноване рішення відповідає пріоритетним напрямкам державної політики в сфері освіти. Для успішної реалізації політики замовнику необхідно приділити увагу таким моментам:

- створення і налагодження роботи Українського центру оцінювання якості освіти та його регіональних підрозділів з чітким визначенням обов'язків та повноважень;
- організація PR-кампанії для інформування громадськості;
- підготовка фахівців-професіоналів для адміністрування ЗНО;
- внесення змін до відповідних нормативно-правових актів.

Аналітична записка

1. Визначення проблем для аналізу

Якісна освіта розглядається сьогодні як один з індикаторів високої якості життя, інструмент соціальної, культурної злагоди й економічного зростання.

На сьогоднішній день одна з головних проблем освітньої системи в Україні полягає у відсутності механізму об'єктивного вимірювання рівня навчальних досягнень учнів, який узгоджував би урядові наміри і суспільні інтереси та непрозора система відбору абітурієнтів до ВНЗ, що унеможлиблює реалізацію принципів демократії у державі.

В країні склалась парадоксальна ситуація, коли ринок праці переповнений дипломованими спеціалістами, але в той же час працедавці заявляють про брак робочих кадрів. Ситуація не зміниться до тих пір, поки система освіти буде орієнтуватись на кількість знань та пам'ять кандидатів, на підготовку спеціалістів, що володіють певним об'ємом інформації, але не мають навичок її практичного використання [4].

З аналогічними проблемами зіткнулись практично всі пострадянські країни. Започаткована наприкінці минулого століття стратегія якості нині є основою освітньої політики багатьох держав. Україна не є винятком у цьому процесі.

У Постанові КМУ №1095 від 25.08.04 затверджено порядок переходу на нову модель оцінки якості середньої освіти до 2009 р [2]. Відповідно «Цілям розвитку тисячоліття: Україна» (вересень 2003 р.) Україна взяла на себе зобов'язання до 2015 року створити систему якісної безпервної освіти, яка буде відповідати найкращім світовим врізцям.

Перші спроби загальнодержавної оцінки рівня навчальних досягнень учнів з різних предметів були запропоновані органам управління освітою у вигляді так званих «зрізів знань». Але вони не дали корисної статистичної інформації дослідникам. Технологія проведення та методика обробки результатів (невалідність і статистична ненадійність інструментарію) не дозволила отримати об'єктивні порівняльні дані, які відображали б реальний рівень та якість підготовки школярів України. Крім того, тестологія — це досить молода наука, вона лише тільки починає розвиватись в українському науковому середовищі. До цього часу ті чи інші інструкції з складання тестових завдань розглядались лише як набір загальних рекомендацій, що звичайно, не давало змоги використовувати тести як надійний інструмент оцінки.

Таким чином можна зазначити нерезультативність та неефективність освітньої політики держави й основної стратегічної лінії розвитку національної системи освіти в контексті світових технологій. Під час досліджень були отримані певні результати, складені звіти, зроблені

висновки. Але вони не надали об'єктивної інформації про функціонування освітньої системи та її компонентів і їх неможливо використовувати з метою планування подальших політичних кроків.

Саме тому кардинальна модернізація національної освіти є надзвичайно важливою. Цей процес дозволить передбачити та вчасно усунути можливі прорахунки і розробити подальшу стратегію розвитку освіти, починаючи з загальнодержавного, регіонального та закінчуючи рівнем окремого навчального закладу.

2. Підстави для державного втручання

Головною відзнакою існуючої до цього часу системи освіти є її замкнутість. Тобто діяльність і результати системи контролюються самою цією системою. Найважливіша цінність такої системи є феномен довіри, а саме традиційної довіри. Це довіра суспільства до сформованої і достатньо ефективної для свого часу системи освіти з традиційними цінностями, зорієнтованістю на процес соціалізації дитини. Довіра до вчителя як до старшого, мудрого, досвідченого наставника — джерела знань. Довіра системі оцінювання, учасниками якої були лише учень та вчитель. В самій системі загальної освіти зовнішнє оцінювання практично не застосовувалось. Але на виході з неї дитина спочатку оцінювалась за внутрішніми критеріями у школі, а потім за зовнішніми під час вступу до закладів професійної освіти. Внутрішня система оцінювання користувалась довірою з боку батьків та учнів. А чи користувалась такою довірою система зовнішнього оцінювання, що практикувалась під час вступу до ВНЗ? Непевне. Брак довіри в більшості компенсувався неформальними відносинами, сімейними зв'язками, знайомствами, корупційними схемами. Саме ця система неінституційних відносин користувалась довірою з боку всіх учасників процесу переходу від середньої освіти до вищої.

Функціонування ринку освітніх послуг з боку держави не відповідало об'єктивним вимогам суспільства. Існуючий механізм не забезпечував рівного доступу до вищої освіти і не давав об'єктивної оцінки якості навчальних досягнень. Подальше використання тих самих принципів і методів управління в сфері освіти тільки гальмує динаміку розвитку суспільства та не має майбутнього.

3. Консультації (аналіз стейкхолдерів)

Серед зацікавлених груп, яких стосується проблема рівного доступу до вищої освіти та відсутності єдиного механізму оцінки якості освіти можна виділити Міністерство освіти і науки України, вищі навчальні заклади, вчительські ради, батьківські ради, учнівські ради.

Урядова структура здійснює управління освітою та розробляє стратегію її подальшого розвитку на законодавчих засадах.

Вищі навчальні заклади мають певний «заробіток» під час проведення вступної кампанії. Тому з боку цієї зацікавленої групи можна чекати найбільший супротив. Але у разі активного залучення ВНЗ до процедур розроблення системи тестування та їх впевненості у можливості створення надійної системи оцінювання можна сподіватись на те, що вони стануть основними зацікавленими сторонами.

Теоретично вчителі й інші представники шкільної освіти підтримують запровадження єдиного механізму вимірювання рівня навчальних досягнень. Але небажання отримати стандарти оцінювання якості своєї роботи, порівняння та оприлюднення цих результатів може визвати певний супротив.

Батьки висловлюють підтримку зміни моделі оцінювання навчальних досягнень. Основний аргумент — нова система ставить всіх в рівні умови та дає шанс стати студентами престижних ВНЗ дітям з незаможних сімей.

Учні є найбільш відкритою групою для запровадження такого типу оцінювання. Робота з цією аудиторією повинна концентруватись на поясненні технічних моментів процедури тестування та роз'ясненням майбутніх переваг.

4. Моделювання проблеми

Зміна загальної освітньої парадигми в напрямку демократизації, орієнтації на особистість, виховання професійно підготовленого фахівця, здатного забезпечити економічний розвиток, конкурентоспроможність та політичну незалежність держави має передбачити запровадження такої моделі оцінки якості освіти, яка дозволила б:

- об'єктивно виміряти навчальні досягнення випускників загальноосвітніх навчальних закладів;
- підвищити доступність вищої освіти на засадах демократичних і прозорих процедур відбору абітурієнтів до ВНЗ;
- знизити психологічне навантаження на випускників — майбутніх абітурієнтів;
- забезпечити наступність між загальною та вищою професійною освітою;
- стимулювати діяльність органів управління освітою всіх рівнів в напрямі поліпшення якості учбового процесу [3].

Визначимо основну ціль розв'язання проблеми: забезпечити доступність здобуття якісної освіти протягом життя для всіх громадян.

Критерії досягнення цілей:

- кількість студентів, відрахованих за неуспішність;
- уникнення корупційних механізмів.

Основними ризиками на шляху отримання позитивних результатів виступають:

- хронічне недофінансування системи освіти;
- нестача кваліфікованих кадрів для проведення процедур тестування;
- недовіра владі. У масовій свідомості закріпився стійкий стереотип, що всі нововведення лише погіршують існуючу ситуацію і ніколи не проводяться з метою покращення становища простих громадян.

5. Альтернативні варіанти розв'язання проблеми

Альтернативні варіанти:

1. Залишити без змін (зберегти дуальну модель оцінювання якості освіти).
2. Обов'язкове зовнішнє сертифікаційне оцінювання на рівні повної загальної середньої освіти.
3. Державна підсумкова атестація та вступні випробування до ВНЗ III-IV рівня акредитації у формі зовнішнього незалежного оцінювання.

Альтернатива 1. Залишити без змін (зберегти дуальну модель оцінювання якості освіти).

На сьогоднішній день в Україні існують дві самостійні процедури контролю якості освітнього рівня випускників. Це державна підсумкова атестація за курс середньої загальноосвітньої школи та вступні випробування до вищих навчальних закладів. Механізм проведення іспитів відпрацьований роками. Під час проведення екзаменів не виникає технічних або методологічних проблем.

Оцінюють у школі учнів ті самі викладачі, що навчали їх багато років. Результати визнаються лише на рівні школи. ВНЗ проводять повторну оцінку освітніх досягнень абітурієнтів. Держава витрачає подвійні кошти на проведення процедури оцінки освітніх досягнень учня у школі та ВНЗ.

Переваги альтернативи:

- індивідуальний підхід до кожного школяра на випускних екзаменах;
- екзаменаційна оцінка враховує компетентності, продемонстровані не лише під час державної атестації, а й напрацьовані протягом навчального року;
- форма проведення іспиту повторює форми тематичних атестацій та практичних занять.

Недоліки альтернативи:

- відсутність єдиної технології вступних випробувань;
- немає наступності між середньою та вищою школою;
- сприятливе середовище для корупційних дій;
- відсутність об'єктивізму у визначенні рівня навчальних досягнень.

Альтернатива 2. *Запровадження обов'язкового зовнішнього сертифікаційного оцінювання на рівні повної загальної середньої освіти.*

Запровадження цієї альтернативи дозволить задовольнити потреби кожної особистості в об'єктивній сертифікації, яка відбиватиме реальну картину навченості випускника середньої школи, надаючи рівні можливості для продовження навчання протягом життя. Інструментом політики виступає зовнішнє незалежне оцінювання (ЗНО).

Для ефективного використання державних коштів і додаткового стимулювання кандидатів слід розробити механізм повторної сертифікації на комерційних засадах у разі отримання незадовільної оцінки. Внесенням змін до чинних законодавчих актів закріпити умови, строки та вартість повторних випробувань. На основі балів, отриманих під час сертифікації, здійснювати зарахування до ВНЗ. Враховуючи те, що обсяги інформації щорічно збільшуються удвічі, встановити термін дії сертифікату 3 роки. Після вичерпання цього строку у разі, якщо людина не вчилась у ВНЗ, але має бажання вступити до нього, проводити повторну сертифікацію на комерційних засадах.

Сертифікацію доручити проводити Центру оцінювання якості освіти та його регіональним підрозділам. Підпорядкований Центр безпосередньо Міністерству освіти і науки України. Фінансування здійснювати напряму з державного бюджету, а не з місцевих бюджетів, щоб уникнути впливу на процедури сертифікації з боку місцевої адміністрації [6].

Переваги альтернативи:

- об'єктивна оцінка знань, що буде формувати у дітей віру в справедливість;
- надання можливості складання повторних іспитів з метою підвищення оцінки (реалізується принцип «навчання протягом життя»);
- використання ВНЗ результатів ЗНО як балів на вступних випробуваннях.

Недоліки альтернативи:

- психологічне травмування випускників з низьким, середнім та достатнім рівнем знань;
- висока затратність;
- неналагоджена мережа регіональних центрів оцінювання якості освіти та пунктів тестування.

Альтернатива 3. *Державна підсумкова атестація та вступні випробування до ВНЗ III–IV рівня акредитації у формі зовнішнього незалежного оцінювання.*

Введення ЗНО як синтез випускних та вступних випробувань для тих випускників, хто планує продовжити свою освіту у ВНЗ III–IV рівня акредитації дозволить вирішити комплекс взаємопов'язаних задач, актуальних на даному етапі модернізації освіти. Для тих учнів, хто не планує продовжувати навчання у ВНЗ III–IV рівня акредитації, рекомендується паралельно зберегти державну підсумкову атестацію з метою вимірювання рівня засвоєння державного стандарту. Результати цієї атестації учні можуть використати для вступу до навчальних закладів I–II рівня акредитації за конкурсом атестатів. Під час навчання у навчальному закладі I–II рівня акредитації учень має право пройти на загальних засадах сертифікаційне оцінювання для продовження навчання у ВНЗ III–IV рівня акредитації.

Сьогодення потребує від ВНЗ підвищення якості підготовки фахівців. Студентами ВНЗ України повинні стати молоді люди з високим рівнем креативності та інтелекту. З урахуванням цих вимог ЗНО націлене здійснити жорсткий відбір кандидатів і виявити тих абітурієнтів, кому буде запропоновано: навчатись за кошти держави, на контрактній основі або підвищити свій рівень знань, умінь та навичок і пройти тестування наступного року. Тому в тестові варіанти необхідно включити як завдання з вибором правильної відповіді з декількох запропонованих, так і завдання з розгорнутою відповіддю [1].

Для детального аналізу сертифікаційних балів слід застосувати методики якісної диференціації. Визначення відсотка розв'язаних задач з активізацією різних типів мислення дозволить ВНЗ здійснити більш якісний відбір студентів для навчання за певною спеціальністю. Студентам з аналітичним, знаковим, абстрактним, логічним типом мислення варто запропонувати інженерні, математичні, філософські, лінгвістичні спеціальності. Студентам з наочним, образним, просторовим, синтетичним типом — літературні, журналістські, організаторські та мистецькі спеціальності. В той же час варто дозволити ВНЗ проводити по одному профільному іспиту на специфічні спеціальності: мистецькі, журналістські, спортивні, хореографічні.

Для запобігання процедур «взаємозаліку» результатів одного предмета за рахунок іншого, необхідно встановити мінімальну кількість балів з кожної дисципліни під час прийому документів для розгляду прийнятною комісією.

Якщо абітурієнт має бажання навчатись у ВНЗ, але за результатами сертифікації отриманих балів недостатньо для навчання за бажаним фахом, можна запропонувати йому іншу спеціальність з не такими жо-

рсткими вимогами щодо оцінок або самостійно підвищити свій освітній рівень та подати документи після повторної сертифікації наступного року.

Адміністрування екзамену, а саме: розробку екзаменаційних матеріалів, підготовку фахівців, виготовлення сертифікатів і т.ін., покласти на Український центр оцінювання якості освіти та його підрозділи.

Запровадити механізм повторної сертифікації та фінансування процедур оцінки рівня навчальних досягнень як в А2.

Переваги альтернативи:

- знімається проблема недовіри з боку громадськості щодо об'єктивності оцінювання компетентностей учня;
- середня затратність;
- використання ВНЗ результатів ЗНО як балів на вступних випробуваннях;
- зниження психологічного навантаження на дітей за рахунок скасування вступних екзаменів у ВНЗ.

Недоліки альтернативи:

- погана поінформованість громадськості, що визиває соціальну напругу в суспільстві;
- брак спеціалістів з тестології та технології проведення ЗНО;
- існує ймовірність витоку інформації стосовно змісту тестів.

6. Рекомендації та впровадження

Для визначення оптимального варіанту вирішення проблеми оцінимо альтернативи за п'ятьма універсальними критеріями (вищий бал відповідає вищому рейтингу альтернативи за відповідним критерієм).

<i>Критерій</i>	<i>Альтернатива 1</i>	<i>Альтернатива 2</i>	<i>Альтернатива 3</i>
Результативність	1	2	3
Ефективність	1	2	3
Справедливість	1	2	3
Політична здійсненність	1	3	3
Адміністративна здійсненність	3	1	2
Рейтинг варіанту	7	10	14

Результативність характеризує ступінь досягнення всіх зазначених цілей. Низький рейтинг А1 пояснюється невеликою ймовірністю досягнення всього комплексу цілей. Важко сподіватись на те, що ринок самотужки зможе підвищити доступність вищої освіти на засадах демократичних та відкритих процедур відбору абітурієнтів. Реалізація А2 сприяє додатковому психологічному навантаженню дітей з достатнім,

середнім та низьким рівнем знань, підриває і так невисоку самооцінку та впевненість у власних силах у разі отримання незадовільних результатів. За цим критерієм А3 має переваги, оскільки забезпечує якнайшвидше досягнення поставлених цілей за умов 100% фінансування.

Ефективність визначається співвідношенням суспільних вигід та витрат у разі реалізації кожної з альтернатив. Запровадження А2 чи А3 потребує від держави значних фінансових затрат для побудови інфраструктури, підготовки кваліфікованих працівників, проведення широкої інформаційної кампанії для громадськості. Але згодом ці витрати будуть виправдані, бо фінансування освіти — це не витрати, а інвестиції. А1 важко назвати ефективною. По-перше, держава витрачає подвійні кошти під час проведення іспитів. По-друге, система неінституційних відносин, як правило, забезпечує у ВНЗ студентами з низьким рівнем початкової підготовки. Вибір програми подальшого навчання значно ускладнюється, що відображається на якості підготовки всіх студентів в цілому. Держава фінансує додаткові витрати людських та часових ресурсів, використаних на «підтягування» слабких студентів.

Головний критерій для визначення кращої альтернативи — *справедливість*. Він дозволяє визначити наскільки кожна з запропонованих альтернатив є справедливою для всіх верств населення. Реалізація А1 в сучасних умовах відкриває доступ до вищої освіти лише для заможних студентів. А2 та А3 дозволяють отримати якісну вищу освіту студентам з різних прошарків суспільства незалежно від фінансового та службового становища.

Високий рейтинг А2 та А3 за критерієм *політичної здійсненності* пояснюється тим, що розбудова нового освітнього простору є пріоритетним завданням Уряду. В розв'язанні цього питання зацікавлені і Уряд, і населення.

Реалізація А1, рейтинг якої за критерієм *адміністративної здійсненності* найвищий, не потребує ніяких змін та додаткових ресурсів. Низький рівень адміністративної здійсненності А2 пояснюється обмеженістю фінансових ресурсів і відсутністю певної частки законодавчих та регуляторних документів. Середній рівень А3 пояснюється тим, що її запровадження хоча і потребує додаткових фінансових залучень та нормативних змін, але в меншій мірі, ніж А2.

Рекомендації

Відповідно до ключових критеріїв, А3 «Проведення державної підсумкової атестації та вступних випробувань до ВНЗ III–IV рівня акредитації шляхом зовнішнього незалежного оцінювання» можна рекомендувати замовнику як найкращу.

Впровадження політики

Запропоноване для реалізації рішення є принципово новою формою політики як на рівні держави, так і на рівні регіональних управлінь освіти з огляду на те, що вона потребує переходу від парадигми довіри традиційному до парадигми довіри інституційному. Однією з характерних особливостей даного процесу є те, що запровадження інституційної парадигми пов'язане в громадській свідомості не просто з державою, а те, що саме держава досить жорстко визначає функції всіх органів управління, примушує їх працювати на кінцевий результат. Головною проблемою на шляху впровадження ЗНО є його висока затратність. Незважаючи на це, практично всі розвинуті країни Європи вже запровадили такі екзамени з метою сертифікації або працюють у напрямку їх запровадження.

Для успішної реалізації політики замовнику необхідно приділити увагу таким моментам:

- створення і налагодження роботи Українського центру оцінювання якості освіти та його регіональних підрозділів з чітким визначенням обов'язків та повноважень;
- організація PR-кампанії для інформування громадськості;
- підготовка фахівців-професіоналів для адміністрування ЗНО;
- внесення змін до відповідних нормативно-правових актів [5].

Використані джерела:

1. Закон України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні» №1013/2005.
2. Постанова КМУ №1095 від 25.08.04.
3. Стратегія реформування освіти в Україні: Рекомендації з освітньої політики. — К.: «К.І.С.», 2003. — 296 с.
4. Оценка образовательных достижений в рамках национальных экзаменов // Материалы и тезисы докладов Международной конференции. 13–15 декабря 2004 года / под ред. Ершова А.Г. — М.: «Уникум-центр», 2005. — 279 с.
5. Governance for Quality of Education. Budapest, 6–9 April, 2000. Conference Proceedings. — Open Society Institute, 2001. — 159 p.
6. www.mon.gov.ua

Ганєєв Дмитро

Підходи держави до регламентації інвестиційної діяльності резидентів і нерезидентів в Україні

Анотація

Проблема для аналізу: відсутність єдиної та чітко визначеної офіційної позиції української держави щодо інвестиційної діяльності резидентів і нерезидентів на території країни.

Брак єдиної законодавчо закріпленої стратегії, різночитання в діючому законодавстві, вибіркове й непослідовне застосування законодавчо закріплених правил гри в інвестиційній сфері стали причиною недоінвестування в економіку України, низької ефективності капіталовкладень, здійснюваних у приватному секторі, та неможливості отримати максимально позитивний економічний ефект від іноземних інвестицій.

Клієнт: Міністерство економіки України.

Стейкхолдери (зацікавлені сторони):

- Верховна Рада України;
- Президент України;
- Кабінет Міністрів України;
- Міністерства фінансів, закордонних справ, праці та соціальної політики, освіти і науки, транспорту та зв'язку, охорони навколишнього природного середовища;
- Податкові, митні, реєстраційні та ліцензійні державні служби: Державна податкова адміністрація, Державна митна служба, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку;
- Фонд державного майна України;
- Антимонопольний комітет України;
- Національний банк України;
- Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва;
- Рада підприємців України при Кабінеті Міністрів України;
- Українська асоціація споживачів;
- Профспілки робітників різних галузей;
- Впливові політичні сили України: «Наша Україна», Партія регіонів, БЮТ, Соціалістична партія, Комуністична партія;

Мета вирішення проблеми: зростання добробуту населення на основі технологічного прогресу, досяжного шляхом систематичного інвестування.

Альтернативні варіанти:

1. продовження нинішньої політики;

2. забезпечення рівних умов для всіх вітчизняних та іноземних інвесторів;
3. пільговий режим для вітчизняних інвесторів у порівнянні з іноземними або повна відмова від іноземних інвестицій;
4. пільговий режим для іноземних інвесторів у порівнянні з вітчизняними.

Рекомендації: Для впровадження рекомендується варіант 2 — забезпечення рівних умов для всіх вітчизняних та іноземних інвесторів.

Це вимагає заміни нинішньої системи стимулів, що пропонуються інвесторам (коли в одних галузях надається перевага іноземним інвесторам, а в інших взагалі блокується їх участь), на ринкову, за якою всі інвестори матимуть однакові пільги в разі виконання визначених і однакових для всіх умов. Обсяг отримуваних інвесторами пільгових прав пропонується поставити у пряму залежність від вимог до них незалежно від країни походження.

Аналітична записка

1. Визначення проблеми для аналізу

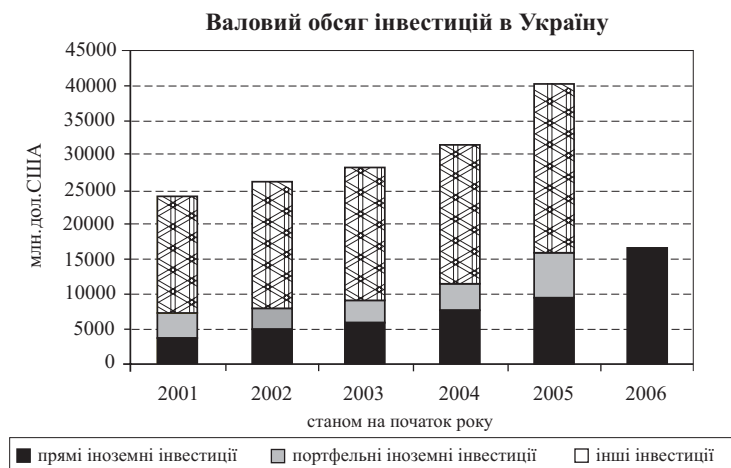
1.1. Симптоми проблемної ситуації

Сталий розвиток — ключова ідея соціально-орієнтованої ринкової економіки, курс на розбудову якої підтримується більшістю політичних сил в Україні, — передбачає ефективне управління сукупним капіталом суспільства в інтересах збереження і примноження можливостей кожної людини. Важливою частиною цього управління є інвестиційна складова. Необхідність інвестицій зумовлена потребою розширювати виробництво для задоволення зростаючих потреб населення, а також потребою відновлення використаних і оновлення застарілих, малоефективних потужностей. Без здійснення інвестицій довгостроковий прогрес країни неможливий, відтак неможливе й зростання добробуту населення.

У той же час наразі присутні всі ознаки того, що суспільство досі не визначилося у своєму ставленні до іноземних інвесторів, держава не має впевненості у своїй економічній політиці з цього питання, а тому іноземні інвестори не можуть стабільно працювати на українському ринку, розкриваючи весь потенціал такого джерела інвестиційних ресурсів як іноземні капіталовкладення.

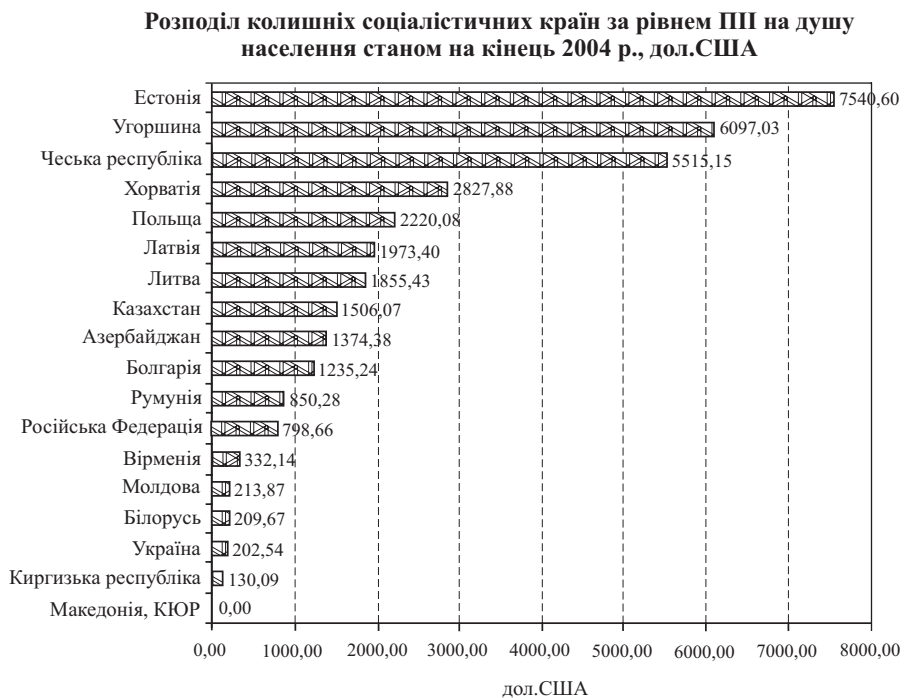
Валовий обсяг іноземних інвестицій в економіку України, а також динаміку надходження капіталу іноземних інвесторів в Україну представлено на діаграмі 1.

Діаграма 1



Джерело: [1], [3]. Станом на 01 січня 2006 року доступна лише статистика ПІ.

Діаграма 2



Джерело: розрахунки автора за [6]

Збільшення обсягів надходження іноземних інвестицій в Україну протягом 2001–2005 років є наслідком все більшого включення України в систему світогосподарських зв'язків. У той же час порівняння обсягів інвестицій на душу населення в колишніх соціалістичних країнах, трансформація економічних систем яких розпочалася приблизно одночасно з українською, свідчить про дуже низький ступінь використання Україною іноземних інвестицій для фінансування розвитку. Діаграма 2 демонструє позицію України в колі сусідніх країн за показником прямих іноземних інвестицій (ПІІ) на душу населення та ілюструє непривабливість України для іноземних інвесторів у порівнянні з іншими країнами.

Суперечливою і непослідовною є діяльність окремих органів державної влади в інвестиційній сфері, коли частина державних органів (особливо на найвищому рівні) виступають за розширення присутності іноземних інвесторів, а інша частина перешкоджає імплементації цих рішень в окремих галузях, випадках і регіонах. Переважно такі недоречності відбуваються внаслідок загальної невизначеності в суспільстві щодо ставлення до іноземних інвесторів. Відсутність стратегії і часта зміна умов та загального настрою у суспільстві є стримуючим фактором для іноземних інвесторів і негативним сигналом для міжнародних ринків капіталу. Результатом є низький інвестиційний рейтинг країни та її підприємств і відносно невеликі обсяги іноземних капіталовкладень в національні активи.

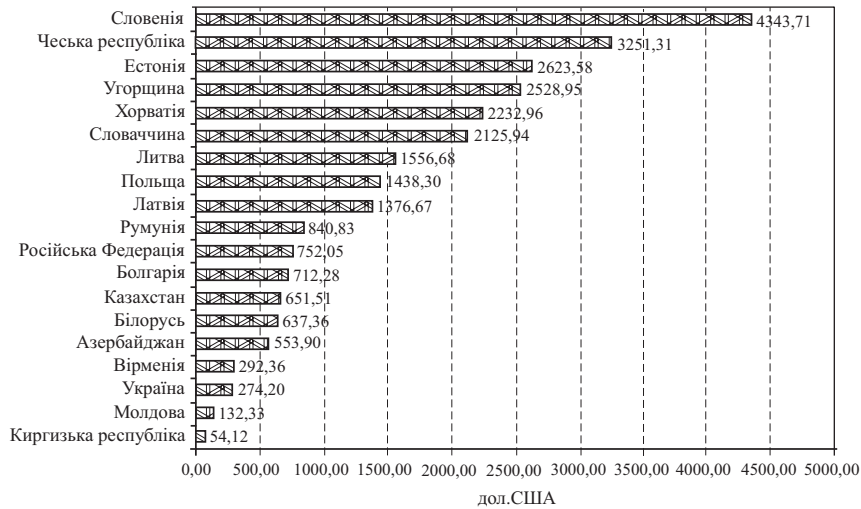
Як свідчить статистика (див. діаграму 3), Україна відстає від аналогічних країн і за показником внутрішнього нагромадження основного капіталу на душу населення. Норма заощадження в Україні становила протягом 1996–2004 років у середньому 22%. Це значення є типовим для країн, аналогічних Україні, а отже, валове нагромадження основного капіталу в Україні незначне через обмеженість валового національного використовуваного доходу, тобто через низький рівень добробуту населення країни.

Отже, розглянута статистика свідчить про:

- (а) низький рівень залучення ПІІ на душу населення,
- (б) малий обсяг внутрішнього валового нагромадження основного капіталу і
- (в) відносно характерний для такої країни, як Україна, розподіл валового національного використовуваного доходу на поточне споживання і заощадження. Тобто, спостерігається виключно низька інвестиційна активність у країні і, вочевидь, недостатній для забезпечення сталого розвитку обсяг інвестицій.

Діаграма 3

Валове нагромадження основного капіталу, дол. США на душу населення, 2004 рік



Джерело: розрахунки автора за [6]

1.2 Законодавча база

Наразі в Україні розвинута широка законодавча база, яка регламентує діяльність інвесторів і являє собою систему офіційних обмежень. Загалом, законодавство проголошує прихильне ставлення до інвесторів і включає в себе:

1. Цивільний і Господарський кодекси, які характеризують загальну політику з досліджуваного питання і регламентують принципові питання здійснення інвестиційної діяльності.
2. Закони України «Про підприємництво», «Про господарські товариства» та інші законодавчі акти з питань діяльності підприємств, які визначають характеристики суб'єктів підприємництва, яким дозволено діяльність на території України, а також обмеження на їх створення і діяльність.
3. Закони України «Про інвестиції» та «Про режим іноземного інвестування», що визначають загальні правила діяльності для інвесторів — резидентів і нерезидентів.
4. Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» та інше податкове і митне законодавство, що визначає обсяг і порядок здійснення суб'єктами підприємницької діяльності обов'язкових платежів.
5. Декрет Кабінету Міністрів «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» та інше законодавство з питань валютного регулювання. Впливає на здійснення операцій підприємствами з іноземними інвестиціями та всіма підприємствами, пов'язаними із зовнішньоекономічною діяльністю.

6. Закони України «Про захист від недобросовісної конкуренції» та «Про захист економічної конкуренції». Визначають поняття економічної конкуренції, монополізації, основні види порушень і відповідальність за них.
7. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» — характеризує обсяг бар'єрів для входу на український ринок.

1.3. Масштаби проблеми

Проблемна ситуація, симптоми якої описано вище, охоплює всю країну та стосується всіх груп населення.

Інвестиційна стратегія за часом дії охоплює як короткостроковий період (через вплив на споживання і обсяги поточного виробництва), так і довгостроковий (забезпечення умов для зростання економіки і збільшення добробуту населення).

1.4. Новизна проблеми

Проблема вироблення адекватної позиції держави щодо інвестиційної діяльності резидентів і нерезидентів в Україні не є новою, але здійснений у минулому вибір у світлі викладених вище фактів не є комплексним і не застосовується послідовно, що обумовлює необхідність здійснення повторного вибору з урахуванням висновків, зроблених за час, що минув з моменту колишнього вибору.

1.5. Коротка історія питання

Із самого початку ринкової трансформації в Україні було проголошено сприяння інвестиційній діяльності й особливо — іноземним інвесторам. У той же час законодавчо ці питання довго залишалися неврегульованими, а на практиці інвестори самостійно домовлялися із належними державними органами на предмет тих чи інших пільг. Згодом на території України було утворено кілька вільних економічних зон, покликаних сприяти рівномірному розподілу інвестиційних ресурсів. Ці ж зони використовуються нині і в якості офшорних зон для податкової оптимізації та інших способів легального уникнення законодавчих приписів. В цілому протягом років склалася ситуація, коли впровадженню проголошених принципів перешкоджає непослідовність діяльності різних органів влади, а також відсутність політичної волі перетворити середовище підприємницької діяльності на більш конкурентне. Надання пільг і накладення додаткових вимог на інвесторів визначається державою в кожному окремому випадку, загальної політичної лінії не спостерігається.

1.6. Інструменти і механізми здійснення чинної політики

Існують окремі органи влади та державні установи, які розробляють вимоги, регламентують, реєструють і контролюють діяльність

суб'єктів інвестиційної діяльності. Серед них Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет України, Податкова адміністрація України, Національний банк України, які безпосередньо реєструють діяльність суб'єктів підприємницької діяльності в різних сферах, здійснюють впровадження і дотримання визначених на законодавчому рівні правил гри.

В питанні залучення інвестицій важливим механізмом є також офіційні заяви вищих посадових осіб держави та програмні документи регуляторних організацій. Вони визначають політику в галузі інвестування та ставлення держави до тих чи інших суб'єктів і їх дій і є сигналом для ринків і всіх зацікавлених осіб.

Крім типових інструментів і механізмів здійснення чинної політики слід виділити й особливі інституційні чинники, які впливають на ефективність всіх нинішніх інструментів державного регулювання. У таблиці 1 наведено перелік основних інституційних особливостей, які становлять неформальні обмеження на ефективне здійснення підприємницької й інвестиційної діяльності в Україні.

Таблиця 1.

Інституційні особливості середовища підприємницької діяльності в Україні

Елемент інституційного середовища підприємницької та інвестиційної діяльності	Інституційні особливості, що становлять неофіційні обмеження	Наслідки неофіційних обмежень
Законодавство	Неузгоджене законодавство: (а) суперечності в рамках одного законодавчого акту, (б) протиріччя між різними законодавчими актами, затвердженими різними органами влади на різних рівнях; нечіткі формулювання в законодавстві, що дозволяють різночитання і вільне застосування.	Постійний ризик зміни правил гри; зловживання посадових осіб і високий рівень корупції. Наслідки для суб'єктів підприємницької діяльності: (а) зростання вартості ведення бізнесу, (б) недосконала конкуренція на ринку.
Діяльність регуляторних органів	Повільність реагування на запити підприємців. Вплив на її швидкість можливий неформальних виплат чиновникам. Будучи покликаними захищати і впроваджувати правила гри на ринку, регуляторні організації власноруч їх порушують з корисливою метою.	Підміна офіційної і облікуваної плати за діяльність і послуги організацій державної влади неофіційною і невідзначеною. Наслідки: зростання витрат на ведення бізнесу і «тінізація» економіки.

Політика	Суперечливі заяви політиків, відсутність єдиної стратегії розвитку інвестиційної сфери (неоднозначні сигнали для ринків).	Обережні, стримані дії підприємців та інвесторів, неповне використання позитивного ефекту приватного підприємництва; недоінвестування. Значення офіційних заяв як сигналу для ринків девальвується постійними змінами і невідповідністю їх приписам офіційного законодавства.
----------	---	---

1.7. Результативність і ефективність чинної політики

Створення належних умов для розвитку інвестиційної діяльності має стати наслідком впровадження комплексної стратегії, заснованої на стабільних принципах, цінностях і пріоритетах. Належними є такі умови, за яких: (а) забезпечується оптимальний обсяг інвестування, необхідний для сталого економічного розвитку країни; (б) забезпечується максимальний економічний ефект від здійснюваних інвестицій.

Результативність політики визначається темпами підвищення добробуту населення (стабільне зростання використовуваного доходу і зайнятості).

1.8. Нагальність вирішення проблеми

Від вибору і дотримання вдалої і стабільної стратегії інвестування залежать багато інших макроекономічних змінних і суспільний прогрес у цілому. Здійснення адекватного політичного вибору дозволить активізувати інвестиційну діяльність та максимально використати всі можливі джерела інвестицій для забезпечення сталого розвитку і зростання добробуту населення країни.

1.9. Замовник (клієнт) аналізу

Замовником аналізу є Міністерство економіки України.

2. Підстави для державного втручання

Підставою для державного втручання є необхідність забезпечення належного рівня інвестування в застійних галузях економіки. Ринкові сили не спроможні раціоналізувати інвестиційні ресурси в такий спосіб, щоби досягти збалансованого довгострокового розвитку всіх галузей економіки.

3. Консультації (аналіз стейкхолдерів)

3.1. Зацікавлені органи влади (узгодження)

Центральні органи влади. За нинішніх умов ВРУ, КМ і ПУ в цілому виступають за активізацію інвестиційної діяльності та сприяння іноземним інвесторам, проте жоден орган наразі не має політичного

авторитету і волі для нав'язування свого курсу. Вибір курсу цими органами залежить від співвідношення політичних сил у їх складі. Ці органи мають авторитет проголошувати і вимагати дотримання обраного державою єдиного курсу; мають право законодавчої ініціативи і здатні виносити спірні питання на розгляд і голосування. Рада національної безпеки і оборони України аналізує ризики, пов'язані з залученням іноземних інвестицій, пропонує вимоги до іноземних інвесторів і загалом прихильно ставиться до них.

Міністерство фінансів особливо зацікавлене в збільшенні кількості приватних інвестиційних проектів в Україні та збільшенні притоку капіталу в країну за умов контролю цього процесу Міністерством і розширення прав Міністерства визначати пріоритетні галузі фінансування й інвестування.

Міністерство праці та соціальної політики підтримує надходження іноземних інвестицій в країну та активну інвестиційну діяльність національних підприємств, оскільки очікує в результаті цього створення нових робочих місць і збільшення соціальних відрахувань підприємств, що дозволить Міністерству ефективніше виконувати свої функції. В той же час Міністерство занепокоєне проблемою звільнення робітників на старих і неефективних підприємствах після зміни власника і впровадження нових працевзберігаючих технологій.

Міністерство транспорту та зв'язку особливо зацікавлене в залученні іноземних інвестицій для фінансування інфраструктурних проектів та запозичення досвіду розбудови мереж транспорту і зв'язку.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища виступає за залучення іноземних інвестицій у випадку застосування підприємствами з іноземними інвестиціями прогресивніших за українські ресурсозберігаючих і екологічно безпечних технологій, а також проти будь-яких концепцій, що дозволятимуть підприємствам під контролем іноземних власників набувати права власності на земельні ресурси й надра. Міністерство підкреслює доцільність надання іноземцям цих ресурсів лише в оренду.

Податкові, митні, реєстраційні та ліцензійні державні служби, які є безпосередніми одержувачами офіційних платежів від суб'єктів підприємницької діяльності в Україні. Суб'єкти даної групи інтересів задоволені процедурами, які регламентують їх стосунки з підприємствами. Вони підтримуватимуть лише розширення своїх повноважень, тому, можливо, чинитимуть опір таким явищам як уніфікація, скорочення обсягу реєстраційних процедур, єдине податкове і реєстраційне вікно тощо. Державна податкова адміністрація нині має широкі повноваження у сфері оподаткування, які виходять далеко за межі суто стягнення належних платежів. Адміністрація прагне збереження своїх повноважень, а також розширення їх.

Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку України наголошує на необхідності співпраці з іноземними інвесторами, і посиленню

ної уваги до розвитку фінансової інфраструктури для забезпечення ефективного обігу цінних паперів, операції з якими мають суттєво зростати. Комісія виступає за збільшення кількості підприємств акціонерної форми власності, відтак за подальшу активнішу приватизацію.

Державна митна служба зацікавлена в розширенні співпраці з іноземними інвесторами, оскільки очікує, що це збільшить обсяг зовнішньоторгових операцій, які обкладаються митом.

Фонд державного майна України зацікавлений в ефективному управлінні державним майном і в рамках будь-якої стратегії домагатиметься розширення своїх повноважень (дозвіл на приватизацію об'єктів, проведення тендерів на купівлю об'єктів державної власності). Нині загалом не налаштований на активну приватизацію, однак в разі здійснення її, домагається отримання якнайбільшої ціни за об'єкт.

Антимонопольний комітет України. Захищає конкуренцію на українському ринку, проводить моніторинг економічної ситуації на предмет монополістичних явищ. Зацікавлений у виробленні єдиної стратегії і чітких «правил гри», частиною яких має бути антимонопольне регулювання. Посилення втручання Антимонопольного комітету очікується у випадку активізації надходження прямих іноземних інвестицій в країну, особливо в разі придбання українських активів потужними ТНК, оскільки досвід і потенціал ТНК дозволяє їм швидко витіснити з ринку всіх невеликих конкурентів і зайняти монополіне становище. Антимонопольний комітет повинен буде розробити адекватні обраній державній стратегії правила для обмеження монополізму.

Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва. Комітет підтримує будь-які зміни, спрямовані на покращення умов для підприємців. Він розробляє рекомендації, які захищають інтереси підприємництва і домагається лібералізації у бізнесі.

Національний банк України має значний вплив на зовнішні і внутрішні інвестиційні потоки через механізм грошово-кредитної політики. Національний банк є відкритою, незалежною і демократичною організацією, яка діє за ринковими принципами і схиляється наразі до активізації інвестиційної діяльності як резидентів, так і нерезидентів в Україні. Національний банк України матиме широке коло завдань і обов'язків у рамках будь-якої стратегії, сприяючи її меті через регулювання облікової ставки, проведення операцій на відкритому ринку і зміни резервних вимог до комерційних банків.

3.2. Організовані зацікавлені групи (консультації)

Інститутовані групи підприємців: Рада підприємців України при Кабінеті Міністрів України та інші організації підприємців України виступають за покращення середовища підприємницької діяльності в Україні і є представниками головної групи суб'єктів, яких у першу чергу стосуватимуться будь-які зміни в сфері інвестування. Підприємці

виступають за свободу дій і вибору між поточним виробництвом і споживанням та інвестуванням, домагаються сприятливих норм амортизації і зниження податкового тиску. В той же час, з боку національних підприємств, особливо об'єднаних у фінансово-промислові групи та зрощених з правлячою верхівкою, спостерігається протидія іноземним інвесторам та прагнення мати офіційні та неофіційні переваги над ними. За своє суттю конкуренція між іноземними і національними інвесторами за українські активи не є досконалою, а великі українські фінансово-промислові групи домагаються прийняття державними органами неринкових рішень, блокуючи іноземним інвесторам доступ до приватизаційних об'єктів. В результаті, не використовується механізм ринкового відбору найуспішніших інвестиційних стратегій і найперспективніших бізнес-планів. Така позиція великих українських підприємств пояснюється їх неспроможністю залишитися конкурентоспроможними у випадку зрівняння умов для підприємницької діяльності резидентів і нерезидентів в Україні. З боку українських фінансово-промислових груп спостерігатиметься опір в разі намагання покращити умови для іноземних інвесторів у порівнянні з існуючими нині. В той же час інститутовані групи підприємців виступатимуть за всі можливі заходи з лібералізації середовища підприємницької діяльності в Україні. Вплив даної групи стейкхолдерів дуже значний, що пов'язано з їх безпосередньою зацікавленістю в результатах вибору стратегії, а також із олігархічним характером українського політикуму, в якому представлені й лобіюються інтереси в основному великих вітчизняних фінансово-промислових груп.

Інститутовані групи інвесторів (офіційні й неофіційні ради інвесторів). Ради вітчизняних інвесторів розглядають будь-яке сприяння іноземним інвесторам як загрозу. Ради іноземних інвесторів виступають за рівність умов в цілому, але також і за надання іноземним інвесторам спеціальних пільг в окремих випадках. Ради національних та іноземних інвесторів завжди виступають за лібералізацію середовища підприємницької та інвестиційної діяльності, а головне — за існування єдиних «правил гри» в інвестиційній сфері і вільне розпорядження прибутком.

Спілки споживачів товарів і послуг (Українська асоціація споживачів). Переймаються динамікою цін на відповідні товари і послуги, яка може змінюватися внаслідок активності в країні іноземних інвесторів. Втім, ця група стейкхолдерів не спроможна особливо вплинути на вирішення проблеми.

Профспілки робітників різних галузей. Зацікавлені у зростанні заробітної плати та кількості інших благ у розпорядженні робітників, виступають за забезпечення робітникам гідних умов праці та відпочинку — тобто за всебічний захист інтересів робітників. Емпіричні дані [5] підтверджують вищий рівень зарплат на підприємствах з інозем-

ними інвестиціями, тому підтримують діяльність іноземних інвесторів на вітчизняному ринку. У той же час профспілки занепокоєні звільненнями робітників із підприємств, які переходять у власність іноземних інвесторів.

Фінансові інститути. Переймаються динамікою цін на фінансові ресурси; ці ціни змінюються в залежності від обсягу доступного в національних межах капіталу.

Політичні сили України. Більшість впливових політичних сил («Наша Україна», БЮТ, Партія регіонів, Соціалістична партія) виступають за розвиток підприємництва і покращення середовища підприємницької діяльності. Із застереженнями до питання ставляться Комуністична партія України (виступає за обмеження приватної власності та збільшення частки державних підприємств; переважно за мінімізацію участі нерезидентів в інвестиційних проектах в Україні; надає перевагу інвесторам із країн, які раніше входили до складу СРСР) та Соціалістична партія (обережна приватизація, обмеження участі іноземних інвесторів із розвинутих країн світу) і їм подібні менш впливові сили. Політична «торгівля голосами» між політичними партіями впливатиме на точку зору багатьох виконавчих органів влади та інших стейкхолдерів, де забезпечується представництво різних політичних сил. В той же час точку зору партій визначатимуть їх лідери, керуючись інтересами вітчизняних фінансово-промислових груп. Потенційно в цьому середовищі матиме місце найбільший конфлікт інтересів.

4. Моделювання проблеми

4.1. Мета розв'язання проблеми і завдання політики

Метою вирішення проблеми є зростання добробуту населення на основі технологічного прогресу, досяжного шляхом систематичного інвестування.

Завдання, виконання яких має сприяти досягненню мети:

1. Забезпечення оптимального обсягу інвестування, необхідного для сталого економічного розвитку країни.
2. Забезпечення максимальної ефективності здійснюваних інвестицій.

Обрана позиція держави повинна містити заходи на виконання вказаних завдань.

4.2. Критерій досягнення мети

Забезпечення стабільного рівня та поступового зростання доходів населення після оподаткування із одночасним збереженням сталого співвідношення між частками споживання й заощадження в структурі національного доходу.

4.3. Обмеження

Обмеження, які можуть виникнути в процесі впровадження обраної політики:

1. Протидія з боку окремих політичних сил та громадськості, що їх підтримує.
2. Обмеженість фінансових ресурсів для впровадження ініціатив.
3. Відсутність кадрового потенціалу для реалізації політики або висока вартість його підготовки.
4. Неприятливе інституційне середовище (бюрократія, неефективна діяльність державного апарату в цілому).

5. Альтернативні варіанти

Пропонуються такі варіанти розв'язання проблеми:

1. Продовження нинішньої політики.
2. Забезпечення рівних і стабільних умов для всіх вітчизняних та іноземних інвесторів.
3. Пільговий режим для вітчизняних інвесторів у порівнянні з іноземними або повна відмова від іноземних інвестицій.
4. Пільговий режим для іноземних інвесторів у порівнянні з вітчизняними.

5.1. Варіант 1: продовження нинішньої політики

Теперішню політику можна охарактеризувати як послідовну. З одного боку, проголошено важливість залучення інвестицій та створено систему податкових стимулів та інших пільг для інвесторів; з іншого боку, отримання цих пільг відбувається не на конкурентній основі, а на дискримінаційній, що пов'язано з дією описаних вище інституційних чинників. На законодавчому рівні відкрито не надається перевага вітчизняним інвесторам перед іноземними (і навпаки), а отримання інвесторами тих чи інших пільг від держави або ж встановлення державою для інвесторів особливих вимог відбувається хаотично, в індивідуальному порядку, який не є законодавчо регламентованим, а тому залишає значний простір для зловживань.

Переваги варіанта 1:

1. Традиційність, обізнаність чиновництва з існуючими методами роботи.
2. Відсутність витрат на запровадження змін.

Недоліки варіанта 1:

1. Високі бар'єри для вступу на ринок (тривалі й нечіткі процедури реєстрації нових компаній, велика кількість ліцензій і дозволів на здійснення підприємницької діяльності).

2. Висока вартість ведення підприємницької діяльності в Україні (корупція, велика кількість перевірок підприємств).
3. Неконкурентний характер регулювання (державі надається забагато прав через свої держпідприємства регулювати ситуацію на ринку; відсутність дієвих стимулів залежно від якості й обсягу здійснюваних інвестицій; конкуренція між підприємцями здійснюється не на основі оцінки якості продукції й ефективності виробництва, а на основі того, хто краще розбирається в недоліках і лазівках в українському законодавстві).

Очікуваний результат продовження чинної політики: збереження невизначеності в інвестиційній сфері, необґрунтовані витрати інвесторів без наявності гарантій надходження платежів до державного бюджету.

Зауважимо, що в Україні здійснено багато досліджень на тему реформування різних аспектів середовища підприємницької діяльності з метою приведення дійсної практики у відповідність із законодавчо проголошеними принципами і правилами¹. Шляхом впровадження цих рекомендацій на практиці можна досягти значного вдосконалення нинішньої політики із мінімальними додатковими витратами (існує готовий план дій — перелік неузгодженостей і способів їх усунення, відсутня потреба змінювати законодавство в цілому, достатньо лише узгодити його в рамках чинної політики).

5.2. Варіант 2: забезпечення рівних умов для всіх вітчизняних та іноземних інвесторів

Треба змінити систему стимулів, які пропонуються інвесторам, із нинішньої на ринкову, за якою всі інвестори матимуть однакові пільги в разі виконання визначених (і однакових для всіх) умов. Обсяг отримуваних інвесторами (незалежно від країни походження) пільгових прав пропонується поставити у пряму залежність від вимог до них, якими можуть бути: (а) обсяг інвестицій; (б) здійснення інвестицій у певну застійну галузь; (в) інвестиції в інфраструктурні проекти; (г) активна участь інвестора в системі соціального захисту населення тощо. В такому випадку більш конкурентоспроможні інвестори, які можуть дозволити собі додаткові витрати на визначені у вимогах держави цілі отримають доступ до більш перспективних проектів і належним чином їх профінансують, досягаючи одночасно максимальної ефективності (намагаючись, відповідно до ідеї підприємництва, максимізувати власний прибуток) і справедливості (виконання додаткових вимог соціально орієнтованої держави).

¹ Див., наприклад, ґрунтовне дослідження, проведене фахівцями ОЕСР: [4].

Переваги варіанта 2:

1. Ринковий розподіл об'єктів інвестування між інвесторами та доступ до оптимальної кількості інвестицій.
2. Зменшення навантаження на державний бюджет в частині соціальних витрат та розвитку інфраструктури (широкі можливості держави досягти приватного фінансування соціальних витрат, приватного фінансування інфраструктурних проектів тощо).
3. Потужний позитивний сигнал для світових ринків інвестиційних ресурсів: пропонується ринковий (конкурентний) механізм розподілу стане додатковим стимулом для збільшення притоку іноземних інвестицій.

Недоліки варіанта 2:

1. Значний обсяг законодавчої роботи і витрати на неї.
2. Витрати на розробку моделі «вимоги — пільги» (постійне відстеження потреб держави і пошук можливості поставити додаткові пільги інвесторам у залежність від забезпечення ними цих потреб).
3. Протидія вітчизняних фінансово-промислових груп.
4. Втрата контролю над більшою частиною національних активів (внаслідок очевидної у короткостроковому періоді неконкурентоспроможності вітчизняних інвесторів у порівнянні з іноземними).
5. Додаткові витрати на висвітлення (пропагування, «рекламу») нового підходу на світовому рівні.

Очікуваний результат впровадження: визначеність в інвестиційній сфері та висока стабільність правил гри.

5.3. Варіант 3: пільговий режим для вітчизняних інвесторів у порівнянні з іноземними або повна відмова від іноземних інвестицій

Варіант передбачає або цілковиту заборону на діяльність підприємств з іноземними інвестиціями в Україні, або збільшені ставки оподаткування та вищу плату за реєстрацію для цих підприємств.

Переваги варіанта 3:

1. Збереження контролю над національними активами.
2. Політична підтримка найрадикальнішими «лівими» суспільними силами.

Недоліки варіанта 3:

1. Менший обсяг доступних інвестиційних ресурсів і, напевне, значний дефіцит цих ресурсів, особливо в короткостроковому періоді.

2. Більша вірогідність збереження неефективних підприємств через низький технологічний розвиток України.
3. Закритість країни, негативний сигнал для світових ринків.

Очікуваний результат впровадження: дефіцит інвестиційних ресурсів, погіршення економічної ситуації в країні.

5.4. Варіант 4: Пільговий режим для іноземних інвесторів у порівнянні з вітчизняними

Варіант передбачає зменшені ставки оподаткування та нижчу або нульову плату за реєстрацію для цих підприємств.

Переваги варіанта 4:

1. Доступ до значного обсягу закордонних інвестиційних ресурсів.
2. Підвищення ефективності виробництва і продуктивності національних ресурсів внаслідок експорту нових технологій виробництва.
3. Активізація зовнішньоторгового обороту.
4. Позитивний сигнал для світових ринків.

Недоліки варіанта 4:

1. Втрата контролю над національними активами.
2. Можливість масованого відтоку національних ресурсів за кордон.
3. Можливе скорочення зайнятості населення (через все більше використання працезберігаючих технологій і найм нерезидентів на роботу в іноземних компаніях).

Очікуваний результат впровадження: загроза національній безпеці країни та стабільності фінансових ринків.

6. Рекомендації

Порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики за п'ятьма універсальними критеріями (результативність, ефективність, справедливість, адміністративна та політична здійсненність) представлено в таблиці 2. Оцінки визначено експертним способом.

Таблиця 2.

Порівняння запропонованих варіантів політики

Критерій	Альтернативні варіанти			
	1	2	3	4
Результативність	2	4	1	3
Ефективність	2	4	1	3
Справедливість	3	4	2	1
Адміністративна здійсненність	3	1	4	2
Політична здійсненність	4	2	3	1
Оцінка варіанту	14	15	11	10
Рейтинг варіанту	II	I	III	IV

Кожен варіант політики має забезпечити оптимальний рівень інвестицій в країні (результативність), він має зробити це із якомога меншими витратами по відношенню до отримуваних вигід (ефективність); має бути дотримано соціальну справедливість; політика має бути адміністративно та політично здійсненою.

Порівняльний аналіз варіантів політики визначив оптимальний варіант 2 — забезпечення рівних умов для всіх вітчизняних та іноземних інвесторів з пропозицією комплексу пільг в обмін на додаткові вимоги до інвесторів. Саме цей варіант і рекомендується до впровадження.

7. Впровадження

Впровадження обраної політики необхідно розпочати із затвердження загальнодержавної концепції інвестування, побудованої на принципі забезпечення рівності всіх інвесторів незалежно від країни походження. Ця концепція має активно рекламуватися на міжнародному рівні, оскільки сама по собі вона є важливим інвестиційним стимулом.

Після цього потрібно розпочати роботу із приведення діючого законодавства у відповідність із затвердженою концепцією та роботу з організації системи співвідношення пільг та вимог до інвесторів.

Важливим є викоринення зазначених в записці адміністративних недоліків. Робота в цьому напрямі має відбуватися в рамках загальної реформи державного управління.

Використані джерела

1. Державний комітет статистики України. — <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. Іноземні інвестиції та національний капітал: парадигма взаємодії. Збірник наукових статей. — К., 2001. — <http://www.niss.gov.ua/Table/Stol15/index.htm>.
3. Національний банк України. — <http://www.bank.gov.ua>.
4. Правові питання господарських операцій та інвестування в Україні. — ОЕСР, жовтень 2004 р.
5. Gordon H. Hanson. Should Countries Promote Foreign Direct Investment? — United Nations Conference on Trade and Development, No. 9, February 2001. — <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/g24-hanson.pdf>.
6. International Financial Statistics, IMF.

Зайка Андрій

Координація дій органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції

Анотація

Проблема (питання) для аналізу: як інституційно забезпечити політику європейської інтеграції.

Існуюча система координації створена на засадах, які не передбачають членство України в цій організації, а натомість звужують сферу взаємодії між Україною та ЄС до реалізації УПС та Плану дій Україна — ЄС. Строк дії УПС та Плану дій спливає у 2008 р. На заміну цим документам, очевидно, прийде посилена угода між Україною та ЄС, виконання якої потребуватиме більш універсальної і досконалої системи координації діяльності органів виконавчої влади.

На сьогодні система інституційного забезпечення європейської інтеграції доволі фрагментована і не гарантує виконання першочергових і пріоритетних заходів із наближення України до критеріїв членства в ЄС. Доцільно сконструювати модель координації таким чином, аби її легко можна було удосконалити (надбудувати) у випадку, якщо Україна досягне статусу країни-кандидата на вступ до ЄС

Клієнт: Секретаріат Кабінету Міністрів України.

Стейкхолдери (зацікавлені сторони): Міністерство закордонних справ України, Міністерство економіки, Міністерство юстиції, інші центральні органи виконавчої влади.

Громадські організації діяльності яких спрямована на євроінтеграцію, єврозорієнтовані ЗМІ.

Мета (цілі) вирішення проблеми: забезпечення дієвої системи координації діяльності центральних органів виконавчої влади, спрямованої на досягнення відповідності критеріям членства в ЄС.

Альтернативні варіанти:

1. Залишити існуючу систему координації без змін.
2. Покласти координацію діяльності органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції на одне з існуючих міністерств (*Мінекономіки, МЗС або Мін'юст*).
3. Створити нове Міністерство [*з питань європейської інтеграції*] в горизонтальній структурі органів виконавчої влади, що здійснюватиме горизонтальну координацію європейської політики.
4. Створити при Кабінеті Міністрів постійний орган (Комісія чи Комітет з питань європейської інтеграції), очолюваний безпосередньо Прем'єр-міністром, а функції його Секретаріату покласти на розширений і кадрово посилений відповідний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів.

Рекомендації: до впровадження пропонується альтернатива 4.

Необхідно удосконалити систему інституційного забезпечення інтеграції України до Європейських Співтовариств шляхом створення централізованої моделі координації на базі Кабінету Міністрів України.

Аналітична записка

1. Визначення проблеми для аналізу

1.1. Симптоми проблемної ситуації

Стратегічною метою зовнішньої і внутрішньої політики України визначено інтеграцію до Європейських Співтовариств (Європейського Союзу). Реалізація подібної об'ємної мети потребує належної взаємодії органів державної влади, відповідної системи координації, яка могла б забезпечити дієве та ефективне виконання програм адаптації, як економічної, так і у сфері законодавства.

Глобальне питання набуття членства в ЄС для будь-якої країни-кандидата традиційно пов'язане із необхідністю досягти відповідності критеріям ЄС (в економічній та політичній площині) та узгодити власне законодавство із правовою системою ЄС.

Очевидно, що процес інтеграції України до ЄС буде довготривалим і досить інтенсивним з огляду на те, що відповідність України критеріям ЄС є низькою. Це обумовлює необхідність існування *гнучкої і дієвої* системи координації діяльності органів виконавчої влади в галузі інтеграції, яка мала б забезпечити ефективне виконання згаданих документів і координацію діяльності органів виконавчої влади, спрямовану на досягнення критеріїв ЄС. Доцільно сконструювати модель координації таким чином, аби її легко можна було удосконалити (надбудувати) у випадку, якщо Україна досягне статусу країни-кандидата на вступ до ЄС.

Варто зазначити, що класичні Копенгагенські критерії членства в Європейському Союзі (1993р.) згодом на Мадридському саміті ЄС (1997 р.) були доповнені критерієм «адміністративної спроможності» [органів державної влади], що зводиться до необхідності мати професійну державну службу, добре розвинуту систему звітності, чітку адміністративну структуру, адекватні функції горизонтального управління. В узагальненому розумінні критерій «адміністративної спроможності» стосується ефективності і прозорості (підзвітності) діяльності органів державної влади, що має забезпечити високий ступінь готовності країни взаємодіяти з новими наднаціональними акторами після вступу в ЄС.

Отож, формування оптимальної моделі інституційного забезпечення політики європейської інтеграції є передумовою належної підготовки України до (а) інтенсивної адаптації до стандартів ЄС і (б) досягнення відповідності критеріям членства в ЄС.

1.2. Законодавча (й інституційна) база

Існуюча система координації діяльності органів виконавчої у сфері європейської інтеграції.

На сьогодні Україна не є країною-кандидатом, не має асоційованого статусу, а отже її співпраця з Європейським Союзом відбувається в рамках інструментів ЄС, запропонованих для третіх країн — Угода про партнерство і співробітництво (УПС) [8], 1998 р., та План дій Україна — ЄС в рамках Європейської політики сусідства (2005 р.).

Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами передбачено створення спільних органів Україна — ЄС: Ради та Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, Комітету з парламентського співробітництва між Україною та ЄС.

Українську частину Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС очолює Прем'єр-міністр України, а до її складу входять віце-прем'єр-міністр України, який відповідно до функціональних обов'язків забезпечує взаємодію органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції (наразі це Перший віце-прем'єр-міністр), Міністр фінансів Міністр закордонних справ, Міністр економіки, Міністр юстиції, які одночасно є заступниками Голови Ради. Інші члени Ради — міністри, Голова Комітету з питань європейської інтеграції Верховної Ради України, Голова НБУ, керівники інших органів виконавчої влади. Функції *Секретаріату* виконує Управління з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України [3].

Українська частина Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС утворена як допоміжний орган Української частини Ради і очолюється Міністром економіки України. До складу Української частини Ради входять заступники керівників органів виконавчої влади, які відповідають за питання інтеграції України до ЄС. Функції *Секретаріату* Комітету також виконує Управління з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України.

В рамках Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС створено 7 підкомітетів, українські частини яких очолюють:

1. «Торгівля та інвестиції» — заступник Міністра економіки.
2. «Економічні та соціальні питання, фінанси та статистика» — заступник Міністра економіки.
3. «Політика в сфері підприємств, конкуренція, співробітництво в регуляторній сфері» — заступник Міністра економіки.
4. «Енергетика, транспорт, ядерна безпека та екологія» — заступник Міністра палива та енергетики.
5. «Митне та транскордонне співробітництво» — Голова Держмитслужби.
6. «Юстиція, свобода та безпека» — заступник Міністра юстиції.

7. «Наука та технології, дослідження та розробки, освіта, культура, громадське здоров'я, інформаційне суспільство та медіа» — Перший заступник Міністра освіти та науки.

Інституційне забезпечення європейської інтеграції України також визначено Стратегію інтеграції України до ЄС затверджено Указом Президента України від 11 червня 1998 року №615. Згідно Стратегії перелік центральних органів виконавчої влади, організацій, установ, посадових осіб, відповідальних за здійснення завдань, визначених Стратегією, складає Президент України за поданням Кабінету Міністрів України. Згідно з рішеннями Президента України інституційне забезпечення європейської інтеграції передбачає наступні елементи:

Уповноважений України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції координує діяльність та заходи, спрямовані на європейську та євроатлантичну інтеграцію України (фактично недіючий інститут, хоча відповідні укази Президента України №169 від 26.02.03 та №573 від 05.07.2003 чинність не втратили). Уповноваженого призначає за поданням Прем'єр-міністра України та звільняє від виконання обов'язків Президент України.

Урядовий комітет з питань європейської та євроатлантичної інтеграції [2], основним завданням якого є формування та реалізація державної політики у відповідній сфері згідно із стратегією, визначеною Кабінетом Міністрів України. Організаційною формою роботи урядового комітету є *засідання, що скликаються його головою (Міністр закордонних справ)*.

Рішеннями Президента України визначено окремі міністерства, які відповідно до своєї компетенції здійснюють *міжвідомчу координацію процесу інтеграції України до ЄС*:

- Міністерство закордонних справ України здійснює заходи щодо забезпечення політичних відносин України з ЄС та координацію діяльності органів виконавчої влади у сфері зовнішньої політики та політики безпеки [10];
- Міністерство економіки України здійснює міжвідомчу координацію з питань економічного та соціального співробітництва України з ЄС [10]; відповідальне за економічну інтеграцію та розвиток торговельних відносин між Україною і ЄС, регіональне та галузеве співробітництво, організаційне забезпечення інтеграційного процесу [6];
- Міністерство юстиції України відповідає за здійснення координації діяльності центральних органів виконавчої влади із забезпечення адаптації законодавства України до законодавства ЄС;
- затверджено перелік інших центральних органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення завдань, визначених Стратегією інтеграції України до ЄС [5].

На виконання рішення Кабінету Міністрів України в центральних органах виконавчої влади створено або визначено структурні підрозділи з питань європейської інтеграції.

Отже, існуюча система координації створена на засадах, які не передбачають членство України в цій організації, а натомість звужують сферу взаємодії між Україною та ЄС до реалізації УПС та Плану дій Україна — ЄС. Строк дії УПС та Плану дій спливає у 2008 р. На заміну цим документам, очевидно, прийде посилена угода між Україною та ЄС, виконання якої потребуватиме більш універсальної і досконалої системи координації діяльності органів виконавчої влади.

На сьогодні система інституційного забезпечення європейської інтеграції доволі фрагментована і не гарантує виконання першочергових і пріоритетних заходів із наближення України до критеріїв членства в ЄС.

3. Консультації (аналіз стейкхолдерів)

Зацікавленими сторонами у розв'язанні проблеми є Міністерство закордонних справ України, Міністерство економіки, Міністерство юстиції, інші центральні органи виконавчої влади. На розв'язання проблеми може суттєво вплинути Верховна Рада України та Секретаріат Президента України, зважаючи на перерозподіл повноважень у зв'язку зі змінами до Конституції, сталого інтересу СПУ до проблем європейської інтеграції та збережений вплив на МЗС України. Також варто мати на увазі громадські організації, діяльність яких спрямована на євроінтеграцію, євзорієнтовані ЗМІ.

4. Моделювання проблеми

Головною метою забезпечення дієвої системи координації діяльності центральних органів виконавчої влади, спрямованої на досягнення відповідності критеріям членства в ЄС.

Завдання: виконання УПС, загальнодержавних програм адаптації, заходів із виконання Плану дій Україна-ЄС на 2005 та 2006 рр.

Критерії досягнення: (а) відповідність критеріям «адміністративної спроможності» за оцінками міжнародних інституцій (SIGMA, Transparency International тощо); запланована на 2006 р. оцінка Європейським Союзом стану виконання Плану дій Україна-ЄС («прогрес у виконанні Плану дій»).

5. Аналіз альтернативних варіанти розв'язання проблеми

1. Залишити існуючу систему координації без змін.
2. Покласти координацію діяльності органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції на одне з існуючих міністерств (*Мінекономіки, МЗС або Мін'юст*).

3. Створити нове Міністерство [з питань європейської інтеграції] в горизонтальній структурі органів виконавчої влади, що здійснюватиме горизонтальну координацію європейської політики.
4. Створити при Кабінеті Міністрів постійний орган (Комісія чи Комітет з питань європейської інтеграції), очолюваний безпосередньо Прем'єр-міністром, а функції його Секретаріату покласти на розширений і кадрово посилений відповідний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів.

Альтернатива 1

Залишити існуючу систему координації без змін. У цьому випадку координація залишиться розбалансованою, децентралізованою, а отже неефективною, оскільки не здатна задовольнити потреби швидкого прийняття рішень і гнучкого реагування на питання, що виникають в ході реалізації заходів, спрямованих на досягнення відповідності критеріям членства в ЄС. Відповідальність за реалізацію тих чи інших заходів доволі розмита (незважаючи на визначення відповідальних міністерств), адже процеси адаптації переважно мають міжгалузевий характер, а отже можуть стосуватися кількох органів виконавчої влади одночасно, що часто призводитиме до інституційних конфронтацій.

Окрім того, у 2008 р. збігає термін дії УПС та Плану дій Україна-ЄС, внаслідок чого, ймовірно буде укладена нова посилена угода. Зважаючи на це, прив'язка системи координації європейської політики винятково до цих двох документів є контрпродуктивною, оскільки система не є у цьому випадку універсальною.

Перевагою консервування існуючої системи є уникнення зайвих бюджетних видатків.

Альтернатива 2

Покласти координацію діяльності органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції на одне з існуючих міністерств (*Мінекономіки, МЗС або Мін'юст*). Подібний підхід загрожує тим, що якийсь із секторів інтеграції може отримати менше уваги, ніж інші. Природно, міністерство, на яке буде покладена координація, прагнучиме зреалізувати власні «профільні пріоритети», аніж решту секторальних заходів. Не виключено також, що і в цьому випадку центральні органи виконавчої влади будуть схильні до бюрократичної конфронтації, що впливатиме із індивідуальних уявлень їх керівників про суть та методи європейської інтеграції (мається на увазі дихотомія економіка-політика тощо). Ймовірно існуватиме також проблема фаховості у вирішенні тих чи інших питань, що не належать до класичної компетенції конкретних міністерств (*Мінекономіки, МЗС чи Мін'юст*).

Перевагою альтернативного варіанту 2 є економія бюджетних коштів, а також формалізація координаторських функцій: визначається чіткий носій відповідальності за реалізацію євроінтеграційної політики та «контактна інституція» для Європейського Союзу (на противагу «розмитості» існуючої системи).

Альтернатива 3

Створення Міністерства [з питань європейської інтеграції] в горизонтальній структурі органів виконавчої влади. Без сумніву такий варіант посилить психологічний ефект як в середині країни, так і у відносинах із цільовим партнером — ЄС та сприятиме більш чіткому і зрозумілому сприйняттю української політики європейськими партнерами. Поза суто психологічним ефектом, потенційно Міністерство могло б вдало координувати виконання міжгалузевих заходів, однак його робота прямо залежатиме від лояльності інших міністерств горизонталі. (Практика інших країн вказує на те, що ефективність діяльності міністерства з питань європейської інтеграції в системі координації по горизонталі є досить низькою в країнах з пострадянською традицією управління.) Ще одну функцію, яку могло б виконувати потенційне міністерство на цьому етапі, це — «інкубатор» кадрів у сфері європейської інтеграції.

Водночас створення ще одного міністерства навряд чи спростить систему узгодження рішень у системі Кабінету Міністрів, яка не дозволяє на сьогодні приймати їх швидко і ефективно. Очевидними є і проблеми, які традиційно постають у випадку створення нового органа державної влади — матеріально-технічне забезпечення і фінансування: незаперечними є потенційно великі видатки державного бюджету на забезпечення діяльності нового міністерства.

Альтернатива 4

Створити при Кабінеті Міністрів постійний орган (Комісія чи Комітет з питань європейської інтеграції), очолюваний безпосередньо Прем'єр-міністром, а функції його Секретаріату покласти на розширений і кадрово посилений відповідний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів. У цьому випадку координація забезпечується Кабміном та відповідним підрозділом Секретаріату Кабміну в посиленому варіанті.

Віднесення питання координації до функціональних обов'язків відповідного структурного підрозділу Секретаріату Кабінету Міністрів дозволить впливати на формування порядку денного роботи виконавчої влади в цілому, а отже визначати як першочергові питання, пов'язані із досягнення відповідності критеріям ЄС. При цьому Комітет/Комісію необхідно наділити законодавчо визначеними посиленими координаційними та контрольними повноваженнями. Подібна система може виявитись ефективно лише за наступних умов: (а) підвищення статусу процесу європейської інтеграції і віднесення її до розряду стратегічних пріоритетів, яким підпорядковуються інші пріоритети внутрішньої та зовнішньої політики; (б) посилення політичної відповідальності за реалізацію заходів, спрямованих на досягнення стратегічної мети європейського інтеграції з боку причетних центральних органів виконавчої влади, зокрема що стосується виконання програм адаптації.

Подібна система видається ієрархічною і доволі централізованою, однак її доцільність виправдовується логікою результативності, якої необхідно досягти за порівняно короткий проміжок часу.

Альтернативний варіант 4 призведе до поміркованих бюджетних видатків (*напр.* розширення штату відповідного структурного підрозділу Секретаріату Кабінету Міністрів), але разом з тим потребує розвитку і удосконалення нормативної бази.

<i>Критерії оцінки</i>	<i>Варіант 1</i>	<i>Варіант 2</i>	<i>Варіант 3</i>	<i>Варіант 4</i>
Результативність	2	4	1	4
Ефективність	2	4	1	4
Справедливість	3	4	2	4
Адміністративна здійсненність	3	1	4	3
Політична здійсненність	4	2	3	4
Оцінка варіанту	14	15	11	17
Рейтинг варіанту	3	2	4	1

Рекомендації

До впровадження пропонується альтернатива 4.

1. Необхідно прийняти новий стратегічний документ («Стратегію») щодо європейської інтеграції, який відповідав би умовам сьогодення і підпорядкував внутрішню і зовнішню політику меті членства в Європейських Співтовариствах.
2. Необхідно розвивати кадровий потенціал.
3. Необхідно удосконалити систему інституційного забезпечення інтеграції України до Європейських Співтовариств шляхом створення централізованої моделі координації на базі Кабінету Міністрів України.

В світлі останнього пріоритету найбільш доцільним видається розвиток інституційної системи з наступними параметрами:

- Керівництво роботою на євроінтеграційному напрямі має здійснюватись безпосередньо Кабінетом Міністрів України та особисто Прем'єр-міністром, що відповідатиме стратегічному характеру процесу інтеграції та *посилить політичну відповідальність* керівників відповідних центральних органів виконавчої влади, на які покладено функції виконання загальнодержавних заходів, спрямованих на досягнення критеріїв членства в ЄС.
- трансформувати Урядовий комітет з питань європейської та євроатлантичної інтеграції в *постійний* (а не сесійний) орган — *Комітет чи Комісію з питань європейської інтеграції*, очолювану Прем'єр-міністром, до складу якої входимуть керівники центральних органів виконавчої влади. Функції Секретаріату Комісії виконуватиме відповідний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів України, що у такий спосіб матиме вплив на формування порядку денного роботи відповідного Комітету чи Комісії, тобто зможе визначати важливість і першочерговість питань, які виносяться на розгляд органу.

- наділити відповідний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів повноваженнями координувати та контролювати виконання внутрішніх заходів відповідними центральними органами виконавчої влади, зокрема виконання загальнодержавних програм адаптації.
- забезпечити неперервність роботи відповідного Комітету чи Комісії за участю керівників центральних органів виконавчої влади
- посилити роль та кадрове забезпечення підрозділів з питань європейської інтеграції у структурі усіх центральних органів виконавчої влади.

Впровадження

Запропоновані зміни можливо впровадити шляхом прийняття оновленої Стратегії європейської інтеграції, Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та нового Регламенту роботи Кабінету Міністрів.

Використані джерела

1. План дій Україна-ЄС від 21.02.2005 р.
2. Постанова Кабінету міністрів України від 3 березня 2005 р. №174
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 14.10.2005 №1020
4. Програма інтеграції України до Європейського Союзу (Указ Президента України від 14.09.2000 року №1072).
5. Стратегія інтеграція України до Європейського Союзу (Указ Президента України від 11 червня 1998 р. №615).
6. Розпорядження Президента України від 27.06.1999 р. №151-р.
7. Розпорядження Президента України від 06.07.2000 р. №240
8. Угода про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС від 14.06.1994 р.
9. Указ Президента України від 29.11.2005 №1661/2005.
10. Указ Президента України від 24.02.1998 р. №148.
11. A.J.G. Verheijen. *Administrative Capacity Development: A Race Against Time?* Working Documents W-107, Scientific council for government policy, The Hague, June 2000.

Кабанець Іван

Створення ефективних механізмів по запобіганню сезонному знеціненню пшениці

Анотація

Проблема для аналізу: відсутність дієвих механізмів по запобіганню сезонному знеціненню пшениці.

Стабільність цінової політики є передумовою для розвитку якісного підприємницького середовища. Лише незначне коливання цін на сировину та продукцію дозволить отримати суб'єкту господарювання запланований прибуток.

Протягом останніх років після сезону збирання пшениці все частіше спостерігається знецінення пшениці.

Для врегулювання цінового обвалу в Україні задіяно декілька механізмів, але ефект від їх застосування ніколи не буде на сто відсотків ефективним, так як всі вони включають низку об'єктивних обмежень.

Клієнт: Кабінет Міністрів України.

Зацікавлені сторони:

- Мінагрополітики;
- Держкомрезерв;
- Мінфін;
- Держказначейство.

Мета розв'язання проблеми: стабільність цін реалізації пшениці у післяжнивний період.

Альтернативні варіанти:

1. нічого не змінювати;
2. створення інфраструктури експорту та зовнішнього маркетингу;
3. компенсація вартості зберігання.

Рекомендації: пропонується обрати для реалізації найефективніший варіант 3 — компенсація вартості зберігання.

Аналітична записка

1. Визначення проблеми для аналізу

1.1. Симптоми проблемної ситуації

Однією з умов для розвитку якісного підприємницького середовища є цінова стабільність всередині країни. Лише незмінність цін як у короткострокові, так і довгострокові періоди дозволить отримати рентабельний фінансовий результат від стратегічного планування фінансової діяльності підприємств. Історично так склалося, що ціна формується не адміністративними методами державних органів влади, а внаслідок

док дії ринкових механізмів, в основному таких як попит та пропозиція на певний вид продукції. Але справедлива ціна, тобто ціна яка влаштовує як продавця, так і покупця продукції, є явищем непостійним і змінюється відповідно від наявності та доступності на ринку того чи іншого продукту.

Згідно з підсумковими даними Держкомстату валовий збір пшениці (вага після доробки) в Україні у 2005 році склав 18,69 млн.т., що на 1,17 млн.т. вище показника 2004 р. Водночас самі аграрії зібраним урожаєм не задоволені. На те є серйозні причини. Високий урожай для них зараз — швидше лихо, ніж благо: що вищий валовий збір зернових, то менше надій на зростання закупівельних цін. При цьому витрати сільгосптоваровиробників за останні роки збільшилися майже у півтора рази. Це стосується і мінеральних добрив, що подорожчали у зв'язку з підвищенням цін на газ (близько 80% собівартості добрив), і підвищення цін на дизпаливо, і витрати на зберігання зерна на приватних елеваторах.

Собівартість тону зерна, залежно від регіону, коливається у межах 580–730 гривень.¹ А якщо до неї долучити, за словами академіка Петра Саблука, ще й ціну власне землі, то до тисячі добирається. За словами Олександра Баранівського, мінімальна закупівельна ціна у 690 гривень за тону пшениці третього класу забезпечує 15% рентабельності за врожайності 30 центнерів з гектара. Урожайність озимої пшениці в 2005 р. знизилася до 29 ц/га (у 2004 р. — 32,6 ц/га).

Не дивлячись на оптимістичні прогнози запровадження мінімальної закупівельної ціни на пшеницю у розмірі 690 гривень за один центнер, майже в жодній області хліборобам у жнива не запропонували агроміністерську таксу — 690 гривень.

1.2. Законодавча й інституційна база

З метою створення правових, економічних та організаційних умов конкурентоспроможного виробництва і формування ринку зерна для забезпечення внутрішніх потреб держави у продовольчому, насіннево-му та фуражному зерні, нарощування його експортного потенціалу Верховною Радою України було прийнято Закону України від 04.07.2002 №37 «Про зерно та ринок зерна в Україні», який визначає державну політику щодо розвитку ринку зерна як пріоритетного сектору економіки агропромислового комплексу України.

Прийняття такого законодавчого акту свідчить про надання ринку зерна пріоритетного статусу та як такого, що потребує сприяння у своєму розвитку та стабільному функціонуванні. Все актуальнішим стає вступ України до СОТ та наслідки для сільського господарства

¹ <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/555/50664>

країни. Не секрет, що сільське господарство України знаходиться на межі не сталого функціонування, а постійного виживання.

Тому Законом України від 24.06.2004 №1877 «Про державну підтримку сільського господарства України» було встановлено основний курс дій у бюджетній, кредитній, цінній, страховій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки населення. Зокрема, Законом передбачено, що пшениця і суміш пшениці та жита є об'єктом державного цінового регулювання.

Поряд з законодавчими актами слід виділити низку підзаконних актів, які покликані врегулювати проблему сезонного знецінення вартості пшениці. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2005 №295 «Про заходи щодо стабілізації цін на ринку зерна та забезпечення його беззбиткового виробництва» встановлює закупівлю зерна врожаю 2005 року в кількості 5.5 млн. тонн, у тому числі Держкомрезервом — 1 млн., ДАК «Хліб України» — 2 млн., а також 1 млн. — Аграрним фондом шляхом здійснення заставних операцій. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2005 №662 «Питання проведення закупівлі у сільськогосподарських товаровиробників зерна врожаю 2005 року» постановляла, що ДАК «Хліб України» безпосередньо закуповує зерно у сільгосптоваровиробників та здійснює його експорт. Наказом Мінагрополітики від 02.06.2005 №238 «Про мінімальні закупівельні ціни на окремі об'єкти цінового регулювання» були затверджені мінімальні закупівельні ціни на пшеницю у 2005/06 маркетингових роках.

1.3. Історія питання

Щоб передбачити обвал цін на пшеницю та підтримати сільгосптоваровиробників в Україні задіяно Аграрний фонд, ДАК «Хліб України», Держрезерв, регіональні інстанції.

З 1991 року Постановою Кабінету Міністрів на базі ліквідованого Українського територіального управління Держкомрезерву при Кабінеті Міністрів СРСР був сформований Державний Комітет України з державних матеріальних резервів. Основними завданнями Держкомрезерву України була участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики у сфері державного резерву. Здійснюючи закупівлю пшениці у сільгоспвиробників до держрезерву, частково врегулювалося питання надмірної пропозиції та знецінення вартості пшениці. Але стан державного матеріального резерву не відповідав вимогам Закону України «Про державний матеріальний резерв». Такі висновки були зроблені у 2000–2001 рр. членами Ради національної безпеки та оборони України, які проаналізували на своїх засіданнях питання, пов'язані з управлінням державним резервом.

Постановою Кабінету Міністрів України від 22 серпня 1996 №1000 з метою забезпечення інтересів держави та населення у процесі реформування системи закупівель і використання зерна державних ресурсів, створення сприятливих умов для інвестування елеваторної, борошномельно-круп'яної і комбікормової промисловості Кабінет Міністрів України постановляє утворити Державну акціонерну компанію «Хліб України».

Саме ДАК «Хліб України» визнано державним агентом та надано повноваження на проведення інтервенційних та заставних операцій щодо об'єктів державного цінового регулювання. Але показники фінансового стану діяльності ДАК «Хліб України» останніми роками підтримуються. Компанія використовує державне майно з перевищенням статутних повноважень, неефективно використовує фінансові ресурси, підприємство потребує фінансової санації.

Ще одною спробою по врегулюванню цінової стабільності на ринку пшениці стало утворення Аграрного фонду — державної спеціалізованої бюджетної установи, яка відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 05.09.2005 №543 «Про аграрний фонд» уповноважена реалізувати цінову політику в агропромисловому секторі економіки. Аграрний фонд уповноважений Кабміном проводити цінову політику в сільськогосподарській галузі економіки України. Він повністю перебрав функції у частині фінансових та товарних інтервенцій, невластивих Держрезерву. В Україні з'явилися ще одні засіки — і належать вони Аграрному фонду. Щоб підтримувати необхідний рівень продовольчої безпеки Аграрний фонд має поступово формувати запаси по окремих позиціях об'єкту державного цінового регулювання (у відсотках до обсягів річного внутрішнього споживання): у 2006 році — 10%, 2007 — 12%, 2008 — 14%. Тобто фактично він дублює функції Держрезерву, спричиняючи додаткові витрати з бюджету.

1.4. Інструменти і механізми здійснення чинної політики

Держава здійснює регулювання гуртових цін окремих видів сільськогосподарської продукції (далі — державне цільове регулювання) шляхом:

1. Встановлення мінімальної закупівельної ціни. Передбачає встановлення мінімальної закупівельної ціни окремого об'єкта державного цінового регулювання на рівні, що унеможливорює середньостатистичну збитковість виробництва в Україні такої продукції.
2. Встановлення максимальної закупівельної ціни. Передбачає встановлення максимальної закупівельної ціни окремого об'єкта державного цінового регулювання на рівні, що унеможливорює зріст індексу цін виробників такого об'єкта державного цінового регулювання понад загальний індекс споживчих цін (за всіма товарами та послугами) за відповідний період державного цінового регулювання.

3. Товарна інтервенція. Здійснюється шляхом продажу (поставки) окремих об'єктів державного цінового регулювання на організованому аграрному ринку на умовах споту або форварду з метою встановлення ціни рівноваги (фіксіngu) у розмірі, що не перевищує значення максимальної закупівельної ціни.
4. Фінансова інтервенція. Здійснюється шляхом придбання окремих об'єктів державного цінового регулювання на організованому аграрному ринку на умовах споту або форварду з метою встановлення фіксіngu у розмірі, який не є меншим значення мінімальної закупівельної ціни.
5. Тимчасове адміністративне регулювання цін — комплекс заходів, спрямованих на упередження чи зупинку спекулятивного або узгодженого встановлення цін продавцями та/або покупцями об'єктів державного цінового регулювання.
6. Режим державних заставних закупівель. Передбачає надання Аграрним фондом бюджетної позики виробнику зерна, яке є об'єктом державного цінового регулювання, під заставу такого об'єкта, що оформляється переданням кредитору простого чи подвійного складського свідоцтва або складської квитанції.

1.5. Результативність і ефективність чинної політики

Здійснення протягом останніх років прямих закупівель зерна Держрезервом та заставних ДАК «Хліб України» справді спрямовані на підтримку високих цін сільгосптоваровиробників. Але треба визнати, що зазначені заходи для держави будуть завжди збитковими, оскільки їхня концепція не передбачає товарних інтервенцій на внутрішньому ринкові, щоби знижувати ціни. Крім того, Держрезерв слід розглядати не як комерційну структуру, а як скарбницю. І в ній має зберігатися двомісячний запас продовольства, бо утримувати надмірну кількість ресурсів для держави занадто дорого.

ДАК «Хліб України» маючи колосальні суми боргів не може виконувати покладені на нього функції. На сьогодні загальна сума кредиторської заборгованості ДАК «Хліб України» перевищує 792 млн. грн., що значно перевищує суму дебіторської заборгованості (менше 495 млн. грн.)².

Численні реанімаційні зусилля не зробили з компанії транснаціонального зернового трейдера, здатного конкурувати не лише з приватним бізнесом усередині країни, а й з компаніями зі світовим ім'ям. Одним із можливих варіантів виправити ситуацію з цінами на внутрішньому ринку держави міг бути шлях виходу на світовий ринок зерна, що і зробив уряд, наділивши ДАК «Хліб України» правами експортера. Однак відсутність налагоджених зв'язків збуту продукції не дали ефективно працювати механізму.

² Лист Державної акціонерної компанії «Хліб України» від 27.01.2006 №1 — 2 — 20/220

Механізм заставних операцій довів свою життєвість, бо це — реальна можливість здати збіжжя і без зволікань одержати за нього, по суті, пільговий кредит. Хоча ці операції потребують чималих бюджетних асигнувань, а частина заставного збіжжя так і залишається не викупленою. Режим державних заставних закупівель передбачає надання суми бюджетної позики, що не може перевищувати 80% вартості застави, розрахованої, виходячи з розміру встановленої мінімальної закупівельної ціни. Крім того, бюджетна позика у межах режиму заставних закупівель є платною. Плата за використання бюджетної позики встановлюється на рівні 50% від середньозваженого процента за кредитами банків. Тобто, за мінімальної закупівельної ціни 690 гривень за тону пшениці третього класу селянину виплачується 550 гривень. Таким чином, сільгоспвиробники які не змогли викупити пшеницю з застави, продали її не за задекларованою ціною уряду — 690 гривень, а за ціною 550 гривень. А як же справедлива ціна?

Регіональні запаси — стабілізуючий фактор лише для локальної території. Якщо покласти відповідальність за баланс ресурсів на місцеву владу, зобов'язавши її витратити бюджетні кошти, то чиновники заради продовольчого благополуччя повністю блокують регіони, перешкоджатимуть здійснювати у масштабах держави товарний арбітраж — перемішувати продукти з однієї області в іншу, де є дефіцит.

Не запрацював сповна й новостворений Аграрний фонд. Якщо говорити про інтервенції на ринку зерна, то питання складне. Річ у тому, що Україна виробляє більше, ніж споживає. Інтервенційні закупівлі не розв'язують проблеми надлишкової пропозиції товару, оскільки останній все одно залишається на внутрішньому ринку.

По результатам аналізу ефективності використання коштів Державного бюджету України, виділених на розвиток АПК у 2005 році Рахункова палата прийшла до висновку, що Аграрний фонд не виконав покладених на нього функцій, тобто Міністерство аграрної політики як головний розпорядник коштів державного бюджету, не забезпечило ефективного їх використання при формуванні фонду. За даними прес-служби Рахункової палати,³ Аграрним фондом у 2005 році були проведені фінансові інтервенції для формування державного продовольчого резерву з об'ємом зерна 73.8 тис. тон. (4.9% від законодавчо встановленого). Значна кількість зерна залишилася на зберіганні в сільгоспприємствах та не була реалізована, внаслідок чого село не отримало очікуваних коштів, при цьому 48.8 млн. грн. коштів із загального фонду не були використані і були повернуті до державного бюджету. В цілому можна констатувати, що цілі поставлені урядом перед Аграрним фондом у 2005 році не були досягнуті.

³ http://search.liga.net/news_today/N0608979.html

Пошук та запровадження альтернативних варіантів розв'язання проблеми не обов'язково вказує на недовіру поточної політики. Тобто вона є результативною, в контексті застосування режиму державних заставних закупівель, але не ефективною, так як повністю питання не вирішується.

1.6. Нагальність вирішення проблеми

На сьогоднішній день проблема, яка стосується сезонного знецінення пшениці набула глобального характеру та підпадає під категорію таких, які потребують негайного рішення через:

1. Низький рівень координації та взаємодії відомств, адміністративних структур, що покликані не допускати а при появі ліквідувати проблему;
2. зростання кількості позаринкових операцій з продажу-купівлі пшениці за цінами нижче встановленого урядом мінімального рівня.

1.7. Замовник аналізу

Замовником аналізу політики може бути Кабінет Міністрів України.

2. Підстави для державного втручання

Тяжкий фінансовий стан сільськогосподарських товаровиробників не дає їм можливості узгодити рівень закупівельних цін, який їм диктують покупці, на взаємоприйнятному рівні.

Серед основних причин, які потребують державного втручання в роботу ринкового механізму слід віднести диспаритет цін сільськогосподарської продукції порівняно з продукцією інших галузей, що призводить до недоотримання коштів. Відсутність достатньої кількості основних фондів (зерносховищ, складів) не дає можливості зберігати зібраний урожай та частково наповнювати ринок зберігаючи рівновагу пропозиції та попиту на рівні фіксіну. Наявність необ'єктивної інформації, що стосується обсягів продукції, невизначеності, пов'язані з природними умовами, які породжують нестабільність ринку.

Отже, однією із функцій держави має бути регулювання цін окремих видів сільськогосподарської продукції.

3. Консультації (аналіз стейкхолдерів)

3.1. Зацікавлені органи влади (узгодження)

- Мінагрополітики;
- Держкомрезерв;
- Мінфін;
- Держказначейство.

4. Моделювання проблеми

4.1. Мета розв'язання проблеми

Розв'язання проблеми сезонного знецінення вартості пшениці має на меті забезпечити цінову стабільність пшениці у післяжнивний період.

Це, у свою чергу, дасть можливість підприємствам отримати запланований прибуток.

4.2. Критерій досягнення мети

Основним критерієм ефективності політики буде мінімальна варіація цін на пшеницю як у маркетинговому періоду реалізації, так і сезонному.

4.3. Обмеження

На шляху реалізації політики уряду щодо забезпечення цінової стабільності пшениці у післяжнивний період існують певні обмеження. Насамперед, це певні політичні рішення центральних органів законодавчої та виконавчої влади.

5. Аналіз альтернативних варіанти розв'язання проблеми

Пропонуються такі варіанти розв'язання проблеми:

1. залишити все без змін;
2. створення інфраструктури експорту та зовнішнього маркетингу;
3. компенсація вартості зберігання.

5.1. Варіант 1: залишити все без змін

Варіант, який полягає у незмінності механізмів щодо врегулювання проблеми, передбачає залишити все так як є. На сьогоднішній день державна аграрна політика запобігання сезонному знеціненню вартості пшениці (об'єкта державного цінового регулювання) передбачає: запровадження режиму державних заставних закупівель; здійснення державної аграрної інтервенції, застосування адміністративного регулювання. Задекларовані цілі цих функцій спрямовані на упередження, а при виникненні — на вирішення проблеми.

Потенційні переваги варіанта 1:

Серед механізмів що задіяні на сьогоднішній день слід відзначити режим державних заставних закупівель, наслідки від застосування якого є результативними, але не ефективними.

Потенційні недоліки варіанта 1:

Процес імплементації потребує великих фінансових затрат, проблема вирішується лише частково, непрозорість розподілу та неефективне використання фінансових коштів, відсутність реалістичних даних щодо обсягів продовольчого резерву. Адміністративні методи призводять до порушення ринкових механізмів, дискримінаційних умов сільгоспвиробників.

5.2. Варіант 2: створення інфраструктури експорту та зовнішнього маркетингу

Прогнозованим, стабільним, адаптованим до зовнішнього середовища український аграрний ринок стане лише за наявності уповноваженого державного органу з регулювання ринку. Основними заходами новоствореного органу мають бути:

- розробка та втілення заходів щодо поліпшення доступу на ринки для українських експортерів;
- збір, обробка та розповсюдження ринкової інформації по країнах та групах товарів через спеціалізовані видання та мережу Інтернет;
- надання консультацій з питань виходу на зовнішні ринки через мережу підприємств експорту на Україні;
- пошук потенційних покупців та підтримка роботи українських експортерів за кордоном.

Потенційні переваги варіанта 2:

1. Вихід України як експортера на міжнародну арену;
2. контроль та забезпечення продовольчої безпеки;
3. врегулювання цінової диспропорції;
4. стабільність цін впродовж всього року.

Потенційні недоліки варіанта 2:

1. Початковий етап реалізації потребує великих фінансових затрат;
2. відсутність державного органу, здатного здійснювати експортні операції.

5.3. Варіант 3: компенсація вартості зберігання

Суть додаткового механізму захисту полягає у компенсації сільгосптоваровиробникам вартості зберігання пшениці на державних зерносховищах протягом трьох місяців включно. Саме цей період дозволяє встановити ціну фіксінгу.

Потенційні переваги варіанта 3:

1. Зменшення обсягу державних заставних закупівель;
2. зниження ризику неповернення бюджетного кредиту;
3. додатковий механізм захисту сільгоспвиробників;
4. пряий вплив на врегулювання проблеми;
5. контрольованість внутрішніх обсягів продукції.

Потенційні недоліки варіанта 3:

1. Застосування механізму можливе лише при урожайності об'єкту державного цінового регулювання в цілому по Україні;
2. «Заморожує» обіговий капітал сільгоспвиробників.

6. Рекомендації

Для визначення оптимального варіанту розв'язання проблеми сезонного знецінення вартості пшениці необхідно оцінити варіанти політики за п'ятьма ключовими критеріями. Результати аналізу представлені в таблиці 1.

Таблиця 1.

Розгляд та оціювання запропонованих альтернатив

<i>Критерій</i>	<i>Варіант 1</i>	<i>Варіант 2</i>	<i>Варіант 3</i>
Ефективність	1	3	3
Політична здійсненність	2	1	3
Адміністративна здійсненність	3	1	3
Результативність	2	3	3
Справедливість	1	3	2
Загальна сума оцінок	9	11	13
Рейтинг варіанту	3	2	1

Для оцінювання варіантів за критерієм ефективності необхідним є проведення аналізу вигід та витрат, для чого потрібно зібрати широкий набір статистичних даних. Такий досконалий аналіз буде зроблено згодом. Проте, слід зазначити, що варіант 2 вимагає значних фінансових затрат для створення та нормального функціонування інфраструктури експорту та зовнішнього маркетингу. Натомість варіант 3 потребує незначних фінансових затрат. Обидва варіанти будуть корисними та ліквідують реальні причини неефективності боротьби з проблемою.

Щодо політичної здійсненності, то ранжування варіантів демонструє, що впровадження варіанту 2 є неможливим через велику зацікавленість багатьох центральних органів влади щодо підпорядкованості новоствореної інфраструктури. Варіант 3 передбачає взаємопорозуміння, так як її може реалізувати лише один урядовий орган.

Критерій адміністративної здійсненності демонструє, що варіанти 1 та 3 є кращими, бо вони не потребують ні фінансових, ні технічних ресурсів для впровадження. Варіант 2 є найгіршою альтернативою.

За критерієм результативності оптимальним є той варіант, за допомогою якого ціна вартості реалізації не буде змінюватися впродовж всього року. Варіанти 2 і 3 тут є кращими, а варіант 1 — гіршим, тому що ціна і надалі коливається в сезонні періоди.

Справедливості можна досягти через незмінність цін на пшеницю у післяжнивний період. Варіант 1 не забезпечує справедливості, так як надає додаткові преференції сільгоспвиробникам на відміну від інших виробників. Варіант 2 є оптимальним, тому що не передбачає надання фінансових преференцій чи матеріальної допомоги для вирішення проблеми.

Отже, відповідно до ключових критеріїв рекомендується впровадити варіант 3 — компенсація вартості зберігання.

7. Впровадження

Застосування варіанту 3 передбачає впровадження механізму компенсації сільгоспвиробникам вартості зберігання пшениці на зерноскладах державної власності терміном до трьох місяців включно. Саме цей термін є визначальним, так як у цей період ринок перенаповнюється продукцією. Об'єктивною причиною його перенаповнення є відсутність власник зерноскладів товаровиробників. Не маючи вибору, вони змушені поставити продукцію на ринок. Ефективність варіанту 3 буде залежати від взаємопоєднання державних заставних закупівель та компенсації вартості зберігання. Впровадження варіанту 3 має базуватися на наступних етапах:

1. Внести зміни до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України»;
2. Надання права ДАК «Хліб України» на зберігання пшениці у власних елеваторах;
3. Трансформувати розподіл коштів, що надаються ДАК «Хліб України» для державної підтримки сільського господарства;
4. Розробити механізм компенсації вартості зберігання пшениці.

Використана література:

1. Закон України від 24.06.2004 №1877 «Про державну підтримку сільського господарства України».
2. Закон України від 04.07.2002 №37 «Про зерно та ринок зерна в Україні».
3. Наказ Міністерства аграрної політики від 02.06.2005 №238 «Про мінімальні закупівельні ціни на окремі об'єкти державного цінового регулювання».
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2005 №295 «Про заходи щодо стабілізації цін на ринку зерна та забезпечення його беззбиткового виробництва».
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 06.07.2005 №543 «Про аграрний фонд».
6. Закон України від 24 січня 1997 року N 51 «Про державний матеріальний резерв».
7. Офіційний сайт Міністерства аграрної політики — <http://www.minagro.gov.ua/stat/ur.php> 3.
8. Офіційний сайт Державної акціонерної компанії «Хліб України» — <http://www.khlib.com.ua/about4.php>.
9. Офіційний сайт державного комітету України з державного матеріального резерву — <http://www.gosrezerv.gov.ua/#.html>.

Карпінська Лілія

Якість реалізації міжнародних програм у галузі культури

Анотація

Проблема для аналізу: недостатня якість реалізації міжнародних програм у галузі культури за кордоном.

Складовими механізми впровадження програм є: Міжнародна культурна програма → Виконавець → Споживач.

Клієнт: Міністерство культури і туризму України.

Мета вирішення проблеми: творення, поширення та зміцнення єдиного образу української культурної самобутності у європейському і світовому культурних просторах: вплив на формування позитивного міжнародного іміджу держави.

Завдання: визначення складу і якості Виконавця міжнародних програм у галузі культури; співпраця з міжнародними організаціями у галузі культури; підтримка зв'язків з українцями за кордоном.

Стейкхолдери:

- **зацікавлені органи влади:** Міністерство закордонних справ України; Державне підприємство «Україна гастроляна»; Український культурно-мистецький центр; Державна концертна агенція «Україна»; Державні інституції культури (Національний художній музей, Національна парламентська бібліотека, Національна бібліотека України імені В.І. Вернадського, Музей історії м. Києва, Київський музей російського мистецтва, Музей мистецтв імені Богдана та Варвари Ханенків, Національний Києво-Печерський історико-культурний заповідник, Національний академічний український драматичний театр імені Івана Франка, Національний академічний український драматичний театр імені М.Заньковецької, Національний академічний театр російської драми імені Лесі Українки, Київський Молодий театр)
- **організовані зацікавлені групи:** громадські культурні фонди; професійні спілки митців; об'єднання українців за кордоном; міжнародні організації у сфері культури (ЮНЕСКО, ICOMOS, ICCROM, ЦСІ, Міжнародний фонд «Відродження», Рада Європи).

Альтернативні варіанти:

1. незмінність здійснюваного курсу;
2. запровадження моделі діяльності торговельно-економічної місії у складі закордонної дипломатичної установи України;
3. запровадження польської моделі «Інституту Адама Міцкевича»;
4. запровадження німецької моделі «Гете-Інституту»;
5. запровадження англійської моделі «Британської ради».

Рекомендації: на етапі перехідної економіки, кризового стану культурного руху, нестачі місцевих культурних операторів, браку законодавчої бази для здійснення культурної діяльності, найбільш прийнятним варіантом розв'язання проблеми для України є втілення моделі діяльності «Інституту Адама Міцкевича» (варіант 3).

Основною передумовою втілення запропонованої моделі є політична воля керівників відповідних міністерств.

Аналітична записка

1. Визначення проблеми для аналізу

1.1. Симптоми проблемної ситуації:

- низька якість і мала кількість реалізованих міжнародних програм у галузі культури,
- зменшення результативності і ефективності міжнародної культурної діяльності,
- часті випадки зриву міжнародних програм у сфері культури,
- незначна культурна присутність держави у світі,
- слабка презентація національного надбання,
- занедбання зв'язків з українською громадою за кордоном,
- брак ознайомлення міжнародної громадськості із цілісним образом української культури, що особливо актуально через євроінтеграційні наміри України.

1.2. Законодавча база

- Основи законодавства України про культуру, від 14.02.1992 №2117–XII,
- Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Російської Федерації про заснування та умови діяльності інформаційно-культурних центрів (Угоду ратифіковано Законом №583–XIV (583–14) від 08.04.99),
- Указ Президента України від 24.09.2001 №892/2001 Про Національну програму «Закордонне українство» на період до 2005 року,
- Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2003 №1609 «Про затвердження Державної програми забезпечення позитивного міжнародного іміджу України на 2003–2006 роки»,
- Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» [1],
- Указ Президента України від 02.12.2005 №1688/2005 «Про Положення про Міністерство культури і туризму України»,
- Указ Президента України від 20.02.2006 №142/2006 «Про культурно-інформаційний центр у складі закордонної дипломатичної установи України».

1.3. Масштаби проблеми

Міжнародні програми у галузі культури є суспільним благом, споживання якого відбувається за межами нашої держави і спрямоване на суспільства, що мають велику кількість етнічних українців, країни-сусіди і провідні держави світу. Цією проблемою стурбовані культурна громадськість України, громадські організації і добровільні об'єднання українців за кордоном — активними є ті, представники яких складають прошарок діячів освіти, культури, науки, — широке коло української діаспори, культурно-духовні потреби яких залишаються незадоволеними.

Оскільки, пріоритетом міжнародної діяльності Уряду є європейська і євроатлантична інтеграція, то територія поширення проблеми охоплює відповідні країни-учасниці, залучає широкі кола місцевої громадськості, переважно мешканців столиць і великих міст, а також тих, які мають активну громадську позицію і зацікавлені міжнародними культурними подіями, діячів культури, мистецтва, освіти, науки, вузькі групи державних діячів, політиків.

1.4. Новизна проблеми

Поставлена **проблема є передбаченою** з огляду на реалізацію європейського вибору України, про що в черговий раз було зазначено в:

- Програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям»;
- Державній програмі забезпечення позитивного міжнародного іміджу України на 2003–2006 роки;
- Завданнях Міністерства культури і туризму України у частині сприяння створенню умов для задоволення національно-культурних потреб громадян України та українців, які проживають за межами України, збереженню і популяризації культурних надбань Українського народу; здійснення міжнародного співробітництва з питань, які віднесені до компетенції Міністерства культури і туризму України.

1.5. Коротка історія питання

Міжнародні програми у галузі культури реалізує відповідний департамент Міністерства культури і туризму України. На етапі втілення програм за кордоном сприяння надає закордонна дипломатична установа України. Оскільки бюджетні кошти не надають змоги реалізовувати міжнародні культурні проекти у повному обсязі, була прийнята низка цільових державних програм: Державна програма забезпечення позитивного міжнародного іміджу України на 2003–2006 роки, Національна програма «Закордонне українство» на період до 2005 року, а також підготовка заходів в рамках указу Президента України від 24.11.2005 №1647 «Про першочергові заходи щодо збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства». Крім того, завдання міжнародного культурного співробітництва були поставлені у

Програмі діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» у частині I «Віра» і у частині IV «Світ», указом Президента України від 20.02.2006 №142/2006 «Про культурно-інформаційний центр у складі закордонної дипломатичної установи України».

1.6. Інструменти і механізми здійснення чинної політики

Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2003 №1609 «Про затвердження Державної програми забезпечення позитивного міжнародного іміджу України на 2003–2006 роки». Державна політика щодо формування позитивного іміджу повинна забезпечити узгоджені дії органів державної влади та громадських організацій на цьому напрямі на основі використання економічного, інтелектуального та культурного потенціалу українського суспільства.

У заходах щодо забезпечення виконання програми у політичній та культурній сферах зазначено зокрема: сприяти створенню мережі інформаційно-культурних центрів України за кордоном, розробити необхідну двосторонню договірно-правову базу; здійснити заходи щодо створення мережі туристичних представництв за кордоном, використовуючи можливості торговельно-економічних місій у складі дипломатичних представництв України за кордоном.

Програма здійснюється шляхом вироблення єдиного комплексного підходу до провадження центральними та місцевими органами виконавчої влади, контроль за виконання покладено на Міністерство закордонних справ України.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» у частині I «Віра» визначила для втілення стратегічних завдань у гуманітарній сфері вжити заходів формування нового іміджу України у світі. У сфері духовності метою є формування єдиної, сучасної нації, що ґрунтуватиметься на утвердженні принципів духовності, розвитку та збереження культурної спадщини, формування нового привабливого іміджу України.

У частині IV «Світ» основною метою є захист національних інтересів України та прав співвітчизників за кордоном, для здійснення якої серед інших декларовано посилити роботу з формування позитивного міжнародного іміджу України.

Указ Президента України від 20.02.2006 №142/2006 «Про культурно-інформаційний центр у складі закордонної дипломатичної установи України» визначає завданнями центру:

- сприяння розвитку міжнародного співробітництва України з державою перебування в галузі культури, освіти, науки та техніки, туризму, фізичної культури і спорту;
- поширення в державі перебування інформації про Україну;
- ознайомлення громадян держави перебування з історією і культурою України, сприяння вивченню української мови на території цієї держави;

- підтримання зв'язків з українцями за кордоном, сприяння задоволенню їх культурно-мовних, інформаційних та інших потреб;
- поширення інформації про туристичні можливості і привабливість України, сприяння співробітництву з державою перебування у туристичній галузі.

Робота центру організовується Міністерством закордонних справ спільно з Міністерством культури і туризму, Міністерством освіти і науки, Міністерством молоді, сім'ї і спорту, Державним комітетом телебачення і радіомовлення. Керівник центру, його заступник є дипломатичними працівниками, інші працівники центру — адміністративно-технічними працівниками або належать до обслуговуючого персоналу закордонної дипломатичної установи України. План роботи центру на відповідний рік формується з урахуванням пропозицій Міністерства культури і туризму, Міністерства освіти і науки, Міністерства молоді, сім'ї і спорту, Державного комітету телебачення і радіомовлення.

1.7. Результативність і ефективність чинної політики

На сьогодні проблема реалізації міжнародних програм у галузі культури залишається покладеною на відповідний департамент Міністерства культури і туризму України, за сприяння утворених культурно-інформаційних центрів у складі закордонної дипломатичної установи України, що до їх утворення здійснювали дипломатичні працівники. Розширений склад закордонної дипломатичної установи України надаватиме сприяння в межах покладених функцій, тобто залишається незмінним попередній механізм розв'язання проблеми. Якість реалізації програм — незмінна, збільшується лише кількість працівників закордонної дипломатичної установи України.

Дії політики / критерії оцінки	Результативність	Ефективність
Національні програми — залучення центральних та місцевих органів виконавчої влади, громадських організацій.	низька	низька
Повноваження відповідного департаменту Міністерства культури і туризму, за сприяння закордонної дипломатичної установи.	середня	низька
Повноваження відповідного департаменту Міністерства культури і туризму, за сприяння культурно-інформаційних центрів у складі закордонної дипломатичної установи.	середня	низька

1.8. Нагальність вирішення проблеми

Нагальність проблеми зумовлена низьким рівнем культурної презентації та присутності України у світі. Національні програми із використанням механізму «узгоджених дій» центральних та місцевих органів виконавчої влади та громадських організацій, а також їх короткостроковість не дають відчутних результатів і не змінюють систему відносин в схемі: Міжнародна культурна програма → Виконавець → Споживач. Утворення культурно-інформаційних центрів у складі закордонної дипломатичної установи України, збільшує чисельність Виконавця, проте не підвищує якість надання послуг.

1.9. Замовник (клієнт) аналізу

Замовником аналізу може бути Міністерство культури і туризму України.

2. Підстави для державного втручання

Міжнародні культурні програми мають окремі характеристики суспільних благ, вони впливають не лише на безпосередніх споживачів, їм притаманні значні позитивні зовнішні ефекти, які поширюються на значні верстви населення як всередині країни, так і за кордоном.

3. Консультації (аналіз стейкхолдерів)

Найменування сторони	Ставлення до проблеми	Причина ставлення	Форма вираження ставлення
Зацікавлені органи влади			
Міністерство закордонних справ	Прагнення залишити координацію культурних проєктів за закордонними дипломатичними установами України.	Бажання здійснювати повний контроль за гуманітарним співробітництвом із міжнародною спільнотою. Здійснення завдань: сприяння забезпеченню стабільності міжнародного становища України, піднесенню її міжнародного авторитету, формуванню позитивного міжнародного іміджу держави, поширенню у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера; забезпечення розвитку зв'язків із закордонними українцями та їх громадськими організаціями, координації заходів, здійснюваних органами виконавчої влади у цій сфері.	Указ Президента України від 20.02.2006 №142/2006 «Про культурно-інформаційний центр у складі закордонної дипломатичної установи України»

Державне підприємство «Україна гастрольна», Український культурно-мистецький центр, Державна концертна агенція «Україна»	Негативне ставлення до будь-яких інституційних змін у структурах Міністерства культури і туризму	Небажання мати сильних конкурентів у виконанні робіт щодо технічної реалізації програм міжнародного культурного співробітництва	Пасивна позиція
Державні інституції культури	Небажання змін	Можливість втрати частини бюджетного фінансування у зв'язку з появою нового суб'єкта культури	Приховано негативна
Організовані зацікавлені групи			
Громадські культурні фонди	Бажання активізації співробітництва з Міністерством культури і туризму	Отримання сприяння Міністерства культури і туризму у реалізації власних міжнародних ініціатив	Участь у громадських радах та слуханнях щодо напрямків міжнародної культурної політики, надання власних рекомендацій
Професійні спілки митців	Невизначене ставлення до міжнародних культурних ініціатив	Пасивність, зосередженість на місцевих культурно-мистецьких заходах	Прихована позиція
Об'єднання українців за кордоном	Надзвичайне зацікавлення будь-якими позитивними змінами	Бажання отримати підтримку держави та задовольнити свої духовно-культурні потреби	Звернення до Міністерства культури і туризму з проханням створення культурних центрів у столицях та місцях компактного проживання діаспори
Міжнародні організації у сфері культури	Очікування активізації присутності культурної складової України у міжнародному просторі	Політичні зміни в Україні, формування партнерських відносин із інституціями культури України	Сприяння міжнародним культурним ініціативам України, запрошення до участі у культурних проектах

4. Моделювання проблеми

4.1. Мета розв'язання проблеми і завдання політики

Метою є творення, поширення та зміцнення єдиного образу української культурної самобутності у європейському і світовому культурних просторах.

Завдання політики:

1. визначення складу і якості Виконавця міжнародних програм у галузі культури;
2. співпраця з міжнародними організаціями у галузі культури;
3. підтримка зв'язків з українцями за кордоном;

4.2. Критерії виконання завдань (1)–(3)

- 1.1. визначення єдиного Виконавця, відповідального за реалізацію міжнародних культурних програм на всіх етапах;
- 1.2. залучення до складання програм і їх змістовного наповнення, а також здійснення відбору учасників тільки експертів і фахових рад;
- 1.3. отримання додаткових 20% позабюджетних коштів на реалізацію міжнародних програм у галузі культури;
- 1.4. ініціювання 15% комерційних міжнародних проектів у галузі культури із власних фінансових фондів;
- 2.1. участь у всіх міжнародних культурних проектах, запропонованих Україні для приєднання;
- 2.2. розробка власного культурного проекту в межах грантів міжнародних організацій;
- 3.1. створення цілісної інформаційної системи української культури для дипломатичних представництв України за кордоном, української громади та центрів українознавства за кордоном;
- 3.2. реалізація програми обміну та навчання в Україні для діячів культури і молодих митців української діаспори.

4.3. Обмеження

Обмеженнями є недостатня законодавча база, брак місцевих культурних фондів і операторів, обмеженість ресурсів додаткового фінансування, нерозвиненість культурної благодійної діяльності і меценатства.

5. Аналіз альтернативних варіантів розв'язання проблеми

Пропонуються такі варіанти розв'язання проблеми:

1. незмінність здійснюваного курсу;
2. запровадження моделі діяльності торговельно-економічної місії у складі закордонної дипломатичної установи України;
3. запровадження польської моделі «Інституту Адама Міцкевича»;
4. запровадження німецької моделі «Гете-Інституту»;
5. запровадження англійської моделі «Британської ради».

5.1. Варіант 1: незмінність здійснюваного курсу

Чинна політика у сфері реалізації міжнародних програм у галузі культури передбачає розробку та здійснення цих програм відповідним департаментом Міністерства культури і туризму, за сприяння на етапі їх впровадження закордонних дипломатичних установ. У частині технічної реалізації проекту департамент Міністерства культури і туризму здійснює замовлення соціально-творчих послуг одному із підпорядкованих йому державних підприємств: Державному підприємству «Україна гастроляна», Українському культурно-мистецькому центру, Державній концертній агенції «Україна». До сьогодні сприяння у реалізації міжнародних культурних програм на території іноземної держави надавали Надзвичайний і Повноважний посол, Генеральний консул та інші працівники дипломатичної служби.

Згідно з указом Президента України «Про культурно-інформаційний центр у складі закордонної дипломатичної установи України» у складі закордонних дипломатичних установ України утворено культурно-інформаційні центри.

Центр очолює керівник, який за посадою є радником або першим секретарем закордонної дипломатичної установи України. Керівник центру призначається на посаду і звільняється з посади Міністром закордонних справ України за погодженням з Міністром культури і туризму України, Міністром освіти і науки України, Міністром України у справах сім'ї, молоді та спорту та Головою Державного комітету телебачення та радіомовлення України. Керівник центру та його заступник є дипломатичними працівниками, інші працівники центру — адміністративно-технічними працівниками або належать до обслуговуючого персоналу закордонної дипломатичної установи України. Виконання функцій центру може бути покладено на одну особу. За відповідним рішенням на співробітників центру може бути покладено виконання їх службових обов'язків у двох і більше державах.

<i>Переваги варіанту 1</i>	<i>Недоліки варіанту 1</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Підтримка діяльності державних підприємств шляхом залучення їх до надання «соціально-творчих послуг», зокрема у сфері міжнародних культурних проєктів. 2. Держава повністю контролює міжнародні культурні ініціативи — проєкти є некомерційними. 3. Усталений механізм реалізації міжнародних культурних програм оптимально пристосований до загального процесу вироблення державної політики. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Брак фінансового забезпечення культурних програм, обмеженість ініціатив. 2. Замовлення «соціально-творчих послуг» не дає достатнього механізму контролю за фінансовими ресурсами. 3. Механізм «за погодженням» не надає реальної можливості впливу, зокрема Міністерства культури і туризму на кадрову політику Міністерства закордонних справ. 4. Обмеженість доступу іноземних громадян до закордонних дипломатичних установ — закритість.

	<p>5. До складання програм не залучаються експерти, незалежні фахові ради, звідси брак прозорості, кулуарність прийнятих рішень.</p> <p>6. Збільшення кількості виконавців не впливає на низьку якість надання послуг — механізм вироблення міжнародних культурних заходів залишається забюрократизованим.</p> <p>7. Кожен виконавець несе часткову відповідальність за реалізацію програм — «в межах повноважень» — недбалість, брак мотивації.</p> <p>8. Партнерство із закордонними колегами ускладнено кількістю виконавців — погіршення іміджу держави, неможливість розвитку тривалого співробітництва.</p>
--	---

5.2. Варіант 2: запровадження моделі діяльності торговельно-економічної місії у складі закордонної дипломатичної установи України

Одним із способів змінити систему взаємозв'язків органів влади у реалізації міжнародних культурних програм є модель організації торговельно-економічної місії у складі закордонної дипломатичної установи України, яка діє згідно з указом Президента України від 30.04.1994 №200/94 «Про торговельно-економічну місію у складі закордонної дипломатичної установи України». Торговельно-економічна місія у складі закордонної дипломатичної установи України підпорядкована главі закордонної дипломатичної установи України.

Керівник торговельно-економічної місії призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, погодженим з Міністерством закордонних справ України. Кандидатура на посаду керівника торговельно-економічної місії попередньо погоджується в установленому порядку з Президентом України. Заступник керівника торговельно-економічної місії призначається на посаду та звільняється з посади Міністром економіки та з питань європейської інтеграції України за погодженням з Міністерством закордонних справ України. Інші співробітники торговельно-економічної місії призначаються Міністром економіки та з питань європейської інтеграції України.

Штатний розпис торговельно-економічної місії визначає Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України у межах граничної чисельності працівників торговельно-економічних місій, яку затверджує Кабінет Міністрів України за поданням Міністерства еко-

номіки та з питань європейської інтеграції України, погодженим з Міністерством закордонних справ України та Міністерством фінансів України. Керівник торговельно-економічної місії подає звіти про роботу та про використання коштів Міністерству економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерству закордонних справ України, а також Державній податковій адміністрації України — звіти про виконання завдань щодо захисту економічних інтересів України у сфері оподаткування. У частині реалізації завдань, роботу торговельно-економічної місії у державі перебування організовує Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції.

Для реалізації варіанта необхідні зміни до указу Президента України від 20.02.2006 №142/2006 «Про культурно-інформаційний центр у складі закордонної дипломатичної установи України».

<i>Переваги варіанту 2</i>	<i>Недоліки варіанту 2</i>
1. Переваги 1–3 варіанту 1. 2. Можливість Міністерства культури і туризму впливати на кадрову політику, підвищення фахового опрацювання міжнародних культурних програм.	1. Недоліки 1–8 варіанту 1.

5.3. Варіант 3: запровадження польської моделі «Інституту Адама Міцкевича»

Центр міжнародної культурної співпраці «Інститут Адама Міцкевича» (ІАМ) — урядова структура, утворена 01.03.2000 на підставі закону «Про організацію та проведення культурної діяльності» 25.11.1991 Міністром культури Польщі за погодженням із Міністром закордонних справ Польщі [2]. ІАМ підпорядкований Міністру культури Республіки Польща, а також підзвітний Департаменту міжнародного співробітництва Міністерства культури і національної спадщини; реорганізація ІАМ може відбуватись відповідно до розпоряджень Міністра культури і національної спадщини. За статутом метою діяльності ІАМ є популяризація і сприяння польській культурі, спадщині та мові у світі, розбудова співпраці з іншими державами, пошук позабюджетних коштів і використання їх на реалізацію завдань [3]. Детально ці завдання та інституційні особливості функціонування ІАМ були розглянуті у аналітичному звіті «Впровадження міжнародних програм у галузі культури. Діяльність «Інституту Адама Міцкевича» [4].

ІАМ є частково відповідальним за реалізацію закордонної культурної політики, зокрема впровадження міжурядових угод культурного співробітництва. ІАМ співпрацює із найбільш значними польськими та закордонними осередками і інституціями культури і мистецтва; незалежними спеціалістами у сфері польської культури і мистецтва, а також перекладачами і видавцями польської літератури; закордонними осере-

дками відділів полоністики вищих навчальних закладів; закордонними дипломатичними представництвами — посольствами, Польськими інститутами, консульствами; культурними осередками поляків, що мешкають за кордоном.

Для реалізації подібної моделі в Україні необхідні внесення змін до указу Президента України від 02.12.2005 №1688/2005 «Про положення про Міністерство культури і туризму України», рішення Міністра культури і туризму про заснування Центру міжнародного культурного співробітництва і затвердження Положення, прийняття необхідних для благодійної культурної діяльності законів, законів про меценатство.

<i>Переваги варіанту 3</i>	<i>Недоліки варіанту 3</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Значні можливості залучення додаткового фінансування до реалізації програм міжнародного культурного співробітництва. 2. Співробітництво із незалежними фахівцями та експертними радами у частині формування та змістовного наповнення культурних програм — демократизація та прозорість рішень. 3. Свобода від бюрократичних складнощів у процесі втілення проектів. 4. Можливість розвитку сталого широкого партнерства із закордонними колегами. 5. Повна відповідальність за здійснювані міжнародні культурні проекти на всіх етапах впровадження. 6. Можливість здійснення комерційних культурних проектів — висока мотивація діяльності. 7. Активна робота з місцевими культурними операторами — сприяння та підтримка культурного руху всередині держави. 8. Формування власних фондів — ініціювання грантів на втілення закордонних мистецьких проектів, діяльність на підтримку позитивного образу держави. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Організаційна структура та питання реорганізації є компетенцією Міністра культури — можливість прийняття політично вмотивованих рішень. 2. Відчутна залежність діяльності від бюджетного фінансування міжнародних культурних програм.

5.4. Варіант 4: запровадження німецької моделі

«Гете-Інституту»;

Гете-Інститут (ГІ) — інституція культури уряду Федеральної Республіки Німеччина, який здійснює міжнародну діяльність. Мережа Гете-центрів, культурних товариств, читальних залів, екзаменаційних центрів та центрів вивчення німецької мови виконує центральні завдання культурної й освітньої політики Німеччини за кордоном останні 50 років [5]. Крім того, ГІ виступає як партнер громадських і приватних культурних організацій, а також федеральних земель, міських муніципалітетів і господарчих підприємств.

Від імені уряду Федеральної Республіки Німеччина ГІ здійснює частку культурної та освітньої політики. Відповідно до статуту, основними завданнями ГІ є:

- популяризація вивчення німецької мови за кордоном;
- заохочення міжнародного культурного співробітництва;
- поширення загального образу Німеччини шляхом надання інформації про її культуру, суспільство, політику [6].

Загальний бюджет ГІ складає близько € 278 мільйонів, більшу частину становлять надходження Німецького офісу преси та Німецького закордонного офісу, взаємодія з яким відбувається на основі спільної згоди; ГІ також погоджує свою діяльність з іншими учасниками культурної та освітньої закордонної політики. Власний прибуток від діяльності, внески спонсорів, патронів та партнерів дозволяють розширити межі діяльності [7].

Для реалізації моделі необхідні: прийняття значної кількості законодавчих актів щодо всіх сфер культурної діяльності, діяльності громадських організацій у галузі культури, законів про меценатство; розвинена інфраструктура культурних інституцій та операторів; великі обсяги фінансування міжнародних програм у галузі культури.

<i>Переваги варіанту 4</i>	<i>Недоліки варіанту 4</i>
1. Незалежна фінансова діяльність, максимальна свобода від негативних наслідків державного регулювання, зняття бюрократичних обмежень. 2. Ефективне здійснення завдань розбудови міжкультурного діалогу, формування прихильного ставлення до німецької культури та національних надбань. 3. Переваги 2–6 варіанту 3.	1. Значна залежність фінансових надходжень від діяльності у сфері надання освітніх послуг — викладання курсів і організації екзаменів німецької мови. 2. Відсутність завдань взаємодії із німецькими громадами за кордоном.

5.5. Варіант 5: запровадження англійської моделі «Британської ради»

Діяльність «Британської ради» (БР) визначена королівською грамотою, патроном БР є Королева Єлизавета II, віце-патроном є Принц Уельський. БР зареєстрована як благодійна неприбуткова організація, працює як позаструктурний громадський орган виконавчої влади — національний громадський орган, що діє незалежно від уряду, проте за результати діяльності якого члени уряду є відповідальні. Більшість позаструктурних громадських органів виконавчої влади мають відповідний урядовий департамент сприяння, зокрема для Британської Ради таким є Міністерство закордонних справ [8].

Керівництво складає Рада уповноважених, двох членів якої призначає Державний секретар із закордонних справ. Строк обрання членів становить 3 роки і може бути поновлений. Іншим органом влади є Дорадчий комітет, який збирається раз на рік, підтримує Раду уповноважених шляхом надання аналізу, формування концептуального розуміння здійснюваної роботи, контексту діяльності БР. БР отримує фінансову допомогу від департаменту сприяння, прибуток надходить також від викладання англійської мови, проведення британських мовних екзаменів за кордоном, впровадження освітніх і культурних проектів.

Метою діяльності БР є побудова взаємовигідних відносин між народом Великобританії і іншими країнами світу, збільшення поцінування творчого потенціалу та досягнень Великобританії. БР працює у 100 країнах світу у галузі мистецтва, освіти, громадського управління та науки [9].

Реалізація моделі становить значні складнощі для законодавчого втілення, а також потребує економічних ресурсів країни розвинутої демократії, численних місцевих культурних операторів, великих обсягів фінансування міжнародних програм у галузі культури.

<i>Переваги варіанту 5</i>	<i>Недоліки варіанту 5</i>
1. Переваги 1–2 варіанту 4. 2. Переваги 2–6 варіанту 3. 3. Розширення сфер діяльності — здійснення проектів громадського управління та науки.	1. Складність законодавчого втілення діяльності поза структурних громадських органів виконавчої влади. 2. Недоліки 1–2 варіанту 4.

6. Рекомендації та впровадження

Для вироблення рекомендацій порівняємо варіанти за п'ятьма універсальними критеріями:

Критерій оцінки	Варіант 1	Варіант 2	Варіант 3	Варіант 4	Варіант 5
Результативність ¹	1	2	3	3	3
Ефективність ²	1	1	2	3	3
Політична здійсненність	3	3	2	1	1
Адміністративна здійсненність	3	3	3	2	1
Справедливість	2	2	3	3	3
Оцінка варіанту	10	11	13	12	11
Рейтинг варіанту	4	3	1	2	3

¹ Результативність визначена на основі аналізу складу Виконавця міжнародних культурних програм, зокрема максимально оцінено моделі інституцій, які несуть повну відповідальність за здійснення проектів на всіх етапах їх реалізації.

² Ефективність оцінена на основі співвідношення міри досягнення завдань Виконавця до витрачених бюджетних коштів. Відповідно, вищі бали отримують установи із більшими можливостями незалежної фінансової діяльності, яка оцінюється кількістю реалізованих проектів і програм.

Таким чином, оптимальним шляхом вирішення проблеми підвищення якості реалізації міжнародних програм у галузі культури є запровадження моделі діяльності Інституту Адама Міцкевича (варіант 3).

Інститут результативно здійснює міжнародну культурну діяльність із залученням додаткових коштів до бюджетного фінансування. Існує достатня законодавча база для втілення цієї моделі — позитивну роль відіграє схожість інституційних середовищ України та Республіки Польща.

Наступні за рейтингом моделі, хоча і здійснюють діяльність більш ефективно, проте становлять значні труднощі для втілення в інституційному середовищі України. Зокрема, обидві установи отримують значні джерела фінансових надходжень від надання освітніх послуг, попит на які зумовлений престижністю англійської та німецької мов, необхідністю їх знання для будь-якої професійної кар'єри. Модель Гете — Інституту та Британської ради потребує розвиненої законодавчої бази для здійснення благодійної діяльності та меценатства, розвинених культурного поля, демократичних засад, економічного добробуту суспільства, наявності місцевих культурних операторів. Неприйнятними для України є також британська схема королівського патронату і механізм діяльності позаструктурних громадських органів виконавчої влади.

Рейтинг моделі діяльності торговельно-економічної місії у складі закордонної дипломатичної установи України демонструє найнижчу ефективність. Вищий порівняно із чинною політикою рівень результативності зумовлений можливістю впливу Міністерства культури і туризму на кадровий склад культурно-інформаційних центрів, у разі застосування зазначеного механізму. Теперішній курс не передбачає зміни якості Виконавця і не впливає на підвищення якості реалізації міжнародних програм у галузі культури.

Для впровадження моделі Інституту Адама Міцкевича необхідні політична воля керівників відповідних Міністерств, схвалення проєктів відповідних установчих документів інституції, надання їй необхідних повноважень, залучення до роботи фахівців високого рівня на основі відкритого конкурсу.

Використані джерела

1. http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=11639687
2. Ustawa O organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej
3. Statut Instytutu im. Adama Mickiewicza
4. Аналітичний звіт «Впровадження міжнародних програм у галузі культури. Діяльність Інституту ім. Адама Міцкевича»
5. <http://www.goethe.de/uun/enindex.htm>
6. <http://www.goethe.de/uun/auz/enindex.htm>
7. <http://www.goethe.de/mmo/priv/912306-STANDARD.pdf>
8. <http://www.britishcouncil.org/home-about-us-governance-funding.htm>
9. <http://www.britishcouncil.org/arts-about-us-who-we-are.htm>

Матус Світлана

Перспективи реалізації цілей Кіотського протоколу в Україні

Анотація

Проблема для аналізу: неспроможність паливно-енергетичного комплексу України, що ґрунтується на використанні вугілля, мазуту та природного газу, забезпечити досягнення цілей Кіотського протоколу.

Нещодавнє підписання та ратифікація Україною Кіотського протоколу змушують переглянути бачення паливно-енергетичного комплексу України, який на сьогоднішній день є головним забруднювачем навколишнього середовища в Україні.

Клієнт: Кабінет Міністрів України.

Стейкхолдери (зацікавлені сторони):

- Міністерство палива та енергетики України,
- Міністерство охорони навколишнього природного середовища, державна інспекція з енергозбереження,
- Міністерство економіки,
- громадські організації (АРЕНА-ЕКО, ВЕГО «МАМА-86», ВЕЛ, ГО «Енергія середовища»),
- міжнародні організації та програми (Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку, Глобальний екологічний фонд, Програми та організації ООН та програми TACIS Європейського Союзу, Агентство з міжнародного розвитку США).

Цілі вирішення проблеми:

1. забезпечення сталого розвитку країни;
2. уповільнення небажаних змін клімату.

Завдання політики:

1. визначити такі пріоритетні напрями розвитку ПЕК, які найбільше відповідають зазначеним цілям;
2. знизити рівень антропогенного впливу на навколишнє середовище.

Альтернативні варіанти:

1. status quo;
2. пріоритетний розвиток ядерної енергетики;
3. пріоритетний розвиток альтернативної енергетики (сонячна, вітрова, геотермальна енергетика, використання міні ГЕС, енергія біомаси, тощо);
4. запровадження та пріоритетний розвиток водневої енергетики.

Рекомендації: найкращим варіантом для України за показниками результативності та ефективності є пріоритетний розвиток альтернативної енергетики (варіант 3).

Для визначення пріоритетних видів альтернативних джерел енергії для України необхідно додатково, із залученням фахівців різних сфер, провести детальний аналіз екологічної, економічної та соціальної доцільності впровадження кожного з видів по регіонам, і винести результати на громадське обговорення.

Аналітична записка

1. Визначення проблеми для аналізу

1.1. Симптоми проблемної ситуації

До останнього часу майже витрачені найбільш доступні запаси копалин і в атмосферу викинуті сотні мільярдів тон екологічно небезпечних речовин. Як результат — масштабні негативні природні процеси і пов'язані з ними втрати. Одним із таких негативних явищ є зміна клімату — в певних регіонах температура змінюється швидше, в інших повільніше. Як наслідок — зміна циркуляції вітрів, перерозподіл опадів, підвищення рівня моря, що призводить до збільшення вологості в одних регіонах і посух в інших і, відповідно, позначається на життєдіяльності людей. [4]

1.2. Законодавча й інституційна база

Україна бере участь в глобальному процесі обмеження зміни клімату, і, як і багато інших країн, Україна вже приєдналася до ряду міжнародних документів:

- Україна підписала Рамкову Конвенцію ООН з питань зміни клімату у 1992 році, Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію 29 жовтня 1996 року;
- 15 березня 1999 року Україна підписала Кіотський протокол і ратифікувала його 4 лютого 2004 р. [3].

1.3. Масштаби проблеми

На сьогоднішній день проблема зміни клімату та пошук рішень цієї проблеми є актуальною для всього населення планети.

1.4. Новизна проблеми

Проблема не є новою, про це свідчить підписання Україною Істотського протоколу у 1995 р.

Тільки за останнє десятиріччя минулого сторіччя людство стало осмислювати небезпеку використання традиційних джерел енергії та почало шукати альтернативні рішення проблеми.

1.5. Історія питання

До кінця ХХ сторіччя вже було чітко відомо, що збільшення концентрації парникових газів в атмосфері спричиняє зміни клімату. Це

питання почали активно обговорюватися вченими всього світу у рамках Світової програми з екології.

- 1988 рік. Генеральною Асамблеєю ООН створена Міжурядова група експертів з проблеми змін клімату.
- 1992 рік. Конференція в Ріо-де-Жанейро, на якій була підписана Рамкова конвенція по зміні клімату (РКЗК).
- 1997 рік. Створений Кіотський протокол до РКЗК, який формулює конкретні та суттєві кількісні обмеження на викиди шести парникових газів.
- 1997 рік. Комісія Євросоюзу ухвалила стратегічний документ — Білу Книгу [7], в якій поставлено за мету подвоїти частку енергії, виробленої з поновлюваних джерел.
- 16 лютого 2005 року. Кіотський протокол до РКЗК, який був погоджений в 1997 р., вступив в силу.

1.6. Інструменти і механізми здійснення чинної політики

Для досягнення цілей Кіотського протоколу втілюються у життя програми з енергозбереження, ведеться пошук більш ефективних енергоносіїв, розвивають джерела енергії, при використанні яких йде менше навантаження на екосистему, порівняно з традиційними джерелами.

1.7. Результативність і ефективність чинної політики

На сьогоднішній день політику щодо вирішення зазначеної проблеми не можна назвати ні достатньо результативною, ні ефективною в Україні.

ПЕК України ґрунтується на використанні традиційних джерел енергії, що супроводжується потужними викидами парникових газів, і не забезпечує підтримку сталого розвитку.

На сьогодні в Україні не існує активної і чіткої політики енергозбереження, не фінансується в достатній мірі розвиток більш ефективних та екологічно чистих енергоносіїв, немає чіткого обліку спожитих енергоресурсів, не ведеться робота у напрямку підвищення свідомості громадян щодо зазначеного питання тощо.

1.8. Нагальність вирішення проблеми

Україна опинилася в більш вигідному стані у порівнянні з іншими країнами, що приєдналися до Кіотського протоколу, бо як раз в 1990 році (до якого йде прив'язка щодо дозволеного рівня викидів газів) в Україні був досягнутий максимум споживання паливно-енергетичних ресурсів та виробництва електроенергії. В наступні роки внаслідок економічного спаду в Україні відбулося зниження емісії парникових газів. Відповідно до квоти, наданої Україні Кіотським протоколом, наша держава нині здійснює емісії на 300 млн. тонн парникових газів менше, ніж це їй дозволено [2].

У зв'язку з цим для України не стоїть гостро питання щодо виконання цілей Кіотського протоколу. Але треба замислитись щодо викидів парникових газів у майбутньому, чи зможемо ми досягти поставлених цілей з нашими теперішніми темпами розвитку. Крім того не слід забувати, що Україна бере участь в глобальному процесі обмеження зміни клімату, що з кожним роком загострюється і не обмежуватися лише думкою про розподіл обсягів викидів між країнами, а реально діяти у напрямку зниження викидів парникових газів та підтримка стало-го розвитку.

1.9. Замовник (клієнт) аналізу

Замовником аналізу може бути Кабінет Міністрів України.

2. Підстави для державного втручання

а) Неспроможність саморегульованого ринку працювати ефективно

Внаслідок виробництва електроенергії, що породжує шкідливі викиди і спричиняє погіршення стану природного довкілля, завдається шкода населенню і збитки в тих секторах економіки, які потребують чистого довкілля. Тобто виникають *негативні зовнішні ефекти*, неврахування яких провокує надмірне виробництво енергії (більше за ефективні обсяги) з традиційних джерел. За структурою виробництва енергії в Україні за минулі роки в середньому найбільший обсяг припадає на природний газ, нафту, вугілля [6]. Необхідність інтерналізації (усунення) негативних зовнішніх ефектів є основною підставою для державного втручання.

Другою підставою для державного втручання є неконкурентність відповідних ринків електроенергії, деякі з цих ринків мають ознаки природних монополій, коли наявність конкурентів економічно недоречна, тому що призводить лише до подорожчання виробництва електроенергії. Проте без державного втручання монополісти будуть встановлювати неефективні, тобто завищені ціни на свою продукцію.

б) Невідповідність тарифів і цін на енергоресурси витратам на їх виробництво

На жаль, державне втручання в ціноутворення (що об'єктивно потрібне для усунення неспроможностей ринку), є неефективним через недосконалість (неефективність) політичних процесів у сфері регулювання енергетичної галузі. За останні десятки років діючі в Україні ціни на паливо та енергію не відображали реальні затрати на їх виробництво. Екологічна складова вартості енергії, яка розподіляється на все суспільство сьогодні і на майбутні покоління, не включається в тарифи на енергію, пов'язана з забруднюванням навколишнього середовища виробниками енергії. Пов'язані з шкідливим впливом виробництва енергії оцінки прямих соціальних витрат, які включають хвороби і зниження

тривалості життя, оплату медичного обслуговування, втрати на виробництві, зниження врожаю, відновлення лісів, ремонт будівель в результаті забруднення повітря, води та ґрунтів тощо, додають близько 75% до світових цін на паливо та енергію [5]. Іншими словами, це затрати всього суспільства, які можна назвати екологічним податком, що сплачують люди за недосконалість енергетичних технологій. І цей податок повинен бути врахований в вартість енергії для формування державного фонду енергозбереження, і це буде сприяти більш швидкому розвитку екологічно чистих технологій в енергетиці, які в такому ракурсі будуть конкурентноздатними за ціною.

3. Консультації (аналіз стейкхолдерів)

3.1. Зацікавлені органи влади (узгодження)

Центральні органи виконавчої влади: Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Мінпаливенерго, Державний комітет України з енергозбереження, Державна інспекція з енергозбереження, Мінекономіки.

Представники влади говорять про те, що головними аспектами вирішення проблеми є енергозбереження та пріоритетний розвиток ядерної енергетики, про що 8 лютого 2006 року на громадських слуханнях з питань ефективного використання енергетичних ресурсів в Україні заявив Прем'єр міністр України Юрій Єхануров [12].

3.2. Організовані зацікавлені групи

Громадські організації, діяльність яких пов'язана з вирішенням проблеми зміни клімату: АРЕНА-ЕКО, ВЕГО «МАМА-86», ВЕЛ, ГО «Енергія середовища», яка є однією з перших громадських організацій в Україні, що займається розглядом можливостей водневої енергетики в Україні.

Майже всі громадські організації, які займаються зазначеним питанням, поділяють думку, що можливими шляхами вирішення питання є енергозбереження та розвиток і використання альтернативних джерел енергії та нетрадиційних видів палива.

Міжнародні організації, одним з пріоритетних напрямків діяльності яких є питання зміни клімату: Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку, Глобальний екологічний фонд, Програми та організації ООН та програми ТАСІС Європейського Союзу, Агентство з міжнародного розвитку США

4. Моделювання проблеми

4.1. Цілі розв'язання проблеми і завдання політики

Цілями розв'язання проблеми є такі:

1. забезпечення сталого розвитку країни;

2. уповільнення небажаних змін клімату.

Для досягнення цих цілей треба виконати наступні завдання політики:

1. визначити такі пріоритетні напрями розвитку ПЕК, які найбільше відповідають зазначеним цілям;
2. знизити рівень антропогенного впливу на навколишнє середовище.

4.2. Критерії досягнення цілей (виконання завдань)

- при економічному розвитку країни у майбутньому рівень викидів парникових газів не буде перевищувати рівень викидів парникових газів 2006 року;
- рівнозначне врахування економічних, екологічних та соціальних факторів (1:1:1).

Показником результативності можна вважати стабілізацію викидів парникових газів на рівні 2006 року при подальшому економічному розвитку країни. (1 — високий рівень викидів, 2 — мінімальний рівень викидів)

Якщо ми говоримо про підтримку сталого розвитку, то важливим є, щоб ПЕК не створював умов, при яких будь-який з екологічних, економічних чи соціальних факторів стає лімітуючим.

Можна зазначити велику кількість показників по кожному з факторів, кожен з яких є важливим. В даній роботі зазначені узагальнені показники, які є найбільш значимими на думку автора при розгляді даного питання.

Екологічні фактори:

Показники:

- рівень забруднення навколишнього середовища при виробництві енергії (рівень радіоактивного, хімічного, теплового, шумового забруднення, рівень забруднення водних ресурсів, ґрунтів, забруднення тощо): (1 — високий рівень, 2 — середній рівень, 3 — низький рівень)
- рівень використання природних ресурсів для забезпечення нормального функціонування ПЕК (використання великих об'ємів водних ресурсів, вилучення значних земельних площ під будівництво енергоустановок, використання великої кількості корисних копалин тощо) (1 — високий рівень, 2 — середній рівень, 3 — низький рівень)
- рівень негативного впливу на живі організми у випадку аварій (1 — високий рівень, 2 — середній рівень, 3 — низький рівень)
- рівень небезпечності відходів (1 — високий рівень, 2 — середній рівень, 3 — низький рівень)

Економічні фактори:

Показники:

- рівень витрат на виробництво енергії (вартість палива, будівництва енергоустановки та обладнання, транспортування пали-

ва та енергії, експлуатаційні витрати, витрати на поводження з відходами тощо) (1 — високий рівень, 2 — середній рівень, 3 — низький рівень)

- рівень втрати при виробництві, передачі та споживанні енергії (1— високий рівень, 2 — середній рівень, 3 — мінімальний рівень)
- можливості для децентралізованого енергопостачання, що дає змогу розвиватися віддаленим від централізованого енергопостачання регіонам (1 — неможливо, 2 — можливо)
- рівень гарантування енергетичної безпеки (залежність від поставок палива, невичерпність) (1— низький рівень, 2 — середній рівень, 3 — високий рівень)

Соціальні фактори:

Показники:

- рівень негативного впливу на здоров'я людей, що проживають поблизу енергоустановок (1 — значний вплив, 2 — середній вплив, 3 — низький вплив)
- рівень сприйняття громадянами напрямку ПЕК (1 — низький рівень, 2 — середній рівень, 3 — високий рівень)

4.3. Обмеження

- Відсутність значних інвестицій в ПЕК може стати досить важливою перепорою на шляху досягнення цілей.
- Опір з боку впливових політичних сил та фінансово-промислових структур, які зацікавлені в інтенсивному використанні традиційних енергоносіїв, таких як газ, нафта та вугілля може гальмувати зміни в структурі ПЕК та перехід до більш «чистих» видів енергії. Розвиток альтернативної енергетики можливий тільки при потужній підтримці з боку держави.

5. Аналіз альтернативних варіантів розв'язання проблеми

Пропонуються такі варіанти розв'язання проблеми:

1. status quo,
2. пріоритетний розвиток ядерної енергетики;
3. пріоритетний розвиток альтернативної енергетики (сонячна, вітрова, геотермальна енергетика, використання міні ГЕС, енергія біомаси, тощо);
4. запровадження та пріоритетний розвиток водневої енергетики.

5.1. Варіант 1: status quo

Основними заходами політики по реалізації даної альтернативи є:

- продовжувати інтенсивно використовувати традиційні енергоносії
- спорудження нових потужностей на доповнення та заміну тих, що будуть зняті з експлуатації

- поміркований розвиток альтернативної енергетики
- курс на стабілізацію потужностей атомної енергетики

Потенційні переваги варіанта 1:

- в Україні існує розвинена інфраструктура використання традиційних джерел енергії
- підтримка політичних сил та фінансово-промислових структур, які зацікавлені в інтенсивному використанні традиційних енергоносіїв, таких як газ, нафта та вугілля
- розуміння та сприйняття громадою традиції використання органічного палива

Потенційні недоліки варіанта 1:

- потужні викиди парникових газів
- значний вплив на навколишнє середовище
- залежність від поставок енергоносіїв, насамперед нафти та газу
- зношеність основних фондів, у першу чергу підприємств ПЕК та енергоємних галузей [9]
- істотне подорожчання органічного палива та виснаження його світових запасів

5.2. Варіант 2: пріоритетний розвиток ядерної енергетики

Основними заходами політики по реалізації даної альтернативи є:

- модернізація та реконструкція основного обладнання та систем АЕС,
- спорудження нових потужностей на доповнення та заміну тих, що будуть зняті з експлуатації, підвищення ефективності використання ядерного палива
- поміркований розвиток альтернативної енергетики
- курс на скорочення використання традиційних джерел енергії

Потенційні переваги варіанта 2:

- мінімальні викиди в атмосферу: 2–6 грамів CO₂ на кВт/год [8];
- надзвичайно висока концентрація енергії палива: один кілограм урану за кількістю енергії еквівалентний 20 тис. кг вугілля [8]

Потенційні недоліки варіанта 2:

- існує ризик катастрофічної аварії
- висока радіоактивність відпрацьованого палива
- переважно люди ставляться з обережністю до розвитку ядерної енергетики (судження базується на аналізі діяльності громадських організацій України та на аналізі результатів опитування громадян Росії відносно їх ставлення до ядерної енергетики [11])

5.3. Варіант 3: пріоритетний розвиток альтернативної енергетики

Основними заходами політики по реалізації даної альтернативи є:

- реалізація пілотних проектів
- створення нових потужностей
- розширення масштабів використання альтернативних джерел енергії
- внесення змін у законодавство, спрямованих на створення сприятливих умов для розвитку альтернативної енергетики
- поміркований розвиток водневої енергетики
- курс на скорочення використання традиційних джерел енергії
- курс на стабілізацію потужностей атомної енергетики

Потенційні переваги варіанта 3:

- нульові викиди в атмосферу парникових газів
- низькі експлуатаційні затрати
- повсюдна поширеність
- не вміщують паливної складової (копалин)
- в Україні є величезний потенціал практично всіх видів альтернативних джерел енергії

Потенційні недоліки варіанта 3:

- мала щільність потоку, що змушує створювати великі площі енергоустановок (поверхні сонячних установок, площі вітроколес тощо)
- висока вартість установок на початковій стадії
- мінливість в часі (наприклад, процес надходження сонячної та вітрової енергії залежить від погодних умов, та не слід забувати про постійні джерела енергії, такі як геотермальні установки та використовують біомасу
- проблематичність акумулювання електроенергії в великій кількості

5.4. Варіант 4: запровадження та пріоритетний розвиток водневої енергетики

Цей варіант на сьогоднішній день може бути розглянутий, але для того, щоб його реалізувати в Україні, необхідно провести потужний підготовчий період, який вимагає залучення великої кількості ресурсів, і насамперед підтримки з боку держави та суспільства, які на сьогоднішній день ще не готові до сприйняття такого варіанта.

Основними заходами політики по реалізації даної альтернативи є:

- розробка бачення водневої енергетики в Україні
- врахування водню, як носія енергії, при розробці енергетичної стратегії
- аналіз потенціалу України стосовно розвитку водневої енергетики

- розробка Плану дій/стратегії щодо переходу до водневої енергетики
- розробка законодавчої бази та стандартів стосовно виробництва та використання водню
- стимулювання досліджень та реалізація пілотних проектів
- проведення потужних освітніх та інформаційних кампаній
- проведення аналізу та визначення start point для водневої енергетики в Україні
- виведення на ринок водневих технологій
- розвиток водневої інфраструктури
- залучення іноземних інвестицій

Потенційні переваги варіанта 4:

- можуть бути забезпечені нульові викиди в атмосферу парникових газів
- низький рівень забруднення навколишнього середовища
- можливість для акумулювання енергії від альтернативних джерел
- можливість для децентралізованого енергопостачання
- гарантування енергетичної безпеки (може бути вироблений з широкого кола первинних енергетичних ресурсів та дає можливість для розвитку інфраструктури відповідно до наявних ресурсів)

Потенційні недоліки варіанта 4:

- виробництво водню є досить дорогим на сьогоднішній день
- втрати енергії при трансформації енергії (Процес виробництва водню включає в себе перетворення енергії. У випадку з воднем, первинні ресурси могли б бути напряму використані для виробництва електроенергії або тепла, а не для виробництва водню, який потім в свою чергу буде використаний для забезпечення суспільства електроенергією та теплом) [1]
- необхідність великих інвестицій для започаткування водневої енергетики в Україні (підготувати спеціалістів, створити інфраструктуру, провести потужну інформаційну компанію тощо)

6. Рекомендації та впровадження

Зазначені альтернативні варіанти було оцінено за показниками сталого розвитку (табл. 1), на основі яких відбулося порівняння і за п'ятьма універсальними критеріями: результативність (насамперед на основі екологічних показників), ефективність (насамперед на основі економічних показників), справедливість (насамперед на основі соціальних показників), політична здійсненність (насамперед на основі економічних показників + соціальних показників), адміністративна здійсненність (насамперед на основі економічних показників) (табл. 2).

Таблиця 1.

Порівняльний аналіз варіантів за показниками сталого розвитку

Показники	A1	A2	A3	A4
рівень викидів парникових газів	1	2	2	2
Екологічні				
рівень забруднення навколишнього середовища при виробництві енергії	1	2	2	3
рівень використання природних ресурсів	1	2	3	3
рівень впливу на живі організми у випадку аварій	2	1	3	3
рівень небезпечності відходів	2	1	3	3
Економічні				
Рівень витрат на виробництво енергії	2	2	2	1
рівень втрат при виробництві, передачі та споживанні енергії	1	2	2	2
можливість децентралізованого енергопостачання	2	1	2	2
рівень гарантування енергетичної безпеки	2	2	3	3
Соціальні				
рівень впливу на здоров'я людей, що проживають поблизу енергоустановок	1	2*	3	3
рівень сприйняття громадянами напрямку	3	1	2	1
Всього:	17	18	28	27
Рейтинг варіанту:	IV	III	I	II

* є різні точки зору, тому автор обрав середнє значення

Таблиця 2.

Порівняльний аналіз альтернатив політики за універсальними критеріями

Критерії	Оцінки варіантів політики			
	A1	A2	A3	A4
Результативність	низька (1)	висока (3)	висока (3)	висока (3)
Ефективність	низька (1)	середня (2)	висока (3)	висока (3)
Справедливість	середня (2)	середня (2)	висока (3)	висока (3)
Політична здійсненність	середня (2)	висока (3)	середня (2)	низька (1)
Адміністративна здійсненність	висока (3)	висока (3)	середня (2)	низька (1)
Оцінка варіанту	9	13	13	11
Рейтинг варіанту	III	I	I	II

Результативність. Порівняльний аналіз альтернатив за критерієм зниження рівня викидів парникових газів показує, що всі три запропоновані альтернативи є результативними. (Альтернатива «status quo» була на початку визначена як така, що не може забезпечити вирішення питання).

Ефективність. Порівняльний аналіз альтернатив за показниками сталого розвитку (екологічними, економічними та соціальними) показує, що з позиції ефективності найкращим вирішенням проблеми для України є розвиток альтернативних джерел енергії. Розвиток водневої енергетики теж є ефективним, але, як вже зазначалося, поки що не може бути запропонований як пріоритетний напрямок. Розвиток атомної енергетики виглядає зовсім неефективним через те, що має багато ризиків та вимагає вкладання великої кількості ресурсів протягом всього періоду існування. І як вже зазначалося, інтенсивне неефективне використання традиційних енергоносіїв не може бути альтернативою для України.

Справедливість Найвищою буде у третьому варіанті (очікування щодо зниження парникових газів; сприяння сталому розвитку); менш справедливими є перша та друга альтернативи (розвиток ядерної енергетики та status quo), які створюють потенційну небезпеку насамперед для здоров'я людей, а також не сприяють досягненню цілей сталого розвитку.

Політична здійсненність. Найбільша у другому варіанті, так як уряд готовий до надання пріоритету саме розвитку атомної енергетики.

Адміністративна здійсненність. Буде найвищою у першому варіанті (не треба нічого робити й перебудовуватись), трохи нижчою у другому варіанті щодо розвитку атомної енергетики, бо вже є впровадженим значна частина обладнання та систем АЕС, низькою у третьому та четвертому варіанті, оскільки вимагається проведення значних змін в структурі ПЕК.

Отже, для впровадження пропонується варіант 2 — пріоритетний розвиток альтернативної енергетики.

Основою майбутнього паливно-енергетичного комплексу можуть стати альтернативні джерела енергії та водень. Розвиток атомної енергетики має багато ризиків, вимагає великих затрат протягом всього існування цієї галузі (впровадження альтернативної енергетики потребує значного фінансування тільки на першій стадії), та не є сприйнятим широкою громадськістю. Для визначення пріоритетних для України видів альтернативних джерел енергії, необхідно провести детальний порівняльний аналіз екологічної, економічної та соціальної доцільності впровадження кожного з видів в Україні та по регіонам (із залученням фахівців кожної з цих сфер), і винести результати на громадське обговорення.

Основними *заходами політики по впровадженню* даного варіанту є:

- реалізація пілотних проектів
- створення нових потужностей
- розширення масштабів використання альтернативних джерел енергії

- внесення змін у законодавство, спрямованих на створення сприятливих умов для розвитку альтернативної енергетики
- поміркований розвиток водневої енергетики
- курс на скорочення використання традиційних джерел енергії
- курс на стабілізацію потужностей атомної енергетики

Використані джерела

1. Halacova T., Kaplina A., Karacsonyi E., Matus S., Strukanska K., Szymanska W. Prospects for hydrogen economy in Hungary: Preliminary study of the position of hydrogen as energy carrier in Hungarian energy system, environmental policy and economy. — EPCEM, Report #1, April 2004
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату»
3. <http://wikipedia.org/> — Матеріали із Вікіпедії — вільної енциклопедії.
4. <http://www.climate.org.ua> — інформаційний центр «Ініціатива з питань зміни клімату»
5. <http://solar-battery.narod.ru/solar.htm> — «О развитии солнечной энергии в России»
6. http://mpe.energy.gov.ua/minenergo/control/uk/archive/docview?typeId=10000117912&docs_stind=1 — Проект Енергетичної стратегії України на період до 2030 року та дальшу перспективу
7. http://europa.eu.int/comm/off/white/index_en.htm — EU White Papers
8. http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2005_3 — Проблеми національної безпеки. Стратегія розвитку ядерної енергетики України: обґрунтування, нагальні заходи.
9. http://ostriv.in.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=356&Itemid=519#a16 — Острів знань. Фактори енергетичної безпеки України
10. http://www.climate.org.ua/int_agr/kyoto/kp_001ua.html — Кіотський протокол до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату
11. http://bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dom0607/domt0607_2/d060728 — Ядерная энергетика в России. Открытый вопрос: что первое приходит вам в голову, когда вы слышите слова «ядерная энергетика»?
12. <http://www.mama-86.org.ua/pr/pr22.html> — ВЕГО «МАМА-86». Екологічні громадські організації обурені заявою Прем'єр-міністра Єханурова про безальтернативність ядерного майбутнього України.

Мойса Богдан

Працевлаштування інвалідів зору

Анотація

Проблема для аналізу: низька зайнятість інвалідів зору.

Симптоми проблемної ситуації:

- економічний — формальне сприйняття чотиривідсоткової квоти та збитковість підприємств Українського товариства сліпих;
- соціальний — порушення конкуренції на ринку праці через преференції для інвалідів;
- психологічний — низька мотивація через систему пільг та державної підтримки.

Клієнт: Департамент у справах інвалідів Міністерства праці та соціальної політики.

Стейкхолдери (зацікавлені сторони):

- Українське товариство сліпих,
- об'єднання громадян, які займаються працевлаштуванням інвалідів зору,
- Спілка промисловців та підприємців,
- Комітет Верховної Ради України у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів,
- Фонд соціального захисту інвалідів,
- Міжвідомча комісія з питань діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів.

Мета вирішення проблеми: створення умов для забезпечення потенційно працездатними людьми реалізації права на працю і, як наслідок, зменшення тиску пільговиків на Державний бюджет України шляхом надання можливостей потенційним платникам податків.

Альтернативні варіанти:

1. залишення чинної політики без змін;
2. цільова адресна підтримка на створення умов для зайнятості незрячих;
3. оптимізація державної соціальної допомоги.

Рекомендації: рекомендованою до впровадження варіант 3 — оптимізація державної соціальної допомоги, що передбачає реалізацію програми позитивного стимулювання бізнесу та підвищення мотивації інвалідів.

Аналітична записка

1. Визначення проблеми для аналізу

1.1. Симптоми проблемної ситуації

Право на працю є конституційно визначеною нормою для всіх громадян держави незалежно від статусу. Для людей з обмеженими можливостями реалізація цього права є складнішою, оскільки вимагає додатково створених умов. Проблема працевлаштування людей з обмеженими можливостями залишається відкритою у розвинутих країнах. Останні дослідження показують, що в країнах Європейського Союзу до вирішення цієї проблеми ще далеко.

В Україні симптомами проблеми є наступні тенденції:

- **економічний фактор** — люди з обмеженими можливостями як правило є соціальним баластом для розвитку країни. Тому їх або долучають до створення суспільних благ або перетворюють на споживачів цих же благ. В першому випадку необхідне серйозне інвестування, яке часто не виправдовує себе. У другому — люди з обмеженими можливостями утримуються працюючими людьми, що зменшує винагороду останніх за затрачені зусилля. Чотиривідсоткова квота для підприємств щодо працевлаштування інвалідів часто сприймається формально і ставить під сумнів необхідність інституцій, які її контролюють. Підприємства Українського товариства сліпих, що у більшості своїй є збитковими, незважаючи на державні дотації не можуть вийти з кризи. Це вимагає кардинального вирішення їх питання;
- **соціальний фактор** — безробіття інвалідів є частиною проблеми безробіття загалом. Створюючи певні преференції для працевлаштування людей з обмеженими можливостями, ми не ставимо їх конкурентами на ринку праці, але позбавляємо можливості для можливого працевлаштування здорових людей;
- **психологічний фактор** — отримання інвалідами зору державної підтримки у вигляді соціальної допомоги (543 гривні для інвалідів першої групи з дитинства [1]) призводить до пасивності в їх середовищі і як наслідок небажання працювати, задовольняючись хоча й незначним та все ж доходом. Тенденцією вже стає факт оренди інвалідом своєї трудової книжки задля виконання суб'єктами господарювання чотиривідсоткової квоти. Пільги в освіті не стимулюють інвалідів, а перетворюють їх на очікувачів диплому.

1.2. Законодавча й інституційна база

На сьогодні в Україні існує законодавча система, яка формально вирішує цю проблему. Так, базовим є Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні». Цим Законом, зокрема, вказується, що інваліди в Україні володіють усією повнотою прав передбачених Конституцією [2].

Згідно вищевказаного Закону інвалідом є особа зі стійким розладом функцій організму, зумовленим захворюванням, наслідком травм або з уродженими дефектами, що призводить до обмеження життєдіяльності, до необхідності в соціальній допомозі і захисті. Варто зауважити, що термін «інвалід» є не зовсім гуманним. У Західній правовій традиції прийнято вживати термін «The disabled» — люди з обмеженими можливостями. В сучасній законотворчій практиці вживається цей термін спільно з терміном «інвалід».

Статтею 14 цього Закону вказується, що громадські організації мають право створювати підприємства, які надають комерційну та некомерційну функцію згідно з чинним законодавством України. Продукція підприємств, заснованих громадськими організаціями інвалідів включається до державного замовлення. Такі підприємства користуються пільгами зі сплати податків та зборів. Дозвіл на отримання пільг надається Міжвідомчою комісією з питань діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів. Функцією комісії є також надання фінансової допомоги підприємствам громадських організацій інвалідів як поворотних позик, так і безповоротної допомоги. Крім того Комісія сприяє у визначенні пріоритетів державного замовлення, а також при працевлаштуванні інвалідів [2].

Четвертий розділ Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» регулює питання працевлаштування, освіти та професійної підготовки інвалідів. Власне у цьому розділі (ст. 19) визначено чотиривідсоткову квоту для підприємств усіх форм власності для працевлаштування інвалідів. Крім того (ст. 22) передбачено пільги при вступі інвалідів до вищих навчальних закладів. У цьому ж розділі інституційовано Фонд соціального захисту інвалідів. Мова йде про ті напрямки, які фінансуються Фондом, а саме: надання фінансової допомоги підприємствам громадських організацій інвалідів, фінансування реабілітації інвалідів, підтримка створення робочого місця для інвалідів. Дозвіл на фінансову підтримку Фонду соціального захисту інвалідів надається Комісією з питань діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів [2].

Отже, маємо досить розгалужену і багатогранну модель інституцій, що займаються проблемами інвалідів. Департамент у справах інвалідів — підрозділ Міністерства праці та соціальної політики України — здійснює координацію державної політики в напрямку соціального захисту інвалідів. У підпорядкуванні Мінпраці перебуває Фонд соціального захисту інвалідів. Крім того, Міжвідомча комісія з питань діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів.

1.3. Масштаби проблеми

Інвалідів зору в Україні нараховується близько ста тисяч, що приблизно складає 0,33% від кількості населення України. З них понад 50% особи пенсійного віку. Членами Українського товариства сліпих — єдиної Всеукраїнської організації, яка захищає інтереси незрячих, маючи на це підтримку держави — є понад 50 тисяч інвалідів зору.

Нижче пропонується статистика, надана Українським товариством сліпих [3].

Загальна кількість членів	51000
з них інвалідів:	50893
Загальна кількість працюючих на підприємствах організації	16109
з них інвалідів:	9665

Промовистим для досліджуваної проблеми виглядає факт працевлаштування на підприємствах товариства сліпих. Близько 59% працюючих є інвалідами зору [3].

Ще гіршою виглядає ситуація з працевлаштуванням незрячих з вищою освітою. За даними проекту «Створення сприятливого соціального та громадського середовища для молоді з вадами зору» лише 25% випускників вищих навчальних закладів працюють за фахом.

1.4. Новизна проблеми

Проблема не є новою. Проте попередньою системою було запропоновано ряд механізмів для її вирішення, застосування яких в період ринкової економіки є неефективним. Згідно класифікації, запропонованої Європейським союзом незрячих, Україну варто віднести до групи країн Східної Європи, де основним чинником, що спричиняє дану проблему, є перехід до ринкової економіки, а зв'язку з цим неконкурентноспроможність спеціалізованих підприємств [4].

1.5. Історія питання

За існування Радянського Союзу інваліди зору були об'єднані в Українське товариство сліпих, де більшість з них працювали на підприємствах організації. Поза системою товариства перебували лише ті незрячі, які закінчували вищі та середньо-спеціальні навчальні заклади і працювали за фахом. Для незрячих педагогів держава забезпечувала асистента. Українське товариство сліпих було найбільш впливовим з республіканських організацій. На чолі організації було Центральне правління, до якого входили відділи постачання виробництва та збуту продукції. Саме цей орган відповідав за працевлаштування інвалідів зору.

Забезпечення підприємств Товариства сліпих роботою здійснювалось у двох формах: 1. Державне замовлення — республіка в особі органу державного планування замовляла у Товариства сліпих продукцію

(здебільшого предмети споживання — щітки, кронікорки, розетки, прищіпки тощо). Підприємства реалізовували вироблений товар у споживчі спілки. Хоча часто ця система була направлена більше на забезпечення інвалідів зору роботою, аніж на економічну доцільність. Вироблений товар дуже часто так і залишався на складах підприємств або споживчих спілок. 2. Система кооперації — підприємство Товариства сліпих в особі управління, а також безпосередньо Центральне Правління уклало угоди з підприємствами важкої (здебільшого машинобудівної) промисловості на вироблення певного виду продукції (схеми до побутової техніки, сальники на підшипникові заводи тощо), частки того, що виробляло промислове підприємство.

З переходом України до ринкової економіки з її принципом економічної доцільності підприємства товариства сліпих втратили замовлення на вироблення продукції та, залишаючись із застарілим обладнанням, потрапляли в ранг збиткових. Випускники-пільговики вищих навчальних закладів мало цікавили бізнес.

За інформацією товариства сліпих в його підпорядкуванні перебуває 76 підприємств, що виробляють електричну продукцію, кронікорки, металеві кришки, щіткові вироби та інше.

1.6. Інструменти і механізми здійснення чинної політики

Характеризуючи заходи щодо вирішення проблеми працевлаштування інвалідів зору, варто виділити ряд напрямів:

- **система квот** — 4% квота для підприємств усіх форм власності для працевлаштування інвалідів;
- **податкові пільги** — пільги для підприємств Українського товариства сліпих з оподаткування прибутку підприємств, нульової ставки податку на додану вартість, пільги на землю, а також пільги з інших форм податків та зборів;
- **дотації** — за рахунок коштів Фонду соціального захисту інвалідів підприємствам УТОСу надаються безповоротна фінансова допомога та безвідсоткові позики на створення робочих місць та матеріально-технічне переоснащення;
- **преференції у здобутті фаху** — пільги для інвалідів зору при вступі до вищих навчальних закладів, оплата за навчання за кошти Фонду соціального захисту інвалідів, в разі якщо студент навчається у закладі освіти, де немає бюджетних місць або не надав необхідного мінімуму знань на іспиті вступаючи на бюджетне місце. Забезпечення державою необхідними тифлологічними засобами;
- **профорієнтаційна робота** — на сьогодні єдиний напрямок, де ринок потребує незрячих є фах масажиста. Зрештою в основному кошти виділяються саме на здобуття цього фаху.

1.7. Результативність і ефективність чинної політики

Говорячи про *результативність* такої політики варто зауважити наступне.

По-перше, зобов'язання для підприємств щодо працевлаштування інвалідів безперечно є ефективним заходом, проте необхідне і певне позитивне стимулювання, проте інколи ця норма сприймається формально. Підприємствам зручніше сплатити санкції, крім того стягнення штрафних санкцій з бюджетних установ цього року призупинено, згідно з Законом України «Про Державний бюджет України на 2006 рік».

По-друге, говорячи про податкові пільги варто зауважити, що вони можливі лише в тому випадку, коли існує реальна, виправдана ринком програма розвитку підприємства. В разі якщо ж підприємство є конкурентноспроможним на ринку товарів та послуг, можливий перегляд необхідності надання пільг. Теж саме стосується й дотацій.

По-третє, пільги чи преференції у здобутті освіти це безперечно рід зайва. Незрячі люди не є сліпими розумом. Щодо профорієнтаційної роботи, то ринок якщо не зараз, то в найближчому майбутньому буде переповнений незрячими масажистами. Вже зараз деякі з них пере-кваліфікуються.

Що ж стосується *ефективності* політики, то варто означити, що незважаючи на чималі ресурси, які поступають до Фонду соціального захисту інвалідів за рахунок штрафних санкцій, динаміка створення робочих місць не є позитивною.

1.8. Нагальність вирішення проблеми

Отже, сьогодні ми маємо ситуацію, що незважаючи на ці кроки проблема все ж не вирішується. Збільшується кількість непрацюючих з вищою освітою, низький відсоток працевлаштованих інвалідів на спеціальних підприємствах. Ці фактори вимагають певних концептуальних змін. Можливо необхідно здійснити непопулярні кроки, але так чи інакше ситуацію необхідно змінювати.

1.9. Замовник (клієнт) аналізу

Враховуючи зазначені вище тенденції, Міністерство праці та соціальної політики та Департамент у справах інвалідів як орган, що формує стратегію державної політики підтримки людей з обмеженими можливостями мали би взяти на себе вирішення цієї проблеми.

2. Підстави для державного втручання

Люди з обмеженими можливостями на ринку є споживачами суспільних благ і лише незначна їх частка спроможна ці блага виробляти. Вище вже йшла мова про економічну недієздатність підприємств інвалідів та неналежне створення умов для презентації на ринку праці кваліфікованих спеціалістів з вадами зору. Крім того, формальне виконання чотиривідсоткової квоти ставить під сумнів її механізм здійснення.

Інваліди є соціально незахищеною категорією і потребують особливої опіки держави. На жаль ця опіка не направлена на зменшення залежності цієї категорії громадян від держави. Проводячи економічно необґрунтовані кроки держава втрачає потенційно працездатну частку населення.

Людей з обмеженими можливостями в Україні сьогодні 2,6 мільйона чоловік, що становить 5% від кількості населення, а отже будь-які непопулярні кроки прирікають владу на втрату цієї електоральної частки. Тобто ці фактори і вимагають рішучих кроків держави.

Законодавча система направлена на вирішення проблеми досить негативно оцінюється бізнесом. По перше, за невиконання системи квот підприємство несе відповідальність сплачуючи штрафні санкції, крім того, підприємства зобов'язані самостійно займатись пошуком інвалідів для їх працевлаштування. По друге, система атестації робочого місця. В разі якщо робоче місце інваліда не про атестоване або атестація виявила ряд порушень, стягнення в такому випадку будуть не меншими а ніж за невиконання квоти. Тобто, вирішенням проблеми зайнятості інвалідів ринок було поставлено у досить складні умови.

3. Консультації (аналіз стейкхолдерів)

3.1. Зацікавлені органи влади (узгодження)

Комітет Верховної Ради України у справах пенсіонерів, ветеранів та інвалідів здебільшого є автором законів, які створили відповідне правове поле зайнятості інвалідів. Проте незважаючи на солідний запас законодавчих актів важко сказати про їх виконання через обмеженість ресурсів.

Фонд соціального захисту інвалідів фактично зацікавлений у існуючій системі. Бюджет Фонду формується за рахунок штрафних санкцій, які сплачують підприємства за невиконання чотиривідсоткової квоти. Ці кошти відповідно мають йти на заходи направлені на створення робочих місць. Чим більше робочих місць буде створено, тим менше штрафних санкцій отримає Фонд, що автоматично вплине на бюджет цієї установи. Тому збереження існуючого становища є привабливим для Фонду соціального захисту інвалідів.

Міжвідомча комісія з питань діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів створена з метою надання дозволу підприємствам, заснованим громадськими організаціями інвалідів, на право користування податковими пільгами та преференціями, а також визначає доцільність чи недоцільність надання таким підприємствам фінансової допомоги за рахунок коштів Фонду соціального захисту інвалідів. Сам факт існування даної інституції кілька разів уже ставили під сумнів, мотивуючи це тим, що якщо у законодавстві прописане

право підприємства на пільги з оподаткування, то чи потрібна установа, яка на це даватиме дозвіл? Тим не менше Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів України» чітко регулює повноваження комісії.

3.2. Організовані зацікавлені групи

Найбільш організованою групою виступає *Українське товариство сліпих*, всеукраїнська організація з більш як сімдесятилітньою історією.

Свого часу була досить заможною. Одним із завдань товариства є вирішення проблеми працевлаштування незрячих. Раніше вже говорилося про реалізацію цієї функції товариства за часів існування радянської системи. На жаль організація не запропонувала нічого нового. Статутом товариства передбачено пряме підпорядкування управління місцевих підприємств Центральному правлінню. Тобто контроль громади, яка працює на підприємстві мінімальний. Менеджмент підприємств залишає бажати кращого. Фактично маємо ситуацію, коли організація незрячих зацікавлена у збереженні статус кво.

Українське товариство сліпих має дуже серйозну державну підтримку, окрім дотацій підприємствам, держава фінансує непромислову сферу товариства. Крім того держава фінансує підрозділи товариства сліпих, які займаються науково-дослідницькою роботою, визначаючи завдання виходячи із своїх ресурсів та можливостей, а не через їх актуальність. Підтримка товариством сліпих студентів здійснюється шляхом незначної кількості підготовлених адаптованих інформаційних джерел.

Місцеві організації, що створюються незалежно від товариства сліпих намагаються по іншому вирішити питання працевлаштування. Так позиція подібних організацій — здебільшого молодіжних — заміна пільг можливостями. Натомість ці організації не можуть претендувати на фінансову підтримку держави, через відсутність моніторингу завдань та ефективності використання коштів Українським товариством сліпих, а також відсутність механізмів залучення організацій поза УТОС до бюджетних програм.

Вище вже йшла мова про незацікавленість бізнесу та про умови, що були створені на шляху вирішення проблеми зайнятості інвалідів. На сьогодні *підприємці* не зацікавлені у тій системі, що була створена на підтримку людей з обмеженими можливостями. Очевидним є факт негативної реакції приватного сектору, що у майбутньому парламенті може поставити питання про певне унормування існуючої системи. Власне, *Спілка промисловців та підприємців* лобюватиме це унормування.

Що ж стосується *засобів масової інформації*, то на жаль в людях з особливими потребами більшість журналістів бачить щось унікальне. Будь-який життєвий крок інвалідів сприймається журналістами як досягнення, що насправді для здорових людей є абсолютною нормою. Тому швидше за все позицію ЗМІ варто залучити до інформаційної кампанії пропонувані заходів.

4. Моделювання проблеми

4.1. Мета розв'язання проблеми і завдання політики

Метою розв'язання проблеми є створення умов для забезпечення потенційно працездатними людьми реалізації права на працю.

Завданням політики є зменшення тиску пільговиків на Державний бюджет України шляхом створення можливостей потенційним платникам податків.

4.2. Критерії досягнення мети і виконання завдань

Показники результативності політики:

- кількість працевлаштованих інвалідів зору,
- ступінь адаптації інвалідів у суспільство,
- міра залежності людей з обмеженими можливостями від держави.

Критерії досягнення мети:

- збільшення на 25% працевлаштованих інвалідів зору за п'ять років,
- скорочення видатків державного та місцевих бюджетів на утримання людей з особливими потребами,
- збільшення можливих асигнувань на створення умов для вирішення проблеми зайнятості незрячих через скорочення видатків на утримання адміністративного апарату.

Показники вирішення завдання:

- скорочення видатків державного бюджету на утримання адміністративного апарату, що займається вирішенням проблеми зайнятості інвалідів,
- збільшення коштів у державному та місцевих бюджетах, які можна направити на потреби інвалідів.

4.3. Обмеження

По-перше, пропонувані кроки можуть бути недостатньо забезпечені через надмірні соціальні виплати, а їх зменшення може призвести до спротиву таким крокам в середовищі тих, на кого вони направлені.

По-друге, вирішення питання збиткових підприємств Українського товариства сліпих може викликати протест організації, оскільки підприємства є власністю УТОС.

5. Аналіз альтернативних варіанти розв'язання проблеми

Пропонуються такі варіанти розв'язання проблеми:

1. залишення чинної політики без змін;
2. цільова адресна підтримка на створення умов для зайнятості незрячих;
3. оптимізація державної соціальної допомоги (програма позитивного стимулювання бізнесу та підвищення мотивації інвалідів).

5.1. Варіант 1: залишити нинішню політику без змін

Переваги варіанту 1:

1. законодавче забезпечення чотиривідсоткової квоти;
2. дотації підприємствам, в разі якщо є реальна програма його розвитку;
3. відсутність спротиву громадської організації незрячих;
4. система преференцій в разі її якісного використання;
5. забезпечення тифлозасобами.

Недоліки варіанту 1:

1. формальне сприйняття чотиривідсоткової квоти;
2. громіздкий апарат, який має би вирішувати цю проблему;
3. неефективне використання коштів Державного бюджету України, що надаються Українському товариству сліпих;
4. преференції, які не стимулюють інвалідів.

5.2. Варіант 2: цільова адресна підтримка на створення умов для зайнятості незрячих

Цільова адресна підтримка означає надання коштів інвалідові зору на створення ним особисто умов для працевлаштування. Це, у свою чергу, передбачає наступні заходи.

1. Ліквідацію Фонду соціального страхування інвалідів та Міжвідомчої комісії з питань діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів.
2. Надання незрячим цільових коштів (за рахунок вивільнених внаслідок цього ресурсів), які вони зможуть втратити на навчання, перекваліфікацію, облаштування робочого місця, найм асистента.

Можливі два механізми:

- а) надання таких коштів інвалідам по зору як збільшення державної соціальної допомоги з тим, щоб він сам визначав справедливість їх витрачення.
 - б) надання незрячим карток для проведення безготівкових розрахунків на вказані програми. Зазначений захід можна провести шляхом внесення змін до Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», Закону України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам».
3. Одним із заходів до цієї альтернативи необхідно припинити дотувати підприємства Українського товариства сліпих, а також створення робочої групи для вирішення питання їх подальшого існування, а також припинення фінансування непромислової

сфери товариства. Передбачається припинення фінансування державою соціальних послуг, що надають громадські організації. Інваліди зору за надані цільові кошти самі купуватимуть в установ та організацій необхідні соціальні послуги.

4. Відміна існуючої системи пільг у навчанні. На надані додаткові кошти інвалід зору зможе оплатити навчання. Здійснений в разі зміни до Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», Закону України «Про вищу освіту».

Переваги варіанту 2:

Позитивні риси цієї альтернативи — вивільнення коштів Державного бюджету України, ініціатива інваліди зору щодо вирішення власних проблем працевлаштування, відсутність пільг збільшить вагу студентів-інвалідів.

Недоліки варіанту 2:

1. запропоновані вище заходи є непопулярними і наражаються на спротив того ж таки Українського товариства сліпих;
2. ліквідація урядових структур збільшить кількість безробітних причому не серед інвалідів;
3. враховуючи сучасний стан мотивації інваліда, в разі реалізації першого механізму варіанту збільшення допомоги ми отримаємо ще більш пасивну особу, а в разі реалізації другого механізму — лише формальне вирішення питання.

5.3. Варіант 3: оптимізація державної соціальної допомоги.

1. Оптимізація державної соціальної допомоги передбачає реалізацію програми позитивного стимулювання бізнесу та підвищення мотивації інвалідів, яка включає наступні заходи.
2. Залишення за Фондом соціального захисту інвалідів повноваження лише по збору коштів від штрафних санкцій з передачею частини його функції щодо працевлаштування інвалідів Центрам зайнятості населення, щодо реабілітації Департаменту у справах інвалідів.
3. Зменшення розміру державної соціальної допомоги у разі зайнятості незрячого з тим, щоб вивільнені кошти могли піти на програми профорієнтації, які здійснюватимуться Центрами зайнятості та навчальними закладами, на оснащення робочого місця, а також найм асистента. Крім того, працевлаштованому незрячому впродовж певного часу держава оплачуватиме відповідний мінімум заробітної плати.
4. Держава купуватиме наукові розробки та соціальні послуги, пропонувані громадськими організаціями, в тому числі Українським товариством сліпих, на тендерній основі.

5. Надання податкових пільг та преференцій підприємствам в разі їх збитковості за умови, якщо є реальний план виходу підприємства з кризи. В разі якщо підприємство громадської організації інвалідів є прибутковим передбачається часткова відміна пільг.
6. Відміна пільг для здобуття професії інвалідами.

Переваги варіанту 3:

1. збільшення ресурсів на створення умов для вирішення проблеми;
2. підвищення мотивації потенційних працівників;
3. дотації новоприйнятому працівнику;
4. реальне забезпечення обладнання робочого місця для інваліда.

Недоліки варіанту 3:

1. можливе збільшення напруги у зв'язку зі зниженням соціальної допомоги;
2. спротив відміні пільг та преференцій з боку УТОС.

6. Рекомендації та впровадження

Порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики за п'ятьма універсальними критеріями (результативність, ефективність, справедливість, адміністративна та політична здійсненність) представлено в таблиці 1.

Таблиця 1.

Порівняння запропонованих варіантів політики

<i>Критерії</i>	<i>Варіант 1</i>	<i>Варіант 2</i>	<i>Варіант 3</i>
	<i>Оцінки варіантів політики</i>		
Результативність	Низька 1	Середня 2	Висока 3
Ефективність	Середня 2	Середня 2	Висока 3
Справедливість	Середня 2	Висока 3	Висока 3
Політична здійсненність	Середня 2	Середня 2	Середня 2
Адміністративна здійсненність	Низька 1	Низька 1	Середня 2
Сумарна оцінка варіанту	8	10	13
Рейтинг варіанту	3	2	1

Результативність чи ефективність у роботі визначались якісним збільшенням показників не збільшуючи при цьому затрат ресурсів. Як у другій, так і в третій альтернативі було запропоновано пошук ресурсів, шляхом перерозподілу.

Отже, виходячи з зазначеної таблиці найбільш прийнятним для реалізації є варіант 3 — оптимізація державної соціальної допомоги, що передбачає реалізацію програми позитивного стимулювання бізнесу та підвищення мотивації інвалідів.

Для впровадження рекомендованого варіанту політики необхідно перш за все реалізувати наступні заходи.

1. Ініціювати внесення змін до Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів України» та інших законодавчих актів для врегулювання діяльності Фонду соціального захисту інвалідів.
2. Ініціювати внесення змін до Закону України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям інвалідам» щодо розміру допомоги працевлаштованим.
3. Ініціювати внесення змін до Бюджетного кодексу стосовно фінансування громадських організацій інвалідів.
4. Ініціювати внесення змін до деяких законодавчих актів стосовно введення посади асистента для незрячого фахівця.
5. Створити робочу групу з представників органів виконавчої влади та Українського товариства сліпих з метою вирішення проблеми збиткових підприємств організації.
6. Створення нових підприємств, враховуючи потреби ринку та можливості інвалідів зору.

Використані джерела

1. Закон України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям інвалідам від 16.11.2000.
2. Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21.03.1991.
3. Звіт Центрального правління Українського товариства сліпих від 21.05.2005.
4. Survey on the Employment of Blind and Partially Sighted People in Europe (2001) // www.euroblind.org

Нетяга Микола

Дієва боротьба з корупцією в Україні

Анотація

Проблема (питання) для аналізу: як знизити рівень корупції в Україні

Клієнт: Рада національної безпеки і оборони України.

Стейкхолдери (зацікавлені сторони): Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією; Кабінет Міністрів України; Міністерство внутрішніх справ України; Служба безпеки України; Генеральна прокуратура України; громадські організації, які займаються питаннями корупції.

Мета (цілі) вирішення проблеми: антикорупційна просвіта громадськості та покращення, інвестиційної привабливості країни.

Завдання:

- оцінка можливості поєднання в одній установі основних складових дієвої боротьби з корупцією, а саме: **кримінального переслідування, превенції корупції та антикорупційної просвіти громадськості** на прикладі Служби спеціальних розслідувань Республіки Литва;
- визначення доцільності запровадження методики аналізу ризику корупції як засобу боротьби з корупцією на рівні держави, який сприятиме координації роботи силових відомств.

Альтернативні варіанти:

1. Нічого не змінювати
2. Запровадження спеціальної процедури аналізу ризику корупції для органів державної влади, органів місцевого самоврядування та недержавних установ.
3. Створення відомства зі спеціальним статусом по боротьбі з корупцією (за прикладом Служби спеціальних розслідувань Республіки Литви).

Рекомендації: розгляд запропонованих альтернатив дозволив зробити висновок про доцільність впровадження **третього** альтернативного варіанту.

Для впровадження даної альтернативи пропонується:

1. Кабінету Міністрів України:
 - розробити структуру відомства зі спеціальним статусом по боротьбі з корупцією (за прикладом Служби спеціальних розслідувань Республіки Литви).
2. Генеральній прокуратурі України:

- здійснювати оцінку законодавчих актів на предмет наявності можливості для корупції; здійснювати прокурорський нагляд провадження судових справ з корупції у місцевих судах.
3. Міністерству внутрішніх справ України:
- розробити методичні рекомендації для працівників державних установ, органів місцевого самоврядування та недержавних установ щодо відповідальності за корупційні діяння та як запобігти злочину; контролювати хід виконання заходів, визначених Кабінетом Міністрів України.
4. Службі безпеки України:
- розробити спеціальну процедуру аналізу ризику корупції для органів державної влади, органів місцевого самоврядування та недержавних установ; розробити перелік заходів, які необхідно здійснити за результатами процедури аналізу ризику корупції.
 - здійснювати контроль та перевіряти стан виконання заходів передбачених для Генеральної прокуратури України та Міністерства внутрішніх справ України, реагувати на виявлення корупційних дій в вищих органах виконавчої влади.

Аналітична записка

1. Визначення проблеми для аналізу: як знизити рівень корупції в Україні

Симптоми проблемної ситуації

За даними 2005 року, зі 159 країн, де проводився міжнародний моніторинг стосовно стану корупції, Україна посідає 113-е місце. На жаль, ця тенденція незмінна вже тривалий час, і тільки спільними зусиллями влади, громадськості та преси країну можна вивести з кризової ситуації. До того ж, нещодавно проведені соціологічні дослідження засвідчили, що 88% українців вважають свою державу корумпованою. Більшість з респондентів зізналися, що часто давали хабарі. Тобто корупція була, є і завжди буде. У цьому не варто сумніватися — банальна життєва аксіома. Будь-яка держава (навіть найдемократичніша та ринкова) незмінно породжує тисячі можливостей для розквіту «класичних корупційних осередків» і регулярно спокушає власних урядовців.

Значний рівень корупції в Україні потребує державного втручання. Рада національної безпеки і оборони має функції для здійснення відповідного впливу. Діяльність, спрямована на зниження рівня корупції повинна включати як законодавчі ініціативи, так і інноваційні науково-обґрунтовані підходи вирішення цієї проблеми.

Опис проблеми

Про існування корупції в Україні вже багато років говорять найвищі державні посадові особи. Починаючи з 1993 року було видано багато указів, постанов, рішень, ухвал та чимало інших документів, в яких рішуче і жорстко засуджено це ганебне явище (див. [2–11]).

Постає питання, чому ж незважаючи на всі ці нормативні акти та здійснювані заходи Україна, згідно рейтингів, знаходиться серед найкорумпованіших країн світу?

Ось як це питання прокоментовано в Указі Президента України «Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки» від 24 квітня 1998 року №367/98 [3]: «...Незважаючи на вжиті організаційно-правові заходи щодо протидії корупції, масштаби її не зменшилися. Через невиконання низки заходів, передбачених Національною програмою боротьби з корупцією, не відбулося відчутного скорочення кількості корупційних діянь.

Таке становище є наслідком того, що дотепер не з'ясовано всіх соціальних передумов корупції, цілеспрямовано не здійснювалась діяльність щодо їх обмеження та нейтралізації. Поширенню корупції сприяє гальмування демократичних та економічних перетворень. Не розроблено основ адміністративної реформи. Не визначено хоча б на концептуальному рівні стратегії запобігання та протидії корупції. Діяльність щодо боротьби з корупцією не стала пріоритетною для багатьох державних органів. Вона здійснюється без певної системи і належної вимогливості, достатнього інформаційного забезпечення, додержання принципу розподілу функцій та відповідальності.

Діяльності правоохоронних органів щодо запобігання корупційним діянням, їх виявлення та розслідування бракує повноти нормативного регулювання, науково-методичного забезпечення. Інформаційно-пошукова робота щодо виявлення корупційних проявів не спрямована на сфери найбільшого її поширення та найвищі управлінські структури. Заходи щодо вдосконалення законодавства з питань боротьби з корупцією мають фрагментарний характер. Головні зусилля у боротьбі з корупцією витрачаються на реагування на окремі корупційні прояви, а не на усунення причин та умов, що сприяють їм.

Забезпечити системний підхід та ефективну організацію діяльності щодо запобігання та протидії корупції можливо за наявності комплексної, науково обґрунтованої концепції...»

З цих слів видно, що в Україні була відсутня концепція боротьби з корупцією, а здійснювані заходи носили безсистемний характер та були нескоординованими. В Україні не існувало механізму централізованого контролю за здійсненням антикорупційних заходів.

Для вироблення концепції варто було б скористатись світовим досвідом. Зокрема дуже цінним може бути досвід Республіки Литва де у 1997 році [2; 12; 13] було створено Службу спеціальних розслідувань, яка є цілковито незалежним відомством і поєднує в собі три основні складові дієвої боротьби з корупцією: **кримінальне переслідування, превенцію корупції та антикорупційну освіту громадськості**. Таким чином централізовано відбувається планування, виконання та контроль здійснюваних заходів спрямованих на боротьбу з корупцією в масштабах країни.

Інструменти і механізми здійснення чинної політики

За даними на кінець 2005 року Україна посідає 113 місце серед 159 країн світу за рівнем корумпованості. Про це свідчить рейтинг корумпованості країн, який оприлюднює організація *Transparency International* [15].

Для України проблема протидії корупції продовжує залишатися однією з найактуальніших. Об'єктивні фактори її розвитку свідчать про те, що корупція створює суттєву небезпеку для життєдіяльності суспільства, і на сьогодні масштаби її поширення становлять загрозу національній безпеці. Тому на сучасному етапі розвитку, особливо протягом останнього року, коли відбулись кардинальні зміни у політичному та суспільному житті країни, змінились погляди і на проблему протидії корупції. Завдання боротьби з корупцією розглядаються нині як загальнодержавні та пріоритетні.

Боротьба з корупцією вийшла з формальних меж, стала предметом постійної уваги керівництва держави, громадських організацій. Цей процес відбувається в умовах свободи засобів масової інформації та активізації громадянської позиції українців.

Відбулися організаційні зміни в системі державних органів, що здійснюють боротьбу з корупцією. Указом Президента України від 08.02.2005 №208/2005 був ліквідований Координаційний комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Президентові України, а його функції передані Раді національної безпеки і оборони України.

3 серпня 2005 року Апаратом РНБОУ — після створення у його структурі відділу з проблем боротьби з корупцією та організованою злочинністю — фактично виконуються функції національного координатора по здійсненню заходів в рамках Стамбульського плану дій. Вбачається, що він буде на постійній основі здійснювати координаційні функції та забезпечувати інформаційний обмін з працівниками Антикорупційної мережі, та посадовими особами, відповідальними за цей напрям в органах виконавчої влади, прокуратури, Секретаріаті Президента України.

Відділом налагоджено постійний контакт з працівниками Антикорупційної мережі, започатковано спільний проект з огляду передового світового досвіду створення і функціонування спеціалізованих органів з

антикорупційних розслідувань, проведені спільні засідання Робочої групи вищого рівня Міжвідомчої комісії з реформування правоохоронних органів та експертів Антикоруційної мережі і Американської асоціації юристів. Опрацьовуються проекти Концептуальних засад реформування правоохоронних органів України, утворення Національної служби розслідувань, завданням якої буде боротьба з корупцією, відповідно до рішення РНБО України від 05 вересня 2005 року.

Протягом 2005 року працює Міжвідомча комісія з реформування правоохоронних органів, рішенням РНБО України від 25 листопада 2005 року утворена Міжвідомча комісія РНБО України з комплексного вирішення проблем у сфері боротьби з корупцією, розробляється концепція утворення і діяльності відповідної комісії з судової реформи. Всі ці органи, утворені відповідно до статті 14 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», різними шляхами та засобами покликані вирішувати питання протидії корупції, серед яких: здійснення реформування правоохоронної та судової систем, запровадження демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів та військових формувань, утворення національного антикорупційного органу.

Апарат Ради, який здійснює інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності РНБО України та утворених нею органів, розраховує на підтримку громадськості. З цією метою при РНБО України утворюється експертно-громадська рада, що складатиметься з авторитетних представників громади, науковців і т. ін. Деякі громадські організації ініціативно контактують з Апаратом РНБО України у питаннях протидії корупції з метою надання інформації про факти корупційних дій та власних пропозицій щодо подолання корупції.

Нагальність вирішення проблеми

В Україні у сфері боротьби з корупцією потрібно подолати такі недоліки:

1. *Відсутність єдиної національної Антикоруційної стратегії.* На сьогодні існують два проекти, розроблені Міністерством юстиції України та Комітетом Верховної Ради України по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю. Наявність в державі двох конкуруючих проектів стратегій розглядається експертами як негативна тенденція, що стримує процес прийняття єдиного загальнонаціонального документу. Оскільки заходи з протидії корупції мають здійснюватися здебільшого органами виконавчої гілки влади, така стратегія, за логікою, має виходити від Уряду. Антикоруційні стратегії з планами конкретних заходів вже прийняті у Киргизстані, Вірменії, Азербайджані, Казахстані, Грузії.

2. *Відсутність єдиного державного органу, що відповідає за попередження корупції.* Такий орган повинен здійснювати моніторинг, із врахуванням громадської думки і мати достатньо повноважень для

здійснення превентивних заходів з метою скорочення можливостей для прийняття довільних рішень державними службовцями, поліпшенню «прозорості» процедур прийняття рішень, забезпечення доступу до інформації і участі громадськості в діяльності державних органів.

3. *Удосконалити законодавство.* У зв'язку з підписанням Україною Конвенцій Ради Європи та ООН у сфері протидії корупції є необхідність введення до національного законодавства інституту корпоративної відповідальності, зокрема, відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення — пропозицію або давання хабара, підкуп посадових осіб, комерційний підкуп тощо. Потребує визначення у Кримінальному кодексі України поняття «корупція, корупційний злочин». Необхідно розширити коло суб'єктів кримінальної відповідальності шляхом розширення визначення «посадової особи», включивши до цього кола всіх державних службовців, або осіб, що виконують службові обов'язки в усіх органах влади, посадових осіб приватного сектору, посадовців міжнародних організацій та урядів іноземних держав. Також рекомендовано ввести кримінальну відповідальність за недослідження про факти корупції посадових осіб.

Першочерговим завданням є ратифікація Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією та Додаткового протоколу до неї одночасно з внесенням відповідних змін до законодавства.

Конфіскація доходів повинна застосовуватись до всіх складів злочинів, пов'язаних з корупцією. Вартість конфіскованого майна або застосовані фінансові санкції повинні відповідати розміру доходів, отриманих від корупції.

Загальним недоліком також є відсутність державної програми захисту свідків, що в цілому негативно позначається на здійсненні правосуддя.

4. *Відсутність Етичного кодексу державних службовців.* На сьогодні проект Кодексу доброчесності, розроблений Міністерством юстиції України, знаходиться в стадії погодження. Потребують вдосконалення згідно з міжнародними стандартами процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності, система внутрішніх розслідувань, порядок отримання подарунків. Розслідуванням скарг про корупцію державних службовців має займатись незалежне відомство, можливо в системі Головердержслужби.

Замовник (клієнт) аналізу: Рада національної безпеки і оборони України

2. Підстави для державного втручання

Підставою для державного втручання є необхідність забезпечення належного інвестиційного клімату в Україні. Ринкові механізми не спроможні дієво стимулювати інвестиційні ресурси в такий спосіб, щоби досягти збалансованого довгострокового розвитку всіх галузей економіки.

3. Консультації (аналіз стейкхолдерів)

Зацікавлені органи влади:

- Кабінет міністрів України, Генеральна прокуратура України, Міністерство Внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією.

Організовані зацікавлені групи (поза державним сектором):

- Громадські організації, які займаються проблемою корупції.

4. Моделювання проблеми

Мета (цілі) розв'язання проблеми (і завдання політики): антикорупційна просвіта громадськості та покращення інвестиційної привабливості країни.

Завдання:

Головними завданнями вказаного механізму можна визначити:

- унеможливлення прямого контакту чиновника при здійсненні своїх повноважень з забезпечення потреб замовника (громадянина) з самим замовником задля запобігання прояву корупції.
- оцінка можливості поєднання в одній установі основних складових дієвої боротьби з корупцією, а саме: **кримінального переслідування, превенції корупції та антикорупційної просвіти громадськості** на прикладі Служби спеціальних розслідувань Республіки Литва;
- визначення доцільності запровадження методики аналізу ризику корупції як засобу боротьби з корупцією на рівні держави, який сприятиме координації роботи силових відомств.

Вирішення проблеми подолання значного рівня корупції в Україні полягає у виробленні чіткого дієвого механізму контролю за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування та недержавних організацій.

Суть цього механізму повинна базуватись на відповідному регулюванні діяльності установи, якщо системність проявів корупції в ній впливає з певної сфери її діяльності, яка контролюється виключно самою установою або прояви корупції спричинені наявністю значних повноважень у сфері діяльності.

5. Аналіз альтернативних варіанти розв'язання проблеми

1. Нічого не змінювати
2. Запровадження спеціальної процедури аналізу ризику корупції для органів державної влади, органів місцевого самоврядування та недержавних установ.

3. Створення відомства зі спеціальним статусом по боротьбі з корупцією (за прикладом Служби спеціальних розслідувань Республіки Литви).

Альтернатива 1. Нічого не змінювати

Дана альтернатива не дасть Україні жодної можливості знизити рівень корупції та зміцнити довіру суспільства до держави.

В Україні, на перший погляд, створена система антикорупційного законодавства. Вона містить багато нормативно-правових актів: як базових для всіх сфер соціального життя, так і тих, предметом яких є окрема галузь національної економіки чи певна сфера суспільних відносин. Крім Законів України, існує низка підзаконних нормативно-правових актів. Проте, всі вони приймалися у різні часи, різними органами, у ряді випадків — спонтанно, безсистемно, без належного наукового обґрунтування, через що і виникають колізії та протиріччя.

Чинне антикорупційне законодавство настільки розмите, що одне й те ж корупційне діяння можна кваліфікувати і як проступок (правопорушення), і як злочин.

Проблеми, що виникають у застосуванні антикорупційного законодавства України можна розділити на ті, які обумовлені недостатньою чіткістю та однозначністю законодавчих формулювань і такі, що викликані необґрунтованістю, а інколи й помилковістю його положень.

Залишити механізм боротьби з корупцією, який існує зараз — не доцільно.

Альтернатива 2. Запровадження спеціальної процедури аналізу ризику корупції для органів державної влади, органів місцевого самоврядування та недержавних установ.

Ця методика має виявляти наявність можливостей для прояву корупції в державних та недержавних установах. (за прикладом відповідної процедури, що здійснюється в Республіці Литва)

Аналіз ризику корупції — це процедура суть якої полягає в тому, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування та недержавні установи в обов'язковому порядку надають інформацію по спеціально сформованих оцінювальних формах на предмет ідентифікації сфер їхньої діяльності, які мають схильність до корумпованості.

Аналіз ризику корупції означає — аналіз антикорупційних дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування та недержавних установи, виконаний у відповідності з процедурою встановленою Урядом, а також подання основних тез стосовно антикорупційних програм, внесення пропозицій, які їх задовольняють, створення рекомендацій для додаткових заходів запобігання корупції в державних установах, органах місцевого самоврядування та недержавних установах. Під час процедури аналізу ризику корупції визначаються сфери діяльності,

схильні до корупції. Суб'єкти, які уповноважені ідентифікувати сфери діяльності державної чи муніципальної установи, яка особливо схильна до корупції мають бути наступними:

- керівники органів державної влади, органів місцевого самоврядування та недержавних установ;
- структурні підрозділи органів державної влади, органів місцевого самоврядування та недержавних установ або особи, які вповноважені керівництвом відповідної державної чи недержавної установи здійснювати превенцію корупції та її контроль.

Сфера діяльності державних установ, органів місцевого самоврядування та недержавних установ визнається такою, що схильна до корупції, якщо її діяльність відповідає наступним критеріям:

- мав місце злочин, пов'язаний з корупцією, або мали місце дії вчинені в цій сфері;
- його основною функцією є управління;
- немає детального регулювання функцій та задач або рішення приймаються окремими службовцями;
- діяльність установи пов'язана з наданням привілеїв чи повноважень;
- більшість рішень не вимагають схвалення іншою державною чи недержавною установою;
- є доступ до інформації, що класифікується як державна чи професійна таємниця;
- випадки неналежної поведінки були встановлені попередньо.

Ідентифікація сфер, які особливо схильні до корупції в органах державної влади, органах місцевого самоврядування та недержавних установах повинна виконуватись хоч раз на рік. Уповноважені органи, які ідентифікували в державній чи недержавній установі схильність до корупції, повинні надати таку інформацію до Уряду. Міністри повинні розглянути інформацію стосовно сфер схильних до корупції, повинні ідентифікувати сфери дій державної чи недержавної установи схильної до корупції та повинні підготувати та підписати обґрунтоване повідомлення на кінець терміну, який надавався на ідентифікацію сфер схильних до корупції.

Аналізуючи описану вище модель боротьби з корупцією в Литовській Республіці можна зробити висновок про її ефективність, оскільки не лише було досягнуто значного переміщення вгору по рейтингу *Transparency International* (з 88 на 44 місце) [15], але й було досягнуто значних змін в суспільній свідомості громадян.

Переваги альтернативи:

1. Прямий неупереджений контроль з боку вищих органів виконавчої влади на прояви корупції в конкретних державних та недержавних установах.

2. Порівняно невеликі фінансові затрати на впровадження.
3. Можливість визначення найбільш корумпованих сфер діяльності органів виконавчої влади та галузей економіки, і здійснення цілеспрямованих зусиль на подолання в них корупції.
4. Застосування єдиної методики аналізу ризику корупції для всіх установ, що дозволить ефективно оцінювати рівень корупції.

Недоліки альтернативи

1. Можливість виникнення бюрократичних перешкод при здійсненні аналізу ризику корупції.
2. Необхідність певного часу на відшліфування методики, поки вона набуде кінцевого вигляду і задовольнятиме всі вимоги для ефективного та неупередженого аналізу.

Альтернатива 3. Створення відомства зі спеціальним статусом по боротьбі з корупцією (за прикладом Служби спеціальних розслідувань Республіки Литви).

Проблема дієвої боротьби з корупцією на всіх рівнях державного управління є одним з пріоритетів Європейського Союзу. На теперішній час серед країн Євросоюзу лише Литва та Латвія мають відомства в яких зосереджені всі функції, орієнтовані на боротьбу з корупцією, як серед державних службовців найнижчого рівня так і серед членів Уряду.

В Литві основною передумовою створення такого відомства (Служби спеціальних розслідувань) стала одна з умов вступу до Євросоюзу, оскільки Литва займала 88 позицію в рейтингу корумпованості країн, який оприлюднює організація *Transparency International* [15], до створення Служби у 1997 році, і це було однією з перепон для вступу в Євросоюз. Тепер після 8 років діяльності Служби Литва займає у цьому рейтингу 44 позицію. Отже, доцільність створення такого відомства очевидна. Важливим є той факт, що основні напрями та механізм роботи Служби було взято з прикладу найуспішнішого подібного відомства у світі — гонконгського. Саме тому досвід Литви у галузі боротьби з корупцією є дуже цінним.

Оцінюючи передумови створення відомства у Литві порівняно з Україною необхідно звернути увагу на те, що Литва значно менша країна за масштабом ніж Україна, і тому створення Служби відбулось із значно меншими фінансовими затратами ніж ті, які будуть потрібні в Україні, це також стосується структури відомства та кількості співробітників і оперативних слідчих Служби. Другим важливим моментом слід зазначити сильну політичну волю членів Парламенту Литви, які одноставно підтримали ідею створення Служби і на законодавчому рівні надали їй всі необхідні повноваження для здійснення оперативної, слідчої та просвітницької діяльності на незалежних засадах та без можливості стороннього втручання у хід справ та діяльність Служби. Щодо України, то з перших кроків діяльності робочої групи по створенню

незалежного відомства по боротьбі з корупцією в Україні видно недостатню політичну волю та бажання силових відомств ділити свої повноваження з відомством, яке планується створити.

Створення в Україні відомства подібного до Служби в Литві потребуватиме значних фінансових ресурсів та попереднього консенсусу політичних партій. Першим важливим кроком повинне стати підписання всіма політичними партіями Парламенту Декларації, у якій буде визнано загрозу корупції для держави та буде чітко вказано намір подолання цього явища. Наступним кроком має стати розробка Програми боротьби з корупцією, яку повинен затвердити Уряд з огляду на підписану Декларацію. Третім кроком має стати створення самого відомства на основі забезпечення виконання Програми боротьби з корупцією. Вищевказаний механізм створення відомства показав свою ефективність в Литві хоча процес був складним, оскільки подібне відомство через надані йому повноваження може за санкцією Генерального прокурора вести оперативні слідчі заходи проти членів Сейму та Уряду, окрім Президента Литви. Це, в свою чергу, надає відомству значимості і ваги серед органів виконавчої влади, тому очевидним є прагнення політичних сил впливати на діяльність відомства шляхом висловлення звинувачень у некомпетентності та недостатніх зусиллях спрямованих на подолання корупції.

При створенні в Україні відомства зі спеціальним статусом по боротьбі з корупцією на прикладі Служби спеціальних розслідувань Республіки Литва, потрібно звернути особливу увагу на те, що боротьба з корупцією може бути ефективною лише тоді, коли діяльність відомства базуватиметься на компонентах, котрі тепер універсально визнані як основа успішної боротьби з корупцією: **кримінальне переслідування, превенція корупції, антикорупційна освіта громадськості**. Потрібно також підкреслити, що позитивні результати будуть досягнуті лише тоді, коли вказані компоненти здійснювати одночасно. Метою діяльності відомства має бути здійснення радикального запобігання корупції, викорінення причин цього негативного соціального явища, посилення системи правоохоронних органів та інших державних закладів, заохочувати більш тісне співробітництво з громадськістю та неурядовими організаціями, підняти громадську свідомість та посилити неприйняття громадськістю цього негативного явища.

Відомство має розглядатись як незалежна установа, що слідкує за дотриманням законів та має високу громадську довіру і всі можливості для розслідування будь-яких порушень стосовно корупції. Для зменшення рівня корупції в державі та підвищення ефективності контролю за корупцією відомство повинне досягнути наступних стратегічних цілей:

- ефективно викривати та розслідувати корупційні злочини;
- здійснювати систематичну превенцію корупції;
- здійснювати просвіту громадян щодо корупції.

В Україні основною перешкодою на шляху до створення відомства подібного до Служби в Литві може стати недостатня політична воля політичних партій в Парламенті, оскільки перше, що необхідно зробити — це підписати всім політичним партіям в Парламенті Декларацію, яка засвідчуватиме їх політичну волю визнати проблему корупції та почати боротьбу з нею.

Іншою перешкодою є недосконалість кримінального та кримінально-процесуального кодексів в Україні, що може значною мірою обмежити виконання відомством своїх функцій.

Ще один негативний момент — це небажання силових структур передавати свої повноваження в окреме (не підконтрольне їм) відомство. Ця проблема постала однією з перших під час початку роботи робочої групи в українському Парламенті, яка займається питанням створення такого відомства. Виник конфлікт з міністерством внутрішніх справ, яке не бажає передавати свою функцію оперативної діяльності окремій установі.

Також важливо зазначити, що наявність в Україні повністю незалежної установи з такими повноваженнями як у Служби Литви може призвести до спротиву певних політичних сил, які будуть виступати проти її існування або будуть шукати політичні важелі впливу на цю установу задля власних інтересів чи протекторату.

Спершу потрібно розробити ефективний механізм для забезпечення незалежного здійснення повноважень такою установою в Україні, дати їй необхідний інструментарій (нормативну базу, яка буде прозоро визначати статус установи і виключить можливість будь-якого стороннього впливу на її роботу).

Переваги альтернативи:

1. Поєднання в одній установі всіх трьох головних функцій, які є основою успішної боротьби з корупцією, а саме: **кримінального переслідування, превенції корупції, суспільної антикорупційної просвіти**. Зараз ці функції розділені в Україні між різними установами і тому ефективність від їх здійснення низька.
2. Відомство зможе незалежно та централізовано здійснювати функцію аналізу законодавчої бази на предмет наявності можливостей для виникнення корупції та надавати відповідні проєкти поправок до Верховної Ради України.
3. Здійснення перевірки осіб, які призначаються на керівні посади.
4. Можливість централізованої розробки галузевих антикорупційних програм та заходів.

Недоліки альтернативи:

1. Створення відомства потребуватиме значних фінансових затрат, оскільки Україна має велику територію, яка має бути повністю охоплена діяльністю відомства.
2. Недостатня політична воля членів Парламенту України, що завадить наданню відповідного спеціального статусу відомству. Цей статус повинен забезпечити відомству цілком незалежне виконання своїх функцій.
3. Недосконалість кримінального та кримінально-процесуального кодексів в Україні, що може значною мірою обмежити виконання відомством своїх функцій.
4. Небажання Міністерства внутрішніх справ України віддавати функцію здійснення оперативно-слідчої діяльності окремій установі.

Рекомендації*Порівняльна таблиця переваг та недоліків здійсненності альтернатив*

<i>Назва критерію</i>	<i>Альтернатива 1</i>	<i>Альтернатива 2</i>	<i>Альтернатива 3</i>
Результативність	1	3	2
Ефективність	1	2	3
Справедливість	1	3	2
Адміністративна здійсненність	2	2	3
Політична здійсненність	2	1	2
Оцінка варіанту	7	11	12
Рейтинг варіанту	3	2	1

Згідно порівняльного аналізу наведеного в таблиці, можна зробити висновок про доцільність застосування **третьої** альтернативи для досягнення відчутних результатів у зниженні рівня корупції в Україні.

Для впровадження варіанту **3** пропонується:

1. Кабінету Міністрів України:
 - розробити структуру відомства зі спеціальним статусом по боротьбі з корупцією (за прикладом Служби спеціальних розслідувань Республіки Литви).
2. Генеральній прокуратурі України:
 - здійснювати оцінку законодавчих актів на предмет наявності можливості для корупції; здійснювати прокурорський нагляд провадження судових справ з корупції у місцевих судах.
3. Міністерству внутрішніх справ України:
 - розробити методичні рекомендації для працівників державних установ, органів місцевого самоврядування та недержавних установ щодо відповідальності за корупційні діяння та як запобігти злочину; контролювати хід виконання заходів визначених Кабінетом Міністрів України.

4. Службі безпеки України:
 - розробити спеціальну процедуру аналізу ризику корупції для органів державної влади, органів місцевого самоврядування та недержавних установ; розробити перелік заходів, які необхідно здійснити за результатами процедури аналізу ризику корупції.
 - здійснювати контроль та перевіряти стан виконання заходів передбачених для Генеральної прокуратури України та Міністерства внутрішніх справ України, реагувати на виявлення корупційних дій в вищих органах виконавчої влади.

Використані джерела

1. Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року №356/95-ВР.
2. Закон Республіки Литва «Про Службу спеціальних розслідувань» від 2 травня 2000 р. №VIII-1649.
3. Указ Президента України «Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки» від 24 квітня 1998 року №367/98.
4. Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції» від 18 листопада 2005 року №1615/2005.
5. Указ Президента України «Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції» від 3 березня 2004 №266/2004.
6. Указ Президента України «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 6 лютого 2003 року №84/2003.
7. Указ Президента України «Про національну програму боротьби з корупцією» від 10 квітня 1997 року №319/97.
8. Постанова Верховної Ради України «Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 7 травня 1993 року №3207-ХІІ.
9. Розпорядження Президента України «Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю» від 10 лютого 1995 року №35/95-рп.
10. Наказ міністерства транспорту та зв'язку «Про заходи щодо посилення боротьби з корупцією» від 30 вересня 2002 №697.
11. Наказ Державної податкової адміністрації України «Про укріплення підрозділів по боротьбі з корупцією ДПА України» від 28 липня 1997 №258.
12. «Національна Програма антикорупції Республіки Литва» схвалена 17 січня 2002 року Рішенням Номер ІХ-711 Сейму Республіки Литва.

-
13. «Стратегія служби спеціальних розслідувань Республіки Литва до 2010 року» внутрішній документ.
 14. О.Д. Макеєва «Корупція в Україні: національні та міжнародні засоби протидії» Інтернет журнал Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)
http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/gurn_main.htm
 15. <http://www.transparency.org>

Селезньова Тетяна

Удосконалення процесу започаткування підприємницької діяльності

Анотація

Проблема для аналізу: *внаслідок недосконалості процедури одержання документів дозвільного характеру вимагає від підприємців багато часу і коштів.*

Розвиток підприємництва в Україні віддзеркалює всі проблеми перехідної економіки і характеризується значним рівнем втручання держави в господарську діяльність підприємців, про що свідчить необхідність отримання великої кількості дозвільних документів для започаткування та здійснення підприємницької діяльності, значна доля яких є необґрунтованою та недоцільною.

Найбільш суттєвими перешкодами для розвитку бізнесу в країні є складні та непрозорі галузеві процедури отримання документів дозвільного характеру.

Відсутність належних правових умов унеможлиблює проведення єдиної державної політики захисту інтересів суб'єктів підприємницької діяльності та зниження тиску держави на ринкові та професійні відносини.

Невирішеними на даний час залишаються питання встановлення на законодавчому рівні регламенту відносин органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання щодо започаткування та здійснення господарської діяльності.

Клієнт: Держпідприємництво України.

Стейкхолдери (зацікавлені сторони):

- Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи,
- Міністерство охорони здоров'я України,
- Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України,
- Державний комітет України по земельних ресурсах,
- Міністерство економіки України,
- органи місцевого самоврядування,
- суб'єкти господарювання, які вже мають власну справу та ті які тільки планують розпочати власний бізнес.

Мета вирішення проблеми: створення ефективного державно-правового механізму видачі документів дозвільного характеру.

Завдання політики:

1. запровадження простих і прозорих процедур започаткування господарської діяльності;
2. становлення чіткої взаємодії між органами влади щодо видачі документів дозвільного характеру.

Альтернативні варіанти:

1. нічого не змінювати;
2. реформування основних регуляторних процесів запровадження дозвільних документів, які необхідно отримувати для започаткування та провадження господарської діяльності (вдосконалення нормативно-правової бази), що зменшить їх кількість;
3. вдосконалення процесу отримання дозволів (в тому числі, запровадження принципу «єдиного вікна»);
4. запровадження декларативного принципу започаткування господарської діяльності.

Рекомендації: із запропонованих варіантів оптимальним є другий, реалізація якого дасть можливість запровадити на законодавчому рівні європейські принципи видачі документів дозвільного характеру, закласти законодавче підґрунтя під діючу в регіонах практику видачі документів дозвільного характеру та встановити єдиний в державі порядок взаємодії місцевих дозвільних органів з суб'єктами господарювання.

Аналітична записка

1. Визначення проблеми для аналізу

1.1. Симптоми проблемної ситуації

Україна — не єдина держава, перед якою постали складні завдання, пов'язані з реформуванням процесу започаткування підприємницької діяльності.

У багатьох країнах-членах ОЕСР розпочати власну справу без офіційних узгоджень можна лише в торгівлі (купівля–продаж). Загалом же, багато видів діяльності у галузі виробництва та послуг вимагають отримання принаймні кількох дозволів, залежно від розташування та спеціалізації фірми. В той же час в Європі відбувається загальний процес, очолюваний Європейською Комісією, спрямований на скорочення і спрощення цих процедур для поліпшення умов розвитку підприємницької діяльності та інвестування.

В Україні ж для того, щоб розпочати власну справу окрім офіційної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності, необхідно отримати велику кількість документів дозвільного характеру (дозволів, спеціальних дозволів, ліцензій, погоджень, висновків тощо) [4].

Саме це викликає занепокоєння зі сторони суб'єктів підприємницької діяльності, а інколи і обурення — у випадках неправомірних (корупційних) дій посадових осіб органів влади, що уповноважені видавати документи дозвільного характеру.

1.2. Законодавча база

На сьогодні в Україні необхідність отримання дозвільних документів визначена не лише законодавчими актами, але й підзаконними (рішеннями Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, рішеннями органів місцевого самоврядування). Така ситуація дозволяє представникам влади виставляти вимоги, керуючись виключно відомчими інтересами, а не доцільністю або необхідністю.

1.3. Масштаби проблеми

Такий стан справ притаманний не окремо взятому міністерству або райдержадміністрації — це проблема загальнодержавного характеру.

1.4. Новизна проблеми

Досі немає централізованої державної програми (державної політики) щодо упорядкування процедур видачі документів дозвільного характеру.

Стрімкий ріст підприємницької активності формує суспільну групу, яка все більш відкрито починає висловлювати своє невдоволення сучасною ситуацією у цій сфері, не тільки викриває проблемні питання, але й пропонує шляхи їх вирішення. Отже, настав час для плідної співпраці для досягнення паритетних стосунків між державою та бізнесом.

Питання реформування дозвільної системи у сфері господарської діяльності (з метою концептуального вирішення зазначеної мети термін «дозвільна система у сфері підприємницької діяльності» було розширено до меж господарської діяльності) визначено як пріоритетне, не тільки на місцевому рівні, а й на центральному.

1.5. Історія питання

Першу спробу винести на державний рівень питання щодо вирішення проблеми отримання підприємцями дозвільних документів було здійснено Президентом України ще у 1999 році, який своїм Указом від 20 травня 1999 року за №539 визнав за необхідне вжити заходів щодо впорядкування встановлених нормативно-правовими актами України правил та порядку одержання суб'єктами підприємницької діяльності дозволів (спеціальних дозволів, ліцензій, сертифікатів тощо) на здійснення окремих видів підприємницької діяльності та вперше було вжито поняття «дозвільна система у сфері підприємницької діяльності».

Положення цього Указу (хоча і частково) були реалізовані прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (прийнятий 01.06.2000 №1775–III), яким визначаються види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, єдиний порядок їх ліцензування, встановлюються державний контроль у сфері ліцензування, відповідальність суб'єктів господарювання та органів ліцензування за порушення законодавства у цій сфері [5].

1.6. Інструменти і механізми здійснення чинної політики

Розробка детального Плану заходів щодо реформування дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

Реалізація кожного з етапів цього Плану дасть змогу поступово вийти на європейські принципи видачі документів дозвільного характеру (організаційної єдності та декларативний).

Реалізація норм Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Але забезпечення ефективного впровадження зазначених механізмів потребує подальшої системної роботи з розробки відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів, які створять правове поле його повноцінного функціонування [3].

1.7. Результативність і ефективність чинної політики

З прийняттям Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (набрав чинності 06.01.2006 №2886–IV) вперше на законодавчому рівні:

- запроваджено норму щодо встановлення виключно законами необхідності отримання того чи іншого документу дозвільного характеру, а також вимоги до порядку їх отримання;
- зафіксовано європейські принципи видачі документів дозвільного характеру, а саме: принцип організаційної єдності та принцип декларування;
- встановлено адміністративну відповідальність за порушення вимог законодавства щодо видачі дозвільних документів як посадових осіб дозвільних органів, так і суб'єктів господарювання.

1.8. Нагальність вирішення проблеми

В результаті здійснення чинної політики має бути скасовано до двох третин з існуючих дозвільних документів. А за оцінкою міжнародних експертів цей показник має сягнути дев'яти десятих [4].

Хочу особливо підкреслити, що йдеться про сотні мільйонів гривень зниження прямого фінансового навантаження та відповідне зниження відомчого впливу на підприємництво.

1.9. Замовник (клієнт) аналізу

Замовником аналізу являється Держпідприємництво України як спеціально уповноважений орган з питань дозвільної системи, на який покладено повноваження реалізації державної політики дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

2. Підстави для державного втручання

Реформування процесів, пов'язаних з початком підприємницької діяльності, має важливе значення, оскільки перед тим, як розпочати діяльність більшість підприємств в Україні повинні отримати не лише свідоцтво про державну реєстрацію, а й інші документи дозвільного характеру.

Так, в процесі державної реєстрації заявникам, після отримання свідоцтва про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, необхідно звертатись до певних органів влади (органи статистики, податкової інспекції тощо) для постановки на облік, отримання певних документів тощо.

Після набрання чинності Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» державна реєстрація проходить за принципом «єдиного вікна». Тобто заявнику необхідно звернутись до органу влади лише двічі: вперше — здати необхідний пакет документів, вдруге — забрати свідоцтво про державну реєстрацію та довідки про взяття на облік у вказаних вище установах. Таким чином можна вважати, що питання щодо удосконалення процедури державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності фактично вирішене [1].

Перед тим, як розпочати провадження власного бізнесу, всі підприємці, зареєструвавши свої компанії, повинні отримати окремі обов'язкові та передбачені для провадження окремих видів діяльності дозволи, ліцензії, погодження тощо. При цьому, для отримання деяких з них відсутній чіткий порядок (відсутній конкретний та обов'язковий перелік документів, які необхідно подати заявником для отримання того чи іншого документу дозвільного характеру, відсутні аргументовані підстави для відмови у видачі дозвільного документу, а також підстави для його скасування тощо). Тобто відсутня обізнаність підприємців, вони не мають достатньої інформації для прийняття ефективних рішень або ступінь їх поінформованості різна — проблема асиметричної інформації [7].

Крім того, створюють значні перешкоди й незручний час роботи цих органів, що спричиняє великі витрати часу для підприємців.

Таке ставлення дозвільних органів та влади загалом до підприємців спонукає їх втрачати надію щодо покращення умов започаткування власного бізнесу і призводить до нездатності ринку врахувати моральні фактори та нездатності влади врегулювати питання на місцевому рівні.

Зазначені вище та багато інших факторів явились причиною для втручання держави і розпочати процес впорядкування дозвільної системи.

3. Консультації (аналіз стейкхолдерів)

3.1. Зацікавлені органи влади (узгодження)

Головні зацікавлені групи з органів влади — Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, Державний комітет України по земельних ресурсах, Міністерство економіки України, місцеві органи влади тощо, на які відповідно до законодавства покладені обов'язки видавати певні дозвільні документи, без наявності яких не можливо розпочати відповідної господарської діяльності.

3.2. Організовані зацікавлені групи

Громадські об'єднання підприємців, Рада підприємців України при Кабінеті Міністрів України, фонд підтримки підприємництва тощо, громадськість також зацікавлена у реформуванні дозвільної системи.

Результати багаточисленних круглих столів, громадських слухань тощо, свідчать, що учасники цього процесу, як з державного, так і з приватного сектору, виступають за раціональне регулювання. Вони не вимагають скасування всіх правил і не заперечують права та обов'язку держави регулювати певні напрямки підприємницької діяльності.

Учасники процесу виступають за скасування неефективних нормативно-правових актів. Реформування процесу започаткування підприємницької діяльності шляхом скорочення кількості видів діяльності, на які потрібні спеціальні дозволи, а також спрощення решти процедур, є важливим кроком для сприяння розвитку підприємництва та зменшення розміру тіньового сектору.

4. Моделювання проблеми

4.1. Мета розв'язання проблеми і завдання політики

Спрощення започаткування власного бізнесу сприятиме трансформації українського суспільства у найпотужніший фінансово-економічний центр та відкриє нові інвестиційні можливості.

Отже, **мета розв'язання проблеми**: створення ефективного державно-правового механізму видачі документів дозвільного характеру.

Завдання політики:

- запровадження простих і прозорих процедур започаткування господарської діяльності;
- становлення чіткої взаємодії між органами влади щодо видачі документів дозвільного характеру.

4.2. Критерії досягнення мети і виконання завдань

Ознакою досягнення мети і виконання завдань буде прийняття законодавчих та інших нормативно-правових актів, якими б встановлювались чіткі процедури отримання документів дозвільного характеру.

4.3. Ризики та обмеження

Основними ризиками (обмеженнями) на шляху отримання позитивних результатів можуть бути:

- спротив органів влади погоджувати проекти нормативно-правових актів, що спричинить неприйняття законодавчих актів, якими б встановлювались чіткі процедури отримання документів дозвільного характеру;
- брак правового забезпечення для реалізації державної політики у цій сфері;
- відсутність матеріального забезпечення на реалізацію цілей.

5. Аналіз альтернативних варіанти розв'язання проблеми

Пропонуються такі варіанти розв'язання проблеми:

1. нічого не змінювати;
2. реформування основних регуляторних процесів запровадження дозвільних документів, які необхідно отримувати для започаткування та провадження господарської діяльності (вдосконалення нормативно-правової бази), що призведе до зменшення їх кількості;
3. вдосконалення процесу звертання за отриманням дозволів (в тому числі, запровадження принципу «єдиного вікна»);
4. запровадження декларативного принципу започаткування господарської діяльності.

5.1. Варіант 1: нічого не змінювати.

Заходи політики по реалізації варіанту: В усіх органах влади, які проводять державну реєстрацію або видають дозвільні документи, встановлені інформаційні стенди, можливо необхідно створити цими органами інтернет-ресурси, запровадити друковані засоби: бюлетені, брошури тощо.

Вказані джерела інформації мають містити вичерпний перелік документів, необхідних для здійснення того чи іншого кроку, інформацію про земельні кадастри, плани забудови місцевості, перелік будівель під реконструкцію, перелік будівель, приміщень, земельних ділянок, які здаються в оренду тощо.

Переваги варіанту 1:

- вирішується обізнаність підприємців в тому чи іншому питанні.

Недоліки варіанту 1:

- сама процедура отримання дозвільних документів залишається такою ж складною і не прозорою;
- обмежений доступ широких верств населення до мережі інтернет не дасть можливість громадянам та підприємцям із невеликих міст (сіл) знайомитись із необхідною для започаткування господарської діяльності інформацією, розміщеною в інтернеті.

5.2. Варіант 2: реформування основних регуляторних процесів запровадження дозвільних документів, які необхідно отримувати для започаткування та провадження господарської діяльності (вдосконалення нормативно-правової бази), що призведе до зменшення їх кількості

Заходи політики по реалізації варіанту: впровадження Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», комплексне реформування національного законодавства України з використанням світового досвіду та досвіду вітчизняних фахівців у цій сфері протягом останніх років.

Удосконалення законодавства України має включати:

- адаптацію національного законодавства до законодавства Європейського Союзу та до вимог Світової організації торгівлі;
- приведення чинного законодавства у відповідність до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»;
- перегляд і скасування міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади власних нормативно-правових актів, що суперечать вимогам державної політики з питань підтримки підприємництва;
- перегляд стандартів, санітарно-епідеміологічних, ветеринарно-санітарних правил, правил протипожежної безпеки, будівельних норм, порядків і правил та інших нормативних документів з метою скасування надмірної кількості вимог;
- перегляд чинного законодавства щодо визначення тільки тих документів дозвільного характеру, отримання яких необхідно для провадження певного виду господарської діяльності, провадження якого пов'язано з експлуатацією небезпечних об'єктів, використанням небезпечних механізмів, устаткування тощо. А суб'єкти підприємництва, що їх отримали, змогли б забезпечити безпечне його провадження з відповідною фаховою підготовкою спеціалістів, матеріально-технічним забезпеченням тощо.

Переваги варіанта 2:

- удосконалення національного законодавства;
- удосконалення процесу започаткування бізнесу і, як наслідок, збільшення підприємницької активності в країні.
- в процесі перегляду є можливість скасувати необхідність отримання документів дозвільного характеру за недоцільністю.

Недоліки варіанту 2:

- мало вітчизняних фахівців, обізнаних в світовому досвіді реформування цієї галузі;
- перегляд чинного законодавства потребує додаткового часу;
- значний обсяг роботи, що зумовлює можливість затягнення у часі прийняття відповідних нормативно-правових актів.

5.3. Варіант 3: вдосконалення процесу звертання за отриманням дозволів (в тому числі, запровадження принципу «єдиного вікна»)

Заходи політики по реалізації варіанту: запровадження процедури отримання документів дозвільного характеру (включаючи отримання «супутніх» документів, необхідних для отримання того чи іншого дозвільного документу) за принципом «єдиного вікна» (єдиного офісу).

Принцип організаційної єдності запроваджено у всіх областях України і кількість офісів, які видають дозвільні документи за цим принципом становить 672 одиниці.

Як показали результати діяльності зазначених інституцій витрати часу, необхідного для проходження всіх інстанцій, скоротилися в 3 рази, майже зникла потреба в сплаті неофіційних платежів, процес отримання дозволів став прозорим і зрозумілим для підприємців.

Переваги варіанта 3:

- не потрібно відвідувати дозвільні органи, розташовані в різних куточках міста, вистояти в чергах, при цьому пристосовуючись до розкладу прийому.

Недоліки варіанту 3:

- опір керівників окремих дозвільних органів щодо участі їх представників в роботі офісів.

5.4. Варіант 4: запровадження декларативного принципу започаткування господарської діяльності

Заходи політики по реалізації варіанту 4:

1. прийняття законодавчих актів, якими б визначався перелік дій, права на провадження яких набувається за декларативним принципом;

2. затвердження Кабінетом Міністрів України порядку повідомлення відповідних органів влади (дозвільних органів) або адміністраторів про відповідність матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання (що є обов'язковою вимогою для декларативного принципу започаткування бізнесу).

Переваги варіанту 4:

- удосконалення національного законодавства;
- суттєве спрощення процесу започаткування бізнесу і, як наслідок, збільшення підприємницької активності в країні.

Недоліки варіанту 4:

- не дивлячись на адміністративну відповідальність, суб'єктами господарювання може надаватись недостовірною інформація щодо відповідності своєї матеріально-технічної бази.

6. Рекомендації та впровадження

Порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики за п'ятьма універсальними критеріями (результативність, ефективність, справедливість, адміністративна та політична здійсненність) представлено в Таблиці 1.

Таблиця 1.

Порівняльний аналіз альтернатив політики

<i>Критерії</i>	<i>Оцінки варіантів політики</i>			
	<i>варіант 1</i>	<i>варіант 2</i>	<i>варіант 3</i>	<i>варіант 4</i>
Результативність	низька	середня	висока	середня
Ефективність	середня	висока	висока	висока
Справедливість	низька	висока	середня	середня
Політична здійсненність	середня	висока	середня	низька
Адміністративна здійсненність	низька	висока	висока	висока
Рейтинг варіанту	4	1	2	3

Примітка: рейтинг варіанту визначався за рівнем показників оцінки.

1. Результативність визначалась за ймовірністю досягнення мети і виконання завдань політики.
2. Ефективність визначалась за співвідношенням між результатами від проведеної політики та досягнутими результатами.
3. Справедливість визначалась за рівнем пропорційності впливу на різні регіони та групи населення.
4. Політична здійсненність визначалась:
 - за рівнем відповідності пріоритетним завданням уряду;
 - за показниками ставлення громадськості до цих проблем;
 - за показниками ставлення впливових груп спеціальних інтересів.

5. Адміністративна здійсненність визначалась за рівнем достатності ресурсів (матеріальних, нормативно-правових, кваліфікаційних фахівців тощо).

6.1. Рекомендація замовнику

Як видно з порівняльного аналізу найприйнятнішою є друга альтернатива, оскільки вона є найбільш ефективною з найменшими негативними наслідками як для держави, так і для підприємницького загалу.

Однак, виходячи з того, що запровадження четвертої альтернативи тісно пов'язано із розробкою відповідних нормативно-правових актів, то її впровадження доцільне після реалізації другої альтернативи, хоча з реалізацією другої альтернативи доцільність прийняття четвертої відпаде.

Третя альтернатива в певному сенсі не вносить суттєвих змін до вимог, які встановлюються при видачі дозвільних документів, але вона значно спрощує процедуру звернення щодо отримання дозволу.

При цьому, інформаційна забезпеченість підприємців також має бути розгалужена та повна.

6.2. Прогноз можливих наслідків реалізації запропонованих альтернатив

Сприяння вдосконаленню системи відносин між державою та бізнесом, заощадження робочого часу і коштів при отриманні відповідних документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, залучення широких верств населення до участі у господарській (підприємницькій) діяльності, розв'язання проблем зайнятості населення, що в свою чергу, призведе до сталого розвитку вітчизняного підприємництва, покращення соціального клімату та зміцнення економічного потенціалу країни.

6.3. Заходи по забезпеченню суспільної підтримки запропонованого курсу дій

Постійне інформування громадськості про переваги запровадження зазначених вище альтернатив.

Використані джерела

1. Регуляторна політика: Нові можливості. / За ред. К.Ляпіної, Я.Демченко та Д.Ляпіна. — Київ.: Інститут конкурентного суспільства; 2004. — 170 с.
2. Вироблення державної політики. Аналітичні записки / Укл. О.І.Кілієвич, В.Є.Романов — К.: Вид-во «К.І.С.» 2003. — 346 с.
3. www.business-rada.kmu.org.ua
4. www.bizpro.org.ua
5. www.kmu.gov.ua
6. www.vlasnasprava.info.
7. www.dkrp.gov.ua

Столяренко Олексій

**Авторська винагорода при імпорті
чистих носіїв та обладнання для копіювання
об'єктів авторського права та суміжних
прав в домашніх умовах**

Анотація

Проблема (питання) для аналізу: як забезпечити виплату авторської винагороди при імпорті чистих носіїв та обладнання, за допомогою якого можна здійснювати копіювання об'єктів авторського права та суміжних прав в домашніх умовах?

В законодавстві України та міжнародних договорах, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України, міститься положення, що суб'єкти авторського права та суміжних прав мають право на винагороду за відтворення їх творів, одним із видів такого відтворення є копіювання творів для власних потреб, яке здійснюється в домашніх умовах (далі — Продукція).

На сьогоднішній день в Україні не існує дієвої системи збору такої винагороди з імпортерів чистих носіїв та обладнання, що дозволяє, імпортерам ухилятися та не сплачувати авторську винагороду, порушуючи таким чином права авторів, виконавців та власників майнових прав на твори.

Клієнт: Державний департамент інтелектуальної власності.

Стейкхолдери (зацікавлені сторони):

- Організації колективного управління правами суб'єктів авторського права та суміжних прав.
- Імпортери чистих носіїв та обладнання, що дозволяє копіювати об'єкти авторських прав у домашніх умовах.
- Профспілки, що об'єднують суб'єктів авторського права та суміжних прав.

Мета (цілі) вирішення проблеми:

Захист майнових прав суб'єктів авторського права та суміжних прав.

Альтернативні варіанти:

1. Продовжувати теперішню політику

Теперішня політика полягає в тому, що імпортери сплачують авторську винагороду після перетину Продукції через кордон України. Відповідальність за несплату такої винагороди та санкції, які можна застосовувати до виробника не передбачені чинним законодавством і це практично унеможлиблює стягнення такої винагороди.

2. Надання повноважень організаціям колективного управління правами авторів по контролю за сплатою відрахувань імпортерами

Світовий досвід стягнення такої винагороди полягає в покладенні функцій контролю на організації колективного управління правами авторів, які не тільки здійснюють контроль, а також можуть робити аудит такого імпортера, при виникненні підозри в ухиленні від сплати авторської винагороди.

3. Витребування при перетині Продукцією державного кордону України довідки про сплату відрахувань

Впровадження додаткового документу при перетині кордону Продукцією, який буде витребувати Державна митна служба. Такий документ буде свідчити про законність перетину кордону такою Продукцією та дотримання прав авторів.

Рекомендації: Рекомендовано для впровадження варіант №3 «Витребування при перетині Продукцією державного кордону України довідки про сплату відрахувань». Потрібно внести зміни до переліку обов'язкових документів, що необхідні для перетину кордону Продукцією.

Аналітична записка

1. Визначення проблеми: Невиплата авторської винагороди при імпорті чистих носіїв та обладнання, за допомогою якого можна здійснити копіювання об'єктів авторського права та суміжних прав в домашніх умовах.

Згідно з частиною другою статті 25 Закону України «Про авторське право і суміжні права» [10] (далі — Закону) твори і виконання, зафіксовані у фонограмах, відеограмах, їх примірниках, а також аудіовізуальні твори та їх примірники допускається відтворювати у домашніх умовах виключно в особистих цілях або для кола сім'ї без дозволу автора (авторів), виконавців, виробників фонограм, виробників відеограм, але з виплатою їм винагороди. Виплата такої винагороди деталізується в частині четвертій статті 42 Закону і здійснюється у формі відрахувань (відсотків) від вартості обладнання і (або) матеріальних носіїв виробниками та (або) імпортерами обладнання і матеріальних носіїв, із застосуванням яких можна здійснити відтворення виключно в особистих цілях у домашніх умовах творів, зафіксованих у фонограмах і відеограмах. На даний момент конкретні розміри відрахувань встановлюються постановою Кабінету Міністрів України «Про розмір відрахувань виробниками та імпортерами обладнання і матеріальних носіїв, із застосуванням яких у домашніх умовах можна здійснити відтворення творів і виконань, зафіксованих у фонограмах і (або) відеограмах» від 2003.06.27 №992 (далі — Постанова) [11].

Як можна помітити із назви Постанови, відрахування здійснюються із обладнання та носіїв, за допомогою яких «у домашніх умовах можна здійснити відтворення творів і виконань, зафіксованих у фоногра-

мах і (або) відеограмах», що дещо несхоже по змісту з поняттям «виплата за приватне копіювання» (private copying royalties), поширеного в Канаді, інших країнах, або «добросовісного використання» (fair use) поширеного в США. Різниця в тому, що в канадському визначенні закріплена ціль, для якої робиться копія, а в українському варіанті відрахуваннями обкладаються носії та обладнання, за допомогою яких ця копія може здійснюватися в домашніх умовах. Варіант здійснення відтворення на ці ж носії не в домашніх умовах та/або з комерційною метою не врахований і також може підпадати під відрахування. Обидва підходи мають право на існування. З одного боку, український варіант простіший в підрахуванні виплат, оскільки підраховуються всі носії та обладнання, ввезене на територію України або вироблене в Україні і стягується процентна ставка у відповідності до виду Продукції. З другого боку, такий варіант дещо суперечить концепції «виплати за приватне копіювання», оскільки не повністю враховує її ціль і не містить винятків, таких як звільнення від уплати виплати при виробництві Продукції на експорт (Канада), що доволі логічно, або звільненні від виплат, якщо фіксація об'єктів авторського права на носії обумовлена в прямому договорі з суб'єктом авторського права (Франція). Хоча треба зазначити, що впровадження винятків в сучасних умовах в Україні може привести до численних зловживань.

Збір відрахувань у Франції, Чехії, Угорщині, Німеччині, Канаді та інших країнах здійснюється шляхом подання відомостей в обумовлений законом строк (найчастіше місяць) про ввезення чистих носіїв та відтворювальної техніки до організації колективного управління та одночасної сплати установленого розміру відрахувань на рахунки організації колективного управління.

В Україні схожа процедура передбачена порядком здійснення відрахувань виробниками та імпортерами обладнання і матеріальних носіїв, із застосуванням яких у домашніх умовах можна здійснити відтворення творів і виконань, зафіксованих у фонограмах і (або) відеограмах (далі Порядок), який затверджений спільним наказом Міністерства освіти і науки України, Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державної податкової адміністрації від 24.11.2003 N 780/123/561 (далі — Наказ) [12]. В пункті сьомому Порядку передбачено, що під час ввезення на митну територію України обладнання і (або) матеріальних носіїв імпортери відповідно до розміру відрахувань, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.06.2003 року №992, перераховують суми відрахувань уповноваженим організаціям, про що надсилають цим організаціям підписану керівником імпортера довідку щодо сплати відрахувань імпортером обладнання і матеріальних носіїв, із застосуванням яких у домашніх

умовах можна здійснити відтворення творів і виконань, зафіксованих у фонограмах і (або) відеограмах.

Проте в процедурі збору відрахувань за приватне копіювання для власних потреб в Україні існують великі недоліки, що не дають повноцінно функціонувати системі захисту авторського права і суміжних прав в Україні, а саме:

- в Законі передбачено обов'язок імпортерів сплачувати відрахування за ввезення передбаченої в Постанові Продукції, але порядок сплати, строки сплати та відповідальність за несплату не передбачені.
- в Порядку передбачено обов'язок надання організаціям колективного управління правами авторів довідки під час ввезення на митну територію України Продукції передбаченої Постановою, але не передбачена відповідальність за ненадання такої довідки та можливість організації колективного управління контролювати та перевіряти діяльність імпортерів по ввезенню Продукції.

Масштаб проблеми: проблема стосується всіх авторів та власників авторського права та суміжних прав України, тобто поширюється на всю територію держави і найбільш зачіпає інтереси однієї з найцінніших соціальних груп — творчої еліти.

Історія проблеми: Все почалось з поширення магнітофонів, у яких існувала функція відтворення запису на чистому носії, що завдавало значної майнової шкоди виробникам фонограм та авторам пісень і виконавцям, які відразу ж звернулись до положень статті 9 Бернської конвенції, де в параграфі першому зазначається, що автори літературних і художніх творів, що охороняються цією конвенцією користуються виключним правом дозволяти відтворення цих творів «будь-яким способом у будь-якій формі», а далі уточнюється — «будь-який звуковий або візуальний запис визнається відтворенням для цілей цієї конвенції» [1].

Проте, на превеликий жаль суб'єктів авторського права та суміжних прав, у параграфі 2 міститься положення, що «за законодавством країн Союзу зберігається право дозволяти відтворення таких творів у певних особливих випадках за умови, що таке відтворення не завдає шкоди нормальному використанню твору і не зачіпає будь-яким необґрунтованим способом законні інтереси автора»[2]. Тобто див. національне законодавство.

Оскільки обмежити, а головне заборонити «приватне копіювання» аудіо-творів було вже майже неможливо, то залишалося тільки внести зміни до національного законодавства, враховуючи обов'язкові

відрахування суб'єктам авторського права. ФРН була першою країною, де спромоглися в 1965 р. розробити положення та прийняти закон, що створював систему обов'язкових відрахувань при «приватному копіюванні». В цьому законі в статті 53.1 говориться про «відтворення для приватного використання та інших видів внутрішнього використання»[3]. У Франції такий закон прийняли в 1985 р., який пізніше був включений майже повністю в Кодекс інтелектуальної власності. В статті L. 122–5 французького Кодексу інтелектуальної власності міститься положення про «копіювання або відтворення, для виключно приватного використання копіювальника»[4]. В Україні таке положення в законі містилося з 2001 року, але відрахування, як механізм компенсації за використання авторського права та суміжних прав, запровадили тільки в 2003 р.

Спочатку збір нараховувався на аудіо-касети та магнітофони, потім збирався з відеокасет та відеоманітофонів. В основу тарифів з чистих носіїв був покладений критерій тривалості запису, що можна здійснити на даний носій. Для відтворювальної техніки встановлювалась фіксована або процентна ставка. З розповсюдженням нових цифрових носіїв та записуючих приладів, за допомогою яких можна одночасно записувати, як музичні, аудіовізуальні, так і інші об'єкти авторського права в цифровій формі, різниця в об'єктах, з яких здійснювались цільові відрахування, почала стиратися, що було вже третьою ластівкою світового прогресу. В світі запровадили два компенсаційні механізми для цифрових носіїв: введення фіксованих грошових відрахувань на окремі носії (напр. Канада) або введення процентної ставки від вартості носія (напр. Україна), система відрахувань з відтворювальної техніки залишилася незмінною.

Одночасно з тим право створювати приватні копії не є абсолютним і може бути обмеженим. Наприклад в статті 5.2 Директиви ЄЕС №91/250 від 14 травня 1991 року обмежується право відтворювати комп'ютерні програми до однієї резервної копії та й лише тоді, коли створення копії «необхідне для такого використання»[5], а в статтях 6.2.а та 9.а Директиви ЄЕС №96/9 від 11 березня 1996 року передбачається, що держави-члени можуть передбачити можливість створення приватної копії «коли йдеться про неелектронні бази даних з метою використання окремою особою»[6], що само по собі виключає можливість електронного відтворення баз даних для приватних цілей.

Збір відрахувань за приватне копіювання (Private copying royalties) адмініструється організаціями колективного управління правами суб'єктів авторського права і суміжних прав, які створені та діють без мети отримання прибутку. В більшості країн для збору цього виду платежу за використання об'єкту авторських прав, були створені спеціальні організації колективного управління, наприклад в Канаді — це Канадська організація приватного копіювання (Canadian Private Copying Collective),

у Франції створили дві організації: СОРЕКОП, що відповідає за відрахування з приватного копіювання шляхом запису звуку, і КОПІ ФРАНС, що відповідає за збір гонорарів в галузі аудіовізуальних творів [7].

Впровадження відрахувань за приватне копіювання, як збору, що стягується з чистих носіїв, в сучасних умовах є майже єдиним простим і доступним способом забезпечувати сплату винагороди суб'єктам авторського права і суміжних прав. Воно є пріоритетним завданням в більш ніж 40 країнах, що впровадили таку систему відрахувань, цьому підтвердженням може служити 39 мільйонів доларів зборів за 2004 р., що були зібрані [8] Канадською організацією приватного копіювання, та виплата нею понад 60 мільйонів доларів за 3 останні роки діяльності більш ніж 65 тисячам суб'єктам авторського права [9].

Замовником є: Державний департамент інтелектуальної власності.

2. Підстави для державного втручання:

Підставами для державного втручання в даному випадку можна вважати **недосконалість законодавства і процедури збору** винагороди за «приватне копіювання», що дозволяє імпортерам її не виплачувати.

3. Консультації (аналіз стейкхолдерів)

Стейкхолдерами у даному випадку є:

- **Організації колективного управління правами суб'єктів авторського права та суміжних прав.**

Такі організації на основі договорів з суб'єктами авторського права та суміжних прав представляють їх майнові інтереси та повинні отримувати та розподіляти винагороду, зібрану згідно з положеннями законодавства, компенсуючи авторам право дозволяти використання та відтворення їх творів. Організації колективного управління правами авторів також з цих коштів утримують відсоток за управління правами авторів і тому вони зацікавлені в збільшенні таких надходжень.

- **Імпортери чистих носіїв та обладнання, що дозволяє копіювати об'єкти авторських прав у домашніх умовах.**

Імпортери чистих носіїв та обладнання є негативними стейкхолдерами, оскільки вони не зацікавлені, щоб такий механізм функціонував, хоча вони можуть виступити і позитивними стейкхолдерами, зацікавленими, щоб процедура збору авторської винагороди створювала якнайменше перешкод їхній діяльності та діяла найефективніше.

- **Профспілки, що об'єднують суб'єктів авторського права та суміжних прав.**

Профспілки творчих діячів, об'єднуючи авторів, а не їх права, також зацікавлені в захисті прав авторів, та збільшенні фінансових надходжень для їх членів.

- **Зацікавлені органи влади:** Державний департамент інтелектуальної власності, Міністерство культури.

4. Моделювання проблеми:

Розв'язання проблеми невиклати авторської винагороди при імпорті чистих носіїв та обладнання, за допомогою якого можна здійснити копіювання об'єктів авторських прав в домашніх умовах, має передбачати створення дієвого механізму збору авторської винагороди з імпортерів, що не дозволить їм уникати від таких виплат.

Метою розв'язання проблеми є захист майнових прав суб'єктів авторського права та суміжних прав.

При моделюванні проблеми треба зважати на таке:

1. Механізм повинен передбачати надання функції контролю за такими виплатами.
2. Механізм повинен передбачати створення відповідних санкцій за невиклату такої винагороди.

Таким чином **основними задачами** по розв'язанню проблеми невиклати авторської винагороди при імпорті чистих носіїв та обладнання, за допомогою якого можна здійснити копіювання об'єктів авторських прав в домашніх умовах є:

- Створення дієвого механізму збору авторської винагороди відносно імпорту Продукції.
- Створення простого та ефективного механізму, що унеможливить ухилення від сплати винагороди.
- Визначення та покладення на установу функцій контролю за збором винагороди.
- Визначення та покладення на установу функцій накладення санкцій за ухилення від сплати такої винагороди.

Критерієм для розв'язання проблеми буде 100% сплата визначеної в законодавстві авторської винагороди з Продукції, що перетинає кордон.

100% сплата авторської винагороди буде визначатись шляхом порівняння інформації, що надається Державною митною службою стосовно перетину кордону Продукцією та інформацією, що надається ДП «Українське агентство з авторських та суміжних прав», яка діє на правах організації колективного управління правами авторів по збору авторської винагороди з Продукції.

5. Альтернативні варіанти:

1. Продовжувати теперішню політику.
2. Надання повноважень організаціям колективного управління правами авторів по контролю за сплатою відрахувань імпортерами.
3. Витребування при перетині Продукцією державного кордону України довідки про сплату відрахувань.

Альтернативний варіант №1. Продовжувати теперішню політику.

Продовження реалізації теперішньої політики створює суттєві порушення прав авторів та власників майнових прав на твори, порушуючи право автора та власника майнового права на компенсацію за використання їхнього твору шляхом відтворення. Така політика приводить до того, що творча еліта не отримує належного фінансування та не може далі здійснювати діяльність по створенню творів мистецтва. Зауважимо такі суттєві прогалини в законодавстві:

- в Законі передбачено обов'язок імпортерів сплачувати відрахування за ввезення передбаченої в Постанові Продукції, але порядок сплати, строки сплати та відповідальність за несплату не передбачені.
- в Порядку передбачено обов'язок надання організаціям колективного управління правами авторів довідки під час ввезення на митну територію України Продукції, передбаченої Постановою, але не передбачена відповідальність за ненадання такої довідки та можливість організації колективного управління контролювати та перевіряти діяльність імпортерів по ввезенню Продукції.

Їх збереження буде і надалі розвивати правовий нігілізм суб'єктів підприємницької діяльності, порушувати права суб'єктів авторського права та суміжних прав, підривати систему захисту авторського права та суміжних прав, порушувати законодавство України та міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Альтернативний варіант №2. Надання повноважень організаціям колективного управління правами авторів по контролю за сплатою відрахувань імпортерами.

Якщо виходити з досвіду Канади, де такі відрахування ефективно збираються, можна запропонувати вирішувати цю проблему шляхом надання повноважень організаціям колективного управління правами авторів по контролю за сплатою відрахувань **ввезеної на територію України** Продукції та права проводити аудит тих імпортерів, які підозрюються в ухиленні від сплати таких відрахувань із стягненням в судовому порядку заборгованих коштів.

Такий шлях має наступні переваги:

1. Не буде потрібно витребувати додаткові документи при перетинанні кордону.
2. Контроль за дотриманням Закону та прав авторів покладається на громадські інститути, що сприяє розвитку правової держави та громадянського суспільства.
3. Організації колективного управління правами авторів отримують суттєві повноваження по контролю за дотриманням прав авторів імпортерами.
4. Надання суттєвих повноважень буде сприяти саморегуляції відносин в сфері цивільного законодавства.
5. Мінімізація коштів держави, адміністрування авторської винагороди покладається на недержавну організацію, яка і несе всі видатки.

Але треба обов'язково зазначити, що між Україною та Канадою, з нашої точки зору, є величезна різниця. В Канаді «виплату за приватне копіювання» збирає недержавна організація, що є громадським інститутом та входить до розвинутої та ефективної системи громадських організацій колективного управління правами авторів, які мають багаторічні успішні напрацювання в цій галузі. Тому запроваджувати досвід Канади або іншої країни з високо розвинутими інститутами громадського контролю може бути передчасно для України, де таку винагороду збирає та розподіляє Державне підприємство «Українське агентство з авторських та суміжних прав» і, можливо, інститути громадського контролю не настільки розвинуті. Впровадження іноземного досвіду з вищевказаних причин та з огляду на українську специфіку може мати *наступні недоліки:*

1. Контроль за сплатою відрахувань буде все рівно здійснюватися вже після перетинання продукції через державний кордон, що не виключає застосування імпортерами різноманітних схем для ухилення від сплати вищеназваних відрахувань.
2. Буде потрібно розробити законодавчо і впровадити надання досить великих повноважень організаціям колективного управління правами авторів по контролю за суб'єктами господарювання. Розробити процедури проведення аудиту, залучення необхідних коштів, для проведення таких дій та процедури захисту суб'єктів господарювання від необґрунтованих дій організацій колективного управління правами авторів.
3. Впровадження можливості контролю організацій колективного управління правами авторів за суб'єктами господарювання може створити великі перешкоди для діяльності суб'єктів господарювання. У випадку проведення аудиту, діяльність такого суб'єкта може бути припиненою і він зазнає значних матеріальних збитків.

4. Витребування заборгованих імпортерами коштів в судовому порядку може не бути достатньо ефективним шляхом стягнення відрахувань через величезну завантаженість судів в Україні та високу вартість судових витрат.

Альтернативний варіант №3. Витребування при перетині Продукцією державного кордону України довідки про сплату відрахувань.

Тому, виходячи з особливостей української концепції стягнення відрахувань за приватне копіювання, централізованої системи збору та розподілу Державним підприємством «Українське агентство з авторських та суміжних прав», можна запропонувати ще один варіант. Цей шлях полягає в внесенні в перелік обов'язкових документів, що вимагаються **при перетинанні** Продукцією державного кордону України, передбаченої в Порядку, довідки про сплату відрахувань на рахунок організації колективного управління.

Цей шлях може мати наступні переваги:

1. Відрахування з Продукції будуть сплачуватися **до ввезення на територію України**, що унеможливує застосування різних схем з ухилення від сплати відрахувань.
2. Довідка буде раціональним, простим, ефективним та дієвим інструментом контролю за імпортерами і захисту прав авторів.
3. Впровадження такого механізму захисту прав авторів забезпечить **своєчасність** відрахувань.
4. Зникне необхідність захисту прав авторів відносно ввезення Продукції в судовому порядку, знизиться вартість послуг по збору відрахувань, буде запроваджений **прозорий та простий** механізм контролю.
5. Потрібне **мінімальне** внесення змін до нормативних актів України.
6. Не виникає необхідності надавати контрольні повноваження, розробляти механізми їх реалізації та впровадження, створюючи **нові контрольні органи** для суб'єктів господарювання та вносити зміни до законодавства.
7. Витребування довідки про сплату відрахувань суттєво не збільшить обсяг обов'язків Державної митної служби та навантаження на Митниці.

Недоліки:

1. Необхідність запровадження додаткового документу, обов'язкового для перетину кордону Продукцією.
2. Збільшення бюрократичного навантаження на суб'єктів підприємницької діяльності з боку Державної митної служби.
3. Можливі зловживання з боку Державної митної служби.

4. Необхідність імпортеру сплачувати авторську винагороду до ввезення Продукції на територію України та до реалізації, тобто унеможливорює виплату винагороди вже з реалізованої продукції, та збереження коштів.

Рекомендації

Ефективність державної політики визначається шляхом співвідношення вартості послуг по збору авторської винагороди до суми зібраної винагороди.

Результативність державної політики визначається шляхом зіставлення кількості Продукції яка перетнула кордон України та з процентом Продукції з якої виплачено авторську винагороду.

<i>Критерії</i>	<i>Альтернатива 1</i>	<i>Альтернатива 2</i>	<i>Альтернатива 3</i>
Результативність	Низька (1)	Висока (3)	Висока (3)
Ефективність	Низька (1)	Середня (2)	Висока (3)
Справедливість	Низька (1)	Висока (3)	Висока (3)
Адміністративна здійсненність	Низька (1)	Низька (1)	Висока (3)
Політична здійсненність	Низька (1)	Середня (2)	Середня (2)
Оцінка варіанту	5	11	15
Рейтинг варіанту	3	2	1

Підбиваючи підсумки дослідження, треба зазначити, що в Україні пріоритети розвитку системи захисту інтелектуальної власності врегульовані розпорядженням Кабінету Міністрів «Про затвердження Концепції розвитку національної системи правової охорони інтелектуальної власності» від 13 червня 2002 р. №321-р [13], де в абзаці третьому пункту першого Концепції вказано, що удосконалення законодавства та розроблення ефективних механізмів захисту прав у сфері інтелектуальної власності є важливим фактором забезпечення зростання науково-технічного потенціалу України, здійснення міжнародного обміну, розширення торгівлі і бізнесу.

Виходячи з положень Концепції, аналізуючи запропоновані альтернативи, можна зробити висновок, що альтернатива №1 є найменш ефективною. Альтернатива №2 має суттєві переваги, рішення проблеми буде проваджене за допомогою самого суспільства, що буде стимулювати громадські інститути, хоча вона доволі складна з адміністративної точки зору та потребує ретельного перегляду законодавства та високого розвитку самих інститутів громадянського суспільства. Альтернатива №3 заснована на адміністративному впливі на суб'єктів господарювання і створює додаткові бюрократичні перепони, але є найбільш реальною альтернативою з огляду на її високий рівень ефективності та результативності.

Впровадження

До впровадження вважаю за доцільне запропонувати **Альтернативу №3 — Витребування при перетині Продукцією державного кордону України довідки про сплату відрахувань.**

Для впровадження альтернативного варіанту №3 слід розробити і видати спільний наказ Державного департаменту інтелектуальної власності та Державної митної служби України про введення довідки про сплату авторської винагороди до переліку документів, обов'язкових для перетину кордону Продукцією.

Використані джерела

1. «Бернська конвенція про охорону літературних та художніх творів. Паризький Акт від 24 липня 1971 року»// Бюлетень законодавства і юридичної практики України, 2000, 12, №12
2. Там же.
3. http://portal.unesco.org/culture/en/file_download.php/4db063b87691710d0e115168738a9cddGerman+Copyright+Law.pdf
4. http://www.legifrance.gouv.fr/html/codes_traduits/cpialtext.htm
5. Директива 91/250 ЄЕС Ради Європейського Співтовариства від 14 травня 1991 року про правову охорону комп'ютерних програм //Авторське право і суміжні права. Європейський досвід: у 2-х книгах/ За ред. А. С. Довгерта. — Книга 1: Нормативні акти і документи. Європейська інтеграція України / Уклад. Р.В. Дроб'язко. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001 — с.75–82.
6. Директива 96/9 ЄЕС Європейського Парламенту і Ради Європейського Союзу від 11 березня 1996 року про правову охорону баз даних//Авторське право і суміжні права. Європейський досвід: у 2-х книгах/ За ред. А. С. Довгерта. — Книга 1: Нормативні акти і документи. Європейська інтеграція України / Уклад. Р.В. Дроб'язко. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. — с.75–82.
7. Ж. Муане. Приватне копіювання в порівняльному плані. // Авторське право і суміжні права. Європейський досвід: у 2-х книгах/ За ред. А. С. Довгерта. — Книга 2: Виступи, статті європейських спеціалістів / Уклад. Р.В. Дроб'язко. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. — с.87–97.
8. <http://cpcc.ca/english/finHighlights.htm>
9. <http://cpcc.ca/english/pdf/CPCCPressRelease-Distribution-25January2006.pdf>
10. Про авторське право і суміжні права. Закон України від 23 грудня 1993 р. №3792–ХІІ. Остання редакція від 06.01.2004 р. // <http://www.rada.gov.ua>

-
11. Про розмір відрахувань виробникам та імпортерам обладнання і матеріальних носіїв, із застосуванням яких в домашніх умовах можна здійснити відтворення творів і виконань, зафіксованих у фонограмах і (або) відеограмах. Постанова КМУ від 27 червня 2003 р. №992 // <http://www.rada.gov.ua>
 12. Про затвердження Порядку здійснення вдрахувань виробникам та імпортерам обладнання і матеріальних носіїв, із застосуванням яких в домашніх умовах можна здійснити відтворення творів і виконань, зафіксованих у фонограмах і (або) відеограмах. Наказ МОН України, Держпідприємництво України ДПА України від 24 листопада 2003 р. №780/123/561 // <http://www.rada.gov.ua>

Фесько Едуард

Вдосконалення політики інформування громадян України щодо курсу євроатлантичної інтеграції

Анотація

Проблема для аналізу: *непоінформованість громадськості щодо отримання членства України в НАТО.*

На даний момент відносини між Україною та НАТО інтенсивно розвиваються і вже в квітні 2006 р. офіційний Київ сподівається отримати запрошення приєднатися до Плану дій щодо членства (ПДЧ). Водночас, в українському суспільстві існує проблема забезпечення громадської підтримки курсу держави, спрямованого на зближення з Альянсом і набуття членства в ньому.

Клієнт: Міністерство закордонних справ України

Зацікавлені групи: Кабінет Міністрів України, Секретаріат Президента України, Верховна Рада України, міністерства та відомства, залучені до виконання Плану дій Україна — НАТО, політичні партії (у програмах яких проголошений євроінтеграційний курс), громадські організації (євроінтеграційного спрямування).

Мета вирішення проблеми: відкритість і прозорість у виробленні політики євроатлантичної інтеграції України та підсилення громадської підтримки євроатлантичних прагнень влади.

Альтернативні варіанти:

1. Відмовитись від Державної програми інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 рр. і наділити Міністерство закордонних справ України відповідними адміністративними повноваженнями та фінансовими можливостями для здійснення широкомасштабної інформаційно-роз'яснювальної кампанії з питань євроатлантичної інтеграції.
2. Залишити нинішню політику інформування громадськості щодо інтеграції України з НАТО без змін.

Рекомендації: проаналізувавши можливі варіанти політики, вважається за доцільне зупинитися на альтернативному варіанті 1. Насамперед тому, що нинішній стан поінформованості громадськості з порушеного питання є незадовільним, Державна програма інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 рр. не виконується, а створення окремого державного органу з функцією інформування та роз'яснення державної політики буде дорого коштувати і невідомо наскільки результативною буде його робота. Водночас, МЗС України володіє необхідною інформацією з порушеного питання та може надати експертну оцінку проблемним питанням

зовнішньої політики. У разі надання МЗС відповідних адміністративних функцій та фінансових ресурсів, воно зможе здійснити широко-масштабну інформаційну кампанію із залученням зацікавлених неурядових організацій щодо переваг для України членства в НАТО.

Аналітична записка

1. Визначення проблеми для аналізу

Євроатлантична інтеграція є одним із найважливіших пріоритетів діяльності нинішньої влади. Вступ України до НАТО розглядається керівництвом держави як один з найефективніших шляхів забезпечення національної безпеки. Саме тому відносинам України з НАТО було надано нового потужного імпульсу в 2005 р. Тоді ці стосунки вийшли на якісно новий рівень — у квітні в Вільнюсі було започатковано Інтенсифікований діалог щодо питань по набуттю членства, в жовтні відбулося засідання Комісії Україна — НАТО (КУН) на найвищому рівні в Києві у форматі Інтенсифікованого діалогу, а в заключному документі засідання Комісії Україна — НАТО на рівні глав зовнішньополітичних відомств в грудні 2005 р. в Брюсселі вперше офіційно було заявлено про можливість залучення України до Плану дій щодо членства.

Таким чином, можна стверджувати, що Україна впритул наблизилась до набуття офіційного статусу претендента на членство в НАТО. Водночас, в українському суспільстві існує проблема забезпечення громадської підтримки курсу держави, спрямованого на набуття членства в Альянсі.

Дані різноманітних соціологічних досліджень різних організацій вказують на поділ суспільства на три приблизно рівні групи: третина суспільства виступає проти членства України в НАТО, третина підтримує такий зовнішньополітичний курс, третина не має визначеної думки з цього приводу. Соціологічні дослідження також вказують на ще одну проблему — низький рівень поінформованості громадян. Громадяни України загалом не знають і не розуміють основні засади функціонування НАТО, завдання та місію Альянсу, переваги від членства в ньому, обов'язки держав-членів тощо. Крім того, значна частина населення України переконана, що в Конституції закріплений нейтральний статус держави, а тому політика євроатлантичної інтеграції є антиконституційною і суперечить чинному законодавству.

Тобто наразі склалася така ситуація, коли через низький рівень інформованості значна частина населення України не сприймає і не розуміє зовнішньополітичний курс держави на зближення з НАТО. Відсутність громадської підтримки для даної політики держави ставить під загрозу можливість її остаточної реалізації, може завдати шкоди міжнародному іміджу країни, зрештою може бути використана певними політичними силами для досягнення власних цілей. Прикладом останнього є ініціатива СДПУ(о) розпочати підготовку до загальнонаціонального референдуму щодо членства України в НАТО та ЄС.

Законодавча й інституційна база

Курс України на членство в НАТО цілком відповідає чинному національному законодавству. Слова у **Декларації про державний суверенітет України** від 16 липня 1990 р., що Україна *«проголошує свій намір стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках»*, мали на меті засвідчити позицію України щодо Організації Варшавського Договору і таким чином поставити під сумнів можливість використання цього репресивного інструменту СРСР у його зовнішній політиці. По-друге, таке формулювання не означає юридичного закріплення нейтрального статусу, адже тут мова йде лише про намір, а не про факт.

Засади зовнішньополітичного курсу нашої держави щодо Альянсу визначено в **«Основних напрямках зовнішньої політики України»**, затверджених Постановою Верховної Ради України №3360–ХІІ від 2 липня 1993 р. В цьому документі, зокрема, підкреслюється, що *«з огляду на кардинальні зміни, що відбулися після розпаду СРСР і які визначили сучасне геополітичне становище України, проголошений нею свого часу намір стати в майбутньому нейтральною та позаблоковою державою має бути адаптований до нових умов і не може вважатися перешкодою її повномасштабної участі у загальноєвропейській структурі безпеки»*.

В нині діючій **Конституції України** немає жодного посилання, яке б визначало нейтралітет або неучасть у військових блоках як засіб досягнення національної безпеки або форму існування України в системі міжнародних відносин.

У Рішенні Ради національної безпеки і оборони України **«Про Стратегію України щодо Організації Північноатлантичного договору (НАТО)»** від 23 травня 2002 р., введеному в дію відповідним Указом Президента України від 8 липня 2002 р., наголошується, що *«Україна розглядає НАТО як основу майбутньої загальноєвропейської системи безпеки і підтримує процес її розширення»*, а також *«виходить з того, що кінцевою метою її євроінтеграційної політики є вступ до цієї організації як основи загальноєвропейської структури безпеки»*.

Постановою Верховної Ради України від 21 листопада 2002 р. №233 **«Про рекомендації парламентських слухань про взаємовідносини та співробітництво України з НАТО»** народні депутати підтримали цю Стратегію.

Підвалини національної безпеки закладені в **Законі України «Про основи національної безпеки України»** від 19 червня 2003 р. №964–IV. До основних напрямів державної політики з питань національної безпеки даний законодавчий акт відносить, серед іншого, забезпечення повноправної участі України в загальноєвропейській та регіональних системах колективної безпеки, набуття членства в Європейському Союзі та НАТО при збереженні добросусідських відносин і стратегічного

партнерства з Російською Федерацією, іншими країнами Співдружності незалежних держав, а також з іншими державами світу.

Для забезпечення публічного характеру вироблення реалізації державної політики України щодо НАТО, включаючи широке інформування громадськості з цих питань, 13 грудня 2003 р. Президент України підписав **Указ «Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки»**.

Цим документом затверджено:

- Державну програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки;
- Державну програму інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004–2007 роки;
- Державну програму інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки.

Указ Президента України від 2 квітня 2005 р. №702 «Питання Воєнної доктрини України» повертає до цього документа положення про кінцеву мету — вступ України до НАТО. У цьому документі зазначається, що *«активізація євроатлантичної інтеграції України з орієнтацією на вступ до НАТО як основи загальноєвропейської системи безпеки та пов'язане з цим глибоке реформування оборонної сфери держави відповідно до європейських стандартів належать до найважливіших пріоритетів як зовнішньої, так і внутрішньої політики»*.

27 грудня 2005 р. Президент підписав Указ №1861/2005 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 листопада 2005 року «Про невідкладні заходи щодо дальшого розвитку відносин України з Організацією Північноатлантичного договору (НАТО)». Цим указом один із пріоритетів діяльності Кабінету Міністрів України визначається як *«забезпечення реалізації державної політики щодо співробітництва України з НАТО, в тому числі досягнення критеріїв членства України в НАТО»*.

13 березня 2006 р. Президент підписав **Указ №215/2006 «Про Національну систему координації співробітництва України з Організацією Північноатлантичного договору»**, яким визначається Національна система координації, впроваджується вдосконалений інститут національних координаторів співробітництва України з НАТО та створюється Міжвідомча група з питань підготовки України до вступу в НАТО на чолі з першим заступником Міністра закордонних справ України.

Інституційні механізми

Державна програма інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 рр. не виконувалась належно через недостатнє фінансування діяльності Державного комітету з телебачення та радіомовлення (Держкомтелерадіо) — основного виконавця Програми. З причини відсутності бюджетного фінансування

фактично не працювали ані комплексний моніторинговий механізм, ані система інформування громадськості, а окремі положення Цільового плану Україна — НАТО на 2005 р., зокрема внутрішній захід 1 Цілі І.3.5 «Забезпечення виконання Державної програми інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки, затвердженої Указом Президента України від 13 грудня 2003 року №1433» взагалі не було виконано.

Завдяки активним діям Міністерства закордонних справ України щодо забезпечення фінансування Держпрограми у 2006 р. у Державному бюджеті на 2006 р. в частині видатків, призначених для діяльності Держкомтелерадіо, передбачено орієнтовно 5 млн. 200 тис. гривень на реалізацію державних програм інформування громадськості з питань європейської та євроатлантичної інтеграції на 2004–2007 рр. Проте, існують певні сумніви щодо здатності і бажання Держкомтелерадіо використати ці кошти для проведення результативної інформаційної роботи з питань відносин Україна–НАТО в українському суспільстві.

Загалом, позиція Держкомтелерадіо щодо реалізації згаданої програми інформування громадськості характеризується пасивністю, незацікавленістю і формалізмом. Доказом цього є звіт комітету з виконання держпрограми в 2005 р. — цей документ є простою компіляцією звітів інших органів державної влади, залучених до реалізації держпрограми, з великою кількістю орфографічних та граматичних помилок, без аналізу представленої інформації та висновків і пропозицій щодо покращення виконання програми.

Водночас, Міністерство закордонних справ України в межах своєї компетенції та наявних фінансових ресурсів виконувало усі заходи, передбачені Держпрограмою та Планом дій Україна — НАТО. На щотижневій основі до Держкомтелерадіо надсилалися зведені повідомлення про діяльність НАТО та розвиток відносин України з Альянсом. Зазначені та інші дані розміщувалися на спеціально створеному вебсайті МЗС www.nato.mfa.gov.ua. Інформаційні повідомлення про НАТО постійно висвітлювались під час прес-брифінгів Міністерства. Упродовж року залучались посольства країн-членів НАТО, акредитованих в Україні, та громадські організації до кампанії інформування української громадськості в регіонах України з питань діяльності НАТО та перспектив членства України в Альянсі.

МЗС також опрацьовувало дипломатичними каналами питання щодо отримання міжнародної допомоги для реалізації Держпрограми. Низкою країн було запропоновано надати сприяння Україні у формі проведення короткочасних курсів для держслужбовців, викладачів, журналістів тощо, щодо здійснення інформаційно-просвітницької роботи про НАТО, організації стажувань для українських військовослужбовців, відрядження груп експертів до України для надання допомоги на місцях, налагодження співпраці між неурядовими організа-

ціями. Усі ці пропозиції були оперативно доведені до українських організацій і вже реалізуються.

Проте, попри зусилля окремих державних організацій, залучених до виконання Держпрограми, загальнодержавна кампанія інформування щодо НАТО та відносин України з Альянсом, по суті, відсутня, а заходам міністерств та відомств в цьому напрямку бракує системності та координації дій.

Оскільки МЗС України, яке відповідає за розроблення та реалізацію зовнішньої політики та найкраще обізнане з проблематикою відносин з НАТО, найбільш зацікавлене в успішності курсу євроатлантичної інтеграції держави, то саме воно і виступає в якості замовника аналізу даної проблеми.

Клієнт: Міністерство закордонних справ України

2. Підставами для державного втручання є неспроможності ринку для вирішення цієї проблеми. Вирішення проблеми можливе лише шляхом фінансування з держбюджету.

3. Консультації (аналіз стейкхолдерів)

Тематика євроатлантичної інтеграції цікавить і зачіпає інтереси багатьох груп — політичних партій, громадських організацій, експертного середовища, вітчизняного оборонно-промислового комплексу, засобів масової інформації. При цьому серед цих стейкхолдерів присутні як переконані і послідовні прихильники курсу України на членство в НАТО, так і його противники.

Слід зазначити, що найбільш впливовими супротивниками такої зовнішньої політики є політичні партії, які намагаються використати негативний імідж НАТО серед більшості українців для отримання політичних дивідендів у вигляді електоральних симпатій виборців напередодні виборів. Свідченням цього є нератифікація Верховною Радою України в листопаді 2005 р. Меморандуму про взаєморозуміння між Україною та НАТО щодо використання стратегічної транспортної авіації України в операціях і навчаннях НАТО, неприйняття нею ж у лютому традиційного і, по суті, технічного законопроекту «Про схвалення рішення Президента України про допуск підрозділів Збройних сил інших держав на територію України в 2006 році для участі в багатонаціональних військових навчаннях», а також ініціатива СДПУ(о) щодо проведення референдуму стосовно членства України в НАТО та СЕП.

В першому випадку постраждали українські транспортні авіаперевізники, яким відхилення цього закону ускладнило надання послуг для НАТО. В другому — Збройні Сили України, адже заплановані міжнародні навчання мали відбуватися за рахунок зарубіжних партнерів, до того ж виявилися, зірваними плани з бойової підготовки окремих

підрозділів ЗСУ, що негативно впливає на рівень боєздатності української армії і загалом має негативний ефект на забезпечення національної безпеки. В третьому випадку Україна ризикує провести дуже коштовне соціологічне дослідження із наперед відомим результатом і незрозумілими юридичними наслідками, адже позитивна відповідь не означатиме, що Україна обов'язково стане членом НАТО, а негативна відповідь не гарантуватиме, що вона ніколи не приєднається до Альянсу. До того ж, винесення на референдум питання про СЕП взагалі позбавлене сенсу, адже Україна вже бере участь у цьому утворенні в межах, що не суперечать Конституції України.

Попри те, що в кожному випадку ці дії призводять або до значних фінансових втрат для України, або до значних фінансових витрат державних коштів, ці політичні сили йшли на це, сподіваючись завоювати прихильність виборців. Як вже відомо, ці сподівання виявилися марними і виборчий блок «Не Так!», створений на основі СДПУ(о), не пройшов до Верховної Ради України.

Зацікавленими органами влади в даному випадку виступають Кабінет Міністрів України, Секретаріат Президента України, Верховна Рада України, Міністерство оборони України, інші міністерства та відомства, залучені до виконання Держпрограми інформування та Плану дій Україна — НАТО.

Як Кабмін, так і Секретаріат Президента зацікавлені в розвитку відносин Україна — НАТО і набуття Україною членства в цій організації, оскільки це відповідає національним інтересам держави, значно зміцнить її міжнародне становище і поліпшить рівень її безпеки. Приєднання до НАТО також буде серйозним зовнішньополітичним успіхом для нової влади, яка таким чином зможе продемонструвати українському суспільству свій професіоналізм та здатність ефективно управляти державою, що останнім часом піддається сумнівам з боку її політичних супротивників.

Міноборони зацікавлене в подальшому нарощуванні співробітництва України з Альянсом і отриманні допомоги з боку останнього для здійснення глибокого реформування збройних сил, покращення рівня їх боєздатності і досягнення необхідного рівня взаємосумісності зі збройними силами країн-членів НАТО, тобто здатність діяти спільно під час воєнних операцій. Завдяки діяльності Трастового фонду НАТО Міноборони отримує також допомогу для вирішення соціальних проблем військовослужбовців, звільнених у запас.

Інші міністерства та відомства, органи державної влади на місцях, залучені до виконання Держпрограми інформування та Плану дій Україна — НАТО, зацікавлені в розвитку стосунків України з Альянсом лише в тій мірі, наскільки це зачіпає їхні інтереси. Зазвичай, вони проявляють активність лише у тому випадку, якщо є перспектива отримання коштів з держбюджету чи з НАТО на реалізацію якихось проектів чи

здійснення закордонних відряджень. Більшість з них не бачить іншого інтересу для себе від співробітництва України з НАТО, а тому вони і не проявляють ані ініціативи, ані особливої активності для реалізації зазначеної Держпрограми.

4. Моделювання проблеми

Головною метою розв'язання проблеми є відкритість і прозорість у виробленні євроінтеграційної політики України та підсилення громадської підтримки євроатлантичних прагнень влади.

Ступінь успішності кампанії інформування вимірюється за допомогою соціологічних досліджень, в яких вимірюється рівень обізнаності респондентів з тематикою зносин України з НАТО.

Для досягнення головної мети необхідно:

- розробити дієвий механізм інформування громадськості щодо євроатлантичної інтеграції України;
- головним виконавцем слід визначити той державний орган, який глибоко заінтересований в успішній реалізації загальнонаціональної інформаційної кампанії з порушеного питання;
- створити передумови для діалогу між владою та суспільством щодо відносин України з Альянсом;
- створення достатньо численного і впливового експертного середовища з питань зовнішньої політики, яке могло б виконувати суспільну функцію роз'яснення проблемних аспектів зовнішньої політики та міжнародного життя.

Обмеженнями в даній ситуації виступають недостатність державного фінансування, відсутність досвіду у державних органах проведення інформаційно-роз'яснювальних кампаній, потреба приймати певні політичні рішення владою, слабкий рівень координації діяльності центральних органів державної влади як по горизонталі, так і по вертикалі, непопулярність державних ЗМІ та незадовільний стан їх матеріально-технічної бази і брак коштів на виробництво високоякісної продукції.

5. Альтернативні варіанти

1. Відмовитись від Державної програми інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 рр. і наділити Міністерство закордонних справ України відповідними адміністративними повноваженнями та фінансовими можливостями для здійснення широкомасштабної інформаційно-роз'яснювальної кампанії з питань євроатлантичної інтеграції.
2. Залишити нинішню політику інформування громадськості щодо інтеграції України до НАТО без змін.

Альтернатива №1. Відмовитись від Державної програми інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 рр. і наділити Міністерство закордонних справ України відповідними адміністративними повноваженнями та фінансовими можливостями для здійснення широкомасштабної інформаційно-роз'яснювальної кампанії з питань євроатлантичної інтеграції.

Нині держава намагається інформувати українське суспільство щодо стану та перспектив співробітництва України з НАТО через Державну програму інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції на 2004–2007 рр. Попри її існування і формальне виконання у 2004 і 2005 роках, реальних змін ні в рівні поінформованості громадян з проблематики НАТО, ні в рівні громадської підтримки євроатлантичної інтеграції досягнуто не було. Лише в 2006 р. на її реалізацію передбачені кошти з держбюджету, проте існують сумніви щодо їх ефективного використання Держкомтелерадіо. Оскільки програма передбачена ще на один рік, доцільним виглядає відмова від неї вже зараз і початок роботи над розробкою дієвого механізму інформування громадськості щодо НАТО.

Пропонується наділити МЗС України належними повноваженнями та фінансовими можливостями для здійснення роз'яснювальної роботи. МЗС має отримати безперешкодний доступ до використання державних ЗМІ з метою оприлюднення інформації, яка є важливою з точки зору поширення правдивої та неупередженої інформації про НАТО.

МЗС вже накопичило чималий досвід співробітництва з недержавними організаціями, які є прихильниками євроатлантичного курсу України. Саме неурядові організації можуть зробити серйозний внесок у зміну негативного іміджу НАТО серед українських громадян на позитивний — за умов достатнього фінансування вони зможуть провести розгорнуту інформаційну кампанію загальнонаціонального масштабу. Фінансування такої діяльності може відбуватися на тендерних умовах за рахунок МЗС, яка отримує на такий вид діяльності необхідні кошти. Таким чином МЗС отримує змогу формулювати завдання та технічні вимоги по конкретним аспектам реалізації інформаційної стратегії, а зацікавлені та спроможні НДО пропонуватимуть на розгляд свої проекти.

Якщо надати МЗС необхідні кошти для реалізації цієї програми, то Міністерство також зможе оголошувати тендери на створення телевізійних та радіопередач з євроатлантичної тематики, замовляти послуги з моніторингу громадської думки в провідних соціологічних центрах, залучати до роботи PR-агенції.

Переваги альтернативи:

- можливість використання в майбутньому напрацьованої схеми для роз'яснення інших проблемних питань зовнішньої політики;
- централізація кампанії інформування громадськості в одному органі державної влади;
- головним виконавцем стає структура, зацікавлена в успішності інформаційної кампанії;
- МЗС володіє необхідною інформацією та може надати експертну оцінку зовнішньої політики євроатлантичної інтеграції України;
- залучення громадського сектору до реалізації інформаційної кампанії та фінансова підтримка їх діяльності;
- залучення приватних підприємств і організацій для створення якісної теле-, радіо-, рекламної продукції;
- можливість оперативного використання державних ЗМІ для інформування громадськості з окремих аспектів євроатлантичної інтеграції.

Недоліки альтернативи:

- брак в МЗС досвіду адміністрування подібної діяльності;
- потребує значних фінансових ресурсів.

Альтернатива №2. Залишити нинішню політику інформування громадськості щодо інтеграції України з НАТО без змін.

Внаслідок цього усе продовжує відбуватися за усталеним сценарієм з можливим окремим покращенням функціонування Держпрограми, але без кардинальних змін. В разі потреби можна буде прийняти аналогічну програму на кількарічний період починаючи з 2008 р.

Переваги альтернативи:

- не потребує додаткових фінансових витрат;
- державні органи, задіяні в Держпрограмі, вже пристосувалися до участі в ній і їм не потрібно вносити якісь зміни в свою діяльність.

Недоліки альтернативи:

- загроза збереження ситуації незадовільного рівня знань українських громадян про НАТО та зносини України з Альянсом;
- відсутність чітких перспектив на кардинальну зміну ситуації щодо рівня громадської підтримки політики євроатлантичної інтеграції;
- головним виконавцем є державний орган, якому, по великому рахунку, байдужий кінцевий результат цієї держпрограми;

- під загрозою зриву можуть опинитися плани інтеграції України в НАТО;
- відсутність прогресу в популяризації ідей євроатлантичної інтеграції всередині держави може завдати шкоди міжнародному авторитету та іміджу країни.

Рекомендації

Результати аналізу порівняння альтернатив приводиться у нижченаведеній таблиці:

<i>Критерій</i>	<i>Альтернатива №1</i>	<i>Альтернатива №2</i>
Результативність	Висока (3)	Низька (1)
Ефективність	Середня (2)	Низька (1)
Справедливість	Висока (3)	Низька (1)
Політична здійсненність	Висока (3)	Висока (3)
Адміністративна здійсненність	Середня (2)	Висока (3)
Оцінка варіанту	13	9
Рейтинг альтернативи	1	2

Згідно з результатами оцінювання альтернатив, доцільним виглядає вибір на користь політики, представленої альтернативою №1.

Впровадження

Необхідно підготувати аудит реалізації Державної програми інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 рр. та представити на розгляд Урядового комітету з європейської та євроатлантичної інтеграції нову концепцію інформування громадськості щодо відносин України з НАТО та ЄС. Необхідно наділити Міністерство закордонних справ України відповідними адміністративними повноваженнями та фінансовими можливостями для здійснення широкомасштабної інформаційно-роз'яснювальної кампанії з питань євроатлантичної інтеграції.

Хмара Олексій

Тато-школа як механізм запобігання розлученням серед молодих сімей України

Анотація

Проблеми для аналізу: недостатня обізнаність чоловіків щодо сімейного життя.

За даними перепису населення України 2001 року чоловіки віком до 35 років розлучалися у 25% випадків. Вони ж переважно були батьками дітей до 7 років життя. Серед основних причин, через які розлучаються молоді сім'ї, орган РАГС вказують такі: різне бачення членами подружжя моделі власної сім'ї, психологічна несумісність членів подружжя, побутове насильство в родині (переважно по відношенню до жінки), зловживання одного з членів родини алкогольними напоями чи психотропними речовинами тощо. При цьому понад 60% випадків розлучень припадає на молоді сім'ї з дітьми. Перелічені факти є проявом проблеми, що полягає у загальній невідповідності чоловіків та жінок до подружнього життя.

Клієнт: Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту України в особі Державної соціальної служби для сім'ї, дітей і молоді.

Стейкхолдери (зацікавлені сторони):

зацікавлені органи влади та структури державного сектору — структурні підрозділи Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, пологові будинки в цілому, Центри репродуктивного здоров'я, жіночі консультації та заклади охорони здоров'я;

організовані зацікавлені групи — творче об'єднання «Технології оптимального розвитку особистості» (Кіровоградська обласна громадська організація), «Чоловіки проти насильства» (Вінницька міська громадська організація), інші ГО, що займаються впровадженням гендерних технологій серед чоловіків, жіночі громадські організації, ЗМІ регіонів, у яких працюють тато-школи, національні та регіональні ЗМІ.

Альтернативні варіанти:

1. продовження наявної політики держави;
2. створення мережі тато-шкіл на базі центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (далі центри СССМ);
3. введення на базі Центрів СССМ посади сімейного консультанта по роботі з чоловіками.

Рекомендації

Оптимальною стратегією вирішення проблеми недостатньої обізнаності чоловіків щодо сімейного життя є створення мережі тато-шкіл на базі Центрів СССМ (варіант 2). Даний варіант отримав максимальну кількість балів за критеріями «справедливість» та «політична здійсненність». Це означає, що впровадження саме цього варіанту буде мати максимальну підтримку з боку суспільства.

Створення мережі тато-шкіл на базі Центрів СССМ передбачає:

- Формування команди консультантів з числа чоловіків, які вже мають досвід батьківства та пройшли відповідну підготовку.
- Розповсюдження інформаційних матеріалів серед представників цільової аудиторії та через мережу партнерських організацій.
- Навчання бажаних чоловіків у тато-школах впродовж двох календарних місяців у період до появи в родині дитини.
- Спрямування випускників тато-шкіл в пологові будинки для участі в партнерських пологах.
- Відвідування консультантами тато-шкіл родин випускників для надання практичної інформації з проблем, що виникають після народження дитини.

Аналітична записка

1. Визначення проблеми для аналізу

1.1. Історія питання, симптоми проблемної ситуації

За даними перепису населення 2001 року кількість розлучених чоловіків від усіх чоловіків України склала 6,8% (по відношенню до усього розлученого населення України — 3,11%) [1]. У той самий час в 1989 році кількість розлучених чоловіків від усіх чоловіків України становила 4,6% (по відношенню до усього розлученого населення України — 2,17%). Більш детально зазначені показники розкрито у додатку 1. Як свідчить статистика у 80 випадках зі 100 чоловіки вперше стають батьками у віці від 15 до 30 років. Разом з тим на них припадає 11,5% від усіх розлучених чоловіків України. У той самий час на чоловіків віком 30–34 роки (які найчастіше є батьками дітей віком до 7 років) припадає 13,4% всіх розлучень серед чоловіків. У підсумку можна стверджувати, що молоді чоловіки України у віці до 35 років, які переважно мають дітей до 7 років життя розлучаються у 25% випадків (див. додаток 2).

Серед основних причин, через які розлучаються молоді сім'ї, орган РАГС вказують такі: різне бачення членами подружжя моделі власної сім'ї, психологічна несумісність членів подружжя, побутове насильство в родині (переважно по відношенню до жінки), зловживання одного з членів родини алкогольними напоями чи психотропними речовинами тощо. При цьому понад 60% випадків розлучень припадає на молоді сім'ї з дітьми [6].

Натомість говорити, що зазначені вище явища спричинили проблему масових розлучень в молодих сім'ях є неправильним. Перелічені факти є лише проявом проблеми, яка полягає у загальній невідповідності чоловіків та жінок до подружнього життя. Особливо гостро дана проблема проявилася в останні 15 років, коли на стосунки всередині родини впливало багато зовнішніх факторів. Серед них соціальна неза-

хищеність молодих сімей, загальноекономічна ситуація в державі, відсутність програми стимулювання дітонароджуваності в Україні.

У той самий час держава, розглядаючи сім'ю як первинну ланку суспільства, часто бере на себе питання реєстрації шлюбу та його розірвання, а також регулювання майнових відносин у родині, зокрема, при розлученні. При такому підході більшість проблемних питань, що виникають у родинних стосунках лишається поза увагою державних органів. [21]

1.2. Інструменти і механізми здійснення чинної політики

В Україні створено розгалужену мережу закладів, які займаються роботою з сім'ями. Серед них варто виділити Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту та Державну соціальну службу для сім'ї, дітей і молоді, що діє у складі Міністерства [20]. Основними напрямками роботи з молодими сім'ями для зазначених установ є:

- соціальне інспектування (обстеження) сім'ї;
- соціальний супровід сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах;
- виявлення сімей, які потребують соціального супроводу;
- здійснення профілактично-просвітницької роботи серед дітей, молоді та різних категорій сімей;
- запобігання відмовам від новонароджених дітей;
- соціальна робота з запобігання насильству в сім'ї та жорстокому поводженню з дітьми;
- соціальна підтримка сімей та дітей, які живуть з ВІЛ;
- підготовка прийомних батьків та вихователів до створення прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу;
- оздоровлення дітей з соціально незахищених сімей.

Особливо багато уваги впродовж останніх трьох років приділяється прийомним (фостерним) та багатодітним сім'ям. За участі різноманітних національних та міжнародних організацій в Україні реалізується ряд проектів, покликаних реформувати систему державних інтернатних закладів та зменшити відсоток соціальних сиріт в Україні. Розроблена програма дій в зазначених напрямках має як правило превентивний (попереджувальний) характер [12], [18].

1.3. Законодавча (й інституційна) база

Діяльність зазначених установ ґрунтується на ряді нормативно-правових актів, що визначають стратегію сімейної політики в Україні. Серед них Указ Президента України «Про невідкладні додаткові заходи щодо зміцнення моральності у суспільстві та утвердження здорового способу життя» від 15 березня 2002 року №258, Закони України «Про попередження насильства в сім'ї» №2789–III від 15 листопада 2001 року, «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 року

№966–IV, «Про внесення змін до деяких законів України» від 18 січня 2005 р. №2353–IV, Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо вдосконалення соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю» від 27 серпня 2004 р. №1126, «Про Програму «Українська родина» від 14 березня 2001 р. №243 тощо (повний перелік нормативно-правових актів наведено у списку використаних джерел) [7–21].

1.4. Результативність і ефективність чинної політики

Існуючі тенденції в роботі з молодими сім'ями свідчать, що в даному випадку дії з боку держави носять переважно характер постфактуму. Держава через уповноважені нею органи втручається в ситуацію в родині тільки коли та стає кризовою та реально загрожує суспільству чи окремим його членам. З огляду на це в більшості випадків подібні заходи є малорезультативними. Проте політика є достатньо ефективною, оскільки не потребує залучення додаткових матеріальних ресурсів [16].

1.5. Масштаби проблеми

Особливо гостро проблема розлучень серед молодих татусів стоїть у містах України. Як свідчить статистика, найчастіше розлучаються молоді сім'ї, в яких є діти першого року життя, а також діти п'ятирічного віку. І якщо масові розлучення сімей з п'ятирічними дітьми можна пояснити виникненням психологічної кризи в подружніх стосунках, то розлучення серед чоловіків, які нещодавно вперше стали батьками, можна пояснити лише їх непідготовленістю до сімейного життя. При цьому держава як заходи з профілактики розлучень застосовує зазвичай процедуру надання 1 календарного місяця на прийняття остаточного рішення при бажанні родини розірвати шлюб, направлення подружжя до сімейних психологів чи інших спеціалістів сімейних кризових центрів, постійний моніторинг неблагополучних родин. Як вже зазначалося вище, подібні методи часто є малорезультативними та малоефективними.

1.6. Новизна проблеми

Проблема розлучень серед молодих сімей не є новою. Вона існувала і в середині 80 років ХХ століття, проте особливого свого загострення набула в останні роки. Раніше цьому питанню належної уваги не приділяли, оскільки кількість чоловіків, які розлучалися в молодому віці, становила до 5–7% і не виходила за межі загальноприйнятого показника. Наслідком такої політики стала фактична бездіяльність держави вже в сьогоденних реаліях.

В цілому як проблему для аналізу можна виділити відсутність державної програми підготовки чоловіків до подружнього життя, особливо до появи в сім'ї новонародженої дитини.

1.7. Замовник (клієнт) аналізу

Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту в особі Державної соціальної служби для сім'ї, дітей і молоді.

2. Підстави для державного втручання

Стереотипність уявлень чоловіків про шлюб та власну роль у сім'ї після народження дитини часто призводить до наслідування чоловіками соціальної ролі, яку здійснювали їх батьки у своїх родин. Така тенденція супроводжується переважно асоціальною поведінкою чоловіка в родині та перманентними конфліктами всередині подружжя. Особливо гостро проблема проявляється після народження першої дитини. В цей період чоловіки все більше уваги починають приділяти матеріальному забезпеченню родини та все менше заглиблюватися в її буденне життя. З часом це призводить до послаблення психоемоційного зв'язку між членами родини та до розірвання шлюбу.

Існуючі державні програми запобігання насильству в сім'ях, утвердження в суспільстві ідеалів гендерної рівності, покращення репродуктивного здоров'я родин тощо не показали значного свого ефекту. З огляду на це назріла гостра потреба запровадження альтернатив до діючих програм. В цьому розрізі є важливим відзначити досвід існування в Україні так званих тато-шкіл — шкіл молодих татусів. Основним їх завданням є стимулювання чоловіків до більш активної, гендерно збалансованої ролі у процесі виховання власних дітей через їх навчання за спеціалізованою програмою підготовки чоловіків до подружнього життя та появи першої дитини [3].

Запровадження тато-шкіл довело результативність подібних ініціатив, що позначилося, приміром, у бажанні 80% випускників Кіровоградської тато-школи брати участь у партнерських пологах та у зменшенні на Кіровоградщині на 5% кількості розлучених чоловіків, які нещодавно стали батьками.

З огляду на значний зовнішній ефект від даної ініціативи та суспільну підтримку тато-шкіл в регіонах їх існування є доцільним поширити дану методику на всю територію України. Зробити це можливо тільки через запровадження державної програми підготовки чоловіків до подружнього життя.

3. Консультації (аналіз стейкхолдерів)

3.1. Зацікавлені органи влади та структури державного сектору (узгодження)

- Інші структурні підрозділи Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту України (окрім клієнта) — ставлення до запровадження Національної програми невизначене. Причина — з одного боку підтримка ініціативи регіонами, де існують тато-школи; з іншого — відсутність інформації про тато-школи в інших регіонах України. Форма вираження свого ставлення — локальна підтримка в регіонах, де існують тато-школи із загальним неприйняттям ідеї регіонами, які не обізнані у проблемі.
- Пологовий будинок №1 м. Кіровоград — ставлення до запровадження Національної програми позитивне. Причина — запровадження на базі пологового будинку партнерських пологів, що передбачає попередню підготовку чоловіків до участі в них. Форма вираження свого ставлення — спрямування чоловіків м. Кіровограда на попереднє відвідування тато-школи.
- Пологові будинки в цілому — ставлення до запровадження Національної програми невизначене. Причина — з одного боку бажання пологових будинків, які практикують партнерські пологи мати підготовлених учасників пологів; з іншого — небажання пологових будинків, які працюють за старою системою, змінювати практику прийому пологів. Форма вираження свого ставлення — локальна підтримка закладами, що практикують партнерські пологи, із загальним неприйняттям ідеї половими будинками з традиційними формами роботи.
- Центри репродуктивного здоров'я, жіночі консультації та заклади охорони здоров'я в цілому — ставлення до запровадження Національної програми позитивне. Причина — більш активна участь чоловіків у програмі підготовки майбутніх матерів, зменшення серед чоловіків-відвідувачів тато-шкіл осіб з розладами репродуктивної функції. Форма вираження свого ставлення — надання всебічної підтримки місцевими закладами охорони здоров'я тато-школам, що діють на їх базі.

3.2. Організовані зацікавлені групи (поза державним сектором)

- Творче об'єднання «Технології оптимального розвитку особистості» (Кіровоградська обласна громадська організація), «Чоловіки проти насильства» (Вінницька міська громадська організація), інші ГО, що займаються впровадженням гендерних технологій серед чоловіків — ставлення до запровадження Національної програми підготовки чоловіків до подружнього життя позитивне. Причина —

бажання організацій поширити власний позитивний досвід на всю територію України. Форма вираження свого ставлення — організація пілотних тато-шкіл в окремих регіонах України, розширення їх діяльності на інші регіони.

- Всеукраїнське громадське об'єднання «Спілка жінок України», інші жіночі громадські організації — ставлення до вирішення проблеми невизначене. Причина — з одного боку бажання організацій підтримати ініціативу, яка передбачає зменшення насильства по відношенню до жінок; з іншого — небажання організацій втрачати підтримку з державного бюджету, що передбачає більш активне залучення жінок до суспільних процесів. Форма вираження свого ставлення — формальна підтримка ініціативи з боку жіночих організацій із одночасною бездіяльністю по лобюванню Програми.
- ЗМІ регіонів, у яких працюють тато-школи — ставлення до запровадження Національної програми позитивне. Причина — можливість зазначених ЗМІ впливати на громадську думку в питанні стереотипності ролей чоловіків та жінок в родині. Форма вираження свого ставлення — періодичне розміщення матеріалів, що пропагують активне батьківство, розміщення соціальної реклами з даної проблематики.
- Національні ЗМІ — ставлення до запровадження Національної програми невизначене. Причина — з одного боку бажання ЗМІ поширювати позитивний досвід батьківства та нових форм виховання серед своєї цільової аудиторії; з іншого — тенденційність мислення окремих груп журналістів в питанні гендеру. Форма вираження свого ставлення — епізодичне розміщення матеріалів, що пропагують активне батьківство.

4. Моделювання проблеми

4.1. Мета (цілі) розв'язання проблеми (і завдання політики)

Метою розв'язання проблеми є зменшення кількості розлучень серед молодих сімей в Україні та мінімізація насильства по відношенню до одного з членів подружжя в цих сім'ях.

Завданнями політики є:

- запровадження програми загальної підготовки чоловіків до подружнього життя;
- створення закладів, що могли б здійснювати таку підготовку;
- розроблення процедури постійного моніторингу результативності діяльності подібних закладів;
- запровадження загальнодержавної програми сумісних (партнерських) пологів;
- пропагування серед чоловіків можливості їх виходу у відпустку по догляду за дитиною.

4.2. Критерії досягнення мети (цілей) (виконання завдань)

- прийняття Державної програми гендерних перетворень із внесеним окремим розділом про запровадження програми підготовки чоловіків до подружнього життя;
- щорічне зростання на 10% кількості закладів, що займаються підготовкою чоловіків до подружнього життя;
- атестація створених закладів, що працюють з чоловіками, на предмет можливості викладання ними зазначеної програми;
- щорічне зростання на 10% кількості закладів, що працюють за методикою сумісних (партнерських) пологів;
- щорічне зростання на 5% кількості чоловіків, які беруть відпустку по догляду за дитиною;
- щорічне зменшення кількості розлучень серед молодих сімей України на 1%.

4.3. Обмеження

До чинників, що можуть суттєво вплинути на повноцінне досягнення мети відносяться: фактична відсутність нормативної бази, що регулює питання запровадження подібної програми, невизначеність ситуації навколо державного органу, що має займатися впровадженням гендерних перетворень в Україні, небажання Центрів СССМ працювати за програмою підготовки чоловіків.

5. Аналіз альтернативних варіантів розв'язання проблеми

Пропонуються такі варіанти розв'язання проблеми:

1. продовження наявної політики держави;
2. створення мережі тато-шкіл на базі Центрів СССМ;
3. введення на базі Центрів СССМ посади сімейного консультанта по роботі з чоловіками.

5.1. Варіант 1: продовження наявної політики держави

До переваг варіанту 1 слід віднести:

- налагоджена взаємодія між державними органами при вирішенні конфліктних ситуацій в родинях;
- відсутність потреби у реорганізації існуючих установ;
- відсутність необхідності виділення додаткових ресурсів на впровадження обраної політики.

До недоліків варіанту 1 слід віднести:

- робота з наслідками проблеми, а не з причинами її виникнення;
- слабка суспільна підтримка обраної політики.

Результати більш детального аналізу варіанту №1 представлені у табл.1.

Таблиця 1.

Аналіз варіанту 1

Назва заходу як складової концепції	Форма втілення	Переваги від впровадження	Можливі недоліки від впровадження
Програма навчання майбутніх матерів	Підготовка майбутніх матерів в системі жіночих консультацій	Обізнаність жінки щодо процесу пологів та щодо післяпологового періоду	Низький відсоток залучення чоловіків до подібної програми
Робота з кризовими сім'ями	Введення посади сімейного психолога в структурі Державної соціальної служби для дітей, сім'ї та молоді	Можливість звернення подружжя до спеціалістів по подоланню сімейних конфліктів	Робота спеціаліста із сім'ями, в яких конфлікт вже набув виразного характеру
Робота по запобіганню насильства в сім'ї	Створення Центрів по реабілітації жертв сімейного насильства	Повернення жертв насильства до нормального життя	Робота з наслідками проблеми, а не з причинами її виникнення
Робота з сім'ями, що бажають розлучитися	Вирішення майнових суперечок, вирішення питання батьківства	Задоволення майнових та соціальних прав кожного з членів сім'ї	Низький відсоток бажаючих в подальшому жити разом

5.2. Варіант 2: створення мережі тато-шкіл на базі Центрів СССМ

До переваг варіанту 2 слід віднести:

- висока суспільна підтримка обраної політики;
- орієнтація програми на вузьку цільову аудиторію;
- профілактичний характер діяльності в межах обраної політики.

До недоліків варіанту 2 слід віднести:

- необхідність у реорганізації існуючих установ;
- необхідність виділення додаткових ресурсів на впровадження обраної політики.

Результати більш детального аналізу варіанту №2 представлені у табл.2.

Таблиця 2.

Аналіз варіанту 2

Назва заходу як складової концепції	Форма втілення	Переваги від впровадження	Можливі недоліки від впровадження
Формування команди консультантів	Формування команди консультантів з числа чоловіків, які вже мають досвід батьківства та пройшли відповідний вишкіл	Підготовка фахівців, які здатні вести тато-школи	Складність пошуку потрібних кандидатур
Поширення інформації про тато-школи	Розповсюдження інформаційних матеріалів серед представників цільової аудиторії та через мережу партнерських організацій	Формування бази потенційних клієнтів	Небажання партнерів розповсюджувати інформацію, висока вартість інформаційної кампанії
Безпосереднє навчання чоловіків	Навчання бажаних чоловіків у тато-школах впродовж двох календарних місяців у період до появи в родині дитини	Отримання чоловіками практичної інформації, пов'язаної з народженням дитини та можливими змінами у психокліматі сім'ї	Витрати на оплату праці консультантів та утримання приміщень
Участь чоловіків у партнерських пологах	Спрямування випускників тато-шкіл в пологові будинки для участі в партнерських пологах	Покращення психоемоційного стану в родинах слухачів тато-шкіл	Неготовність пологових будинків до партнерських пологів
Відвідування родин випускників тато-шкіл	Відвідування консультантами тато-шкіл родин випускників для надання практичної інформації з проблем, що виникають після народження дитини	Можливість розрядки психологічних конфліктів у родинах випускників	Витрати на оплату праці консультантів, витрати на здійснення візитів

5.3. Варіант 3: введення на базі Центрів СССМ посади сімейного консультанта по роботі з чоловіками

До переваг варіанту 3 слід віднести:

- орієнтація політики на заходи профілактичного характеру;
- незначна вартість впровадження політики;
- адміністративна здійсненність обраної політики.

До недоліків варіанту 3 слід віднести:

- низька результативність політики з огляду на наявні чоловічі стереотипи;
- ігнорування існуючої програми представниками цільової групи.

Результати більш детального аналізу варіанту №3 представлені у табл.3.

Таблиця 3

Аналіз варіанту 3.

Назва заходу як складової концепції	Форма втілення	Переваги від впровадження	Можливі недоліки від впровадження
Формування команди консультантів	Формування команди консультантів з числа осіб, які мають психологічну освіту та пройшли відповідну підготовку	Підготовка фахівців, які можуть консультивати чоловіків	Небажання чоловіків звертатися зі своїми проблемами
Поширення інформації про роботу консультанта	Розповсюдження інформаційних матеріалів серед представників цільової аудиторії та через мережу партнерських організацій	Формування бази потенційних клієнтів	Небажання партнерів розповсюджувати інформацію, висока вартість інформаційної кампанії
Безпосередня робота з чоловіками	Відвідування чоловіками консультантів	Отримання чоловіками допомоги з боку підготовленого консультанта	Витрати на оплату праці консультантів та утримання приміщень
Відвідування консультантом кризових родин	Відвідування консультантами кризових родин для надання практичної допомоги у вирішенні наявних проблем	Можливість розрядки психологічних конфліктів у родинях випускників	Витрати на оплату праці консультантів, небажання родин запрошувати консультантів

5. Рекомендації та впровадження

Порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики за п'ятьма універсальними критеріями (результативність, ефективність, справедливість, адміністративна та політична здійсненність) [22] представлено в таблиці 4.

Таблиця 4.

Порівняльний аналіз альтернатив політики

Критерії	Оцінки варіантів (альтернатив) політики		
	А.1 Продовження наявної політики держави	А.2 Створення мережі тато-шкіл на базі Центрів ЦССМ	А.3 Введення посади консультанта по роботі з чоловіками
Результативність	2	2	1
Ефективність	2	2	2
Справедливість	2	3	2
Політична здійсненність	2	3	2
Адміністративна здійсненність	3	2	2
Оцінка варіанту	11	12	9
Рейтинг варіанту	2	1	3

У таблиці 5 наведені дані, на основі яких визначались відносні оцінки альтернативних варіантів по критеріях ефективності і результативності [2].

Таблиця 5.

Дослідження ефективності та результативності обраної програми дій

Альтернатива №1. Продовження наявної політики держави	Політика держави у вирішенні заявленої проблеми (по заходах)	Ефективність політики	Бал	Результативність політики	Бал
	Підготовка майбутніх матерів в системі жіночих консультацій	В цілому крок досить ефективний. Програма діє в системі закладів охорони здоров'я	3	В цілому крок мало результативний через низький відсоток залучення чоловіків до подібної програми	1
	Введення посади сімейного психолога в структурі Державної служби у справах дітей, сім'ї та молоді	В цілому крок ефективний. Зазначені посади вже внесені в штатний розпис ЦССМ	2	В цілому крок результативний через можливість звернення кризових сімей до спеціаліста	2
	Створення Центрів по реабілітації жертв сімейного насильства	В цілому крок малоефективний. Зазначені Центри діють лише в кількох регіонах	1	В цілому крок мало результативний через роботу з наслідками проблеми, а не її причиною.	1
	Вирішення майнових суперечок, вирішення питання батьківства	В цілому крок досить ефективний. Програма діє в системі закладів судочинства та юстиції	3	В цілому крок результативний, оскільки передбачає збереження членами подружжя власних майнових прав	2
	Середній бал по критерію	2,25 (округлено до 2)		1,5 (округлено до 2)	

	Політика держави у вирішенні заявленої проблеми (по заходах)	Ефективність політики	Бал	Результативність політики	Бал
Альтернатива №2. Створення мережі тато-шкіл на базі центрів СССМ	Формування команди консультантів з числа чоловіків, які вже мають досвід батьківства та пройшли відповідну підготовку	В цілому крок досить ефективний. Не передбачає залучення значних ресурсів	3	В цілому крок результативний, проте можливі складнощі в пошуку потрібних кандидатур	2
	Розповсюдження інформаційних матеріалів серед представників цільової аудиторії та через мережу партнерських організацій	В цілому крок ефективний, проте потребує залучення додаткових ресурсів	2	В цілому крок результативний, проте можлива невідповідність інформматеріалів потребам цільової аудиторії	2
	Навчання бажаних чоловіків у тато-школах впродовж двох календарних місяців у період до появи в родині дитини	В цілому крок ефективний, хоча й передбачає додаткові витрати на оплату праці консультантів	2	В цілому крок досить результативний	3
	Спрямування випускників тато-шкіл в пологові будинки для участі в партнерських пологах	В цілому крок досить ефективний. Не передбачає залучення додаткових ресурсів	3	В цілому крок результативний, проте можлива неготовність пологових будинків до партнерських пологів	2
	Відвідування консультантами родин випускників для надання практичної інформації з проблем, що виникають після народження дитини	В цілому крок ефективний, хоча й передбачає додаткові витрати на оплату праці консультантів	2	В цілому крок досить результативний	3
	Середній бал по критерію	2,4 (округлено до 2)		2,2 (округлено до 2)	

	Політика держави у вирішенні заявленої проблеми (по заходах)	Ефективність політики	Бал	Результативність політики	Бал
Введення на базі центрів СССМ консультанта по роботі з чоловіками	Формування команди консультантів з числа осіб, які мають сихологічну освіту та пройшли відповідну підготовку	В цілому крок ефективний. Не передбачає залучення значних додаткових ресурсів	2	В цілому крок мало результативний через можливе небажання чоловіків приходити зі своїми проблемами	1
	Розповсюдження інформаційних матеріалів серед представників цільової аудиторії та через мережу партнерських організацій	В цілому крок ефективний, проте потребує залучення додаткових ресурсів	2	В цілому крок результативний, проте можлива невідповідність інформматеріалів потребам цільової аудиторії	2
Альтернатива №3. посади сімейного консультанта	Відвідування чоловіками консультантів	В цілому крок ефективний, хоча й передбачає додаткові витрати на оплату праці консультантів	2	В цілому крок мало результативний через можливе небажання чоловіків звертатися зі своїми проблемами	1
	Відвідування консультантами кризових родин для надання практичної допомоги у вирішенні наявних проблем	В цілому крок ефективний, хоча й передбачає додаткові витрати на оплату праці консультантів	2	В цілому крок мало результативний через можливе небажання родин запрошувати консультантів	1
	Середній бал по критерію	2		1,25 (округлено до 1)	

На підставі порівняння альтернатив можна зробити висновок, що оптимальною стратегією вирішення проблеми недостатньої обізнаності чоловіків про сімейне життя є створення мережі тато-шкіл на базі Центрів СССМ (варіант 2). Даний варіант, як демонструють дані табл.4, має найвищий рейтинг. Крім того, він отримав максимальну кількість балів за критеріями «справедливість» та «політична здійсненність». Це означає, що впровадження саме цього варіанту буде мати максимальну підтримку з боку суспільства.

Для впровадження запропонованого варіанту — створення мережі тато-шкіл на базі Центрів СССМ — пропонуються наступні заходи:

- формування команди консультантів з числа чоловіків, які вже мають досвід батьківства та пройшли відповідну підготовку;
- розповсюдження інформаційних матеріалів серед представників цільової аудиторії та через мережу партнерських організацій;
- навчання бажаних чоловіків у тато-школах впродовж двох календарних місяців у період до появи в родині дитини;
- спрямування випускників тато-шкіл в пологові будинки для участі в партнерських пологах;
- відвідування консультантами тато-шкіл родин випускників для надання практичної інформації з проблем, що виникають після народження дитини.

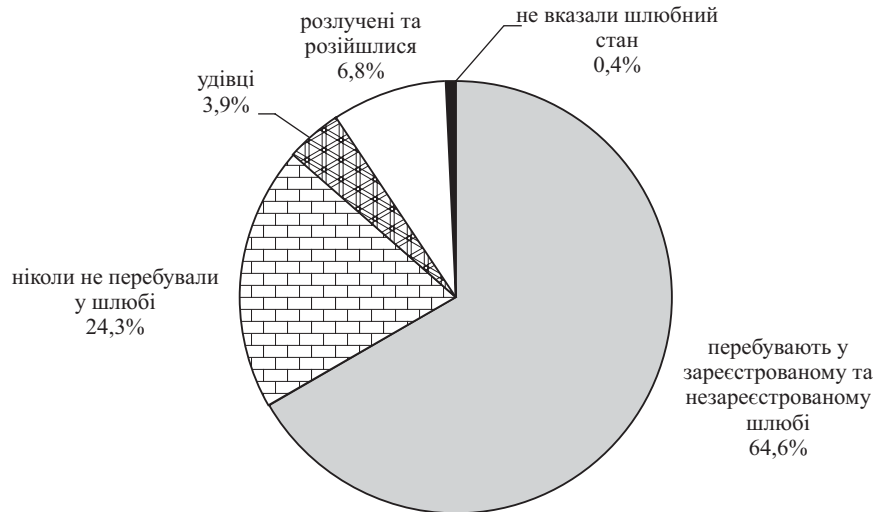
Використані джерела

1. <http://www.ukrcensus.gov.ua> — Всеукраїнський перепис населення.
2. Вироблення державної політики. Аналітичні записки/ Укл. О.І.Кілієвич, В.Є.Романов. — К.: Вид-во «К.І.С.», 2003. — 346 с.
3. Законодательство, построенное с учетом гендерных принципов, в странах центральной и восточной Европы и СНГ: руководство по продвижению и защите гендерного равенства посредством закона. — Братислава.: Бюро ПРООН по странам Европы и СНГ Региональный Центр, Словакия, 2003. — 218 с.
4. Концепція демографічного розвитку на 2005–2015 роки: Розпорядження КМУ від 08.10.04 №724 // www.rada.gov.ua
5. Концепція Закону України «Про державну підтримку сімей у вихованні дітей»: Розпорядження КМУ від 23.12.04 №954–р.
6. Про Програму запобігання торгівлі жінками та дітьми: Постанова КМУ від 25.09.1999 р. №1768.
7. Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Указ Президента України від 26 червня 2005 р. №1135/2005.
8. Про внесення змін та доповнень до деяких Законів України: Закон України від 7.03.2002 р. №3109–III.
9. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 р. №2017–III.
10. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.04 №1621.
11. Про деякі заходи щодо підтримки здоров'я сім'ї, безпечного материнства і відповідального батьківства: Постанова КМУ від 03.06.1999 р. №961.
12. Про додаткові заходи щодо посилення соціального захисту багатодітних та неповних сімей: Указ Президента України від 30.12.2000 №1396.

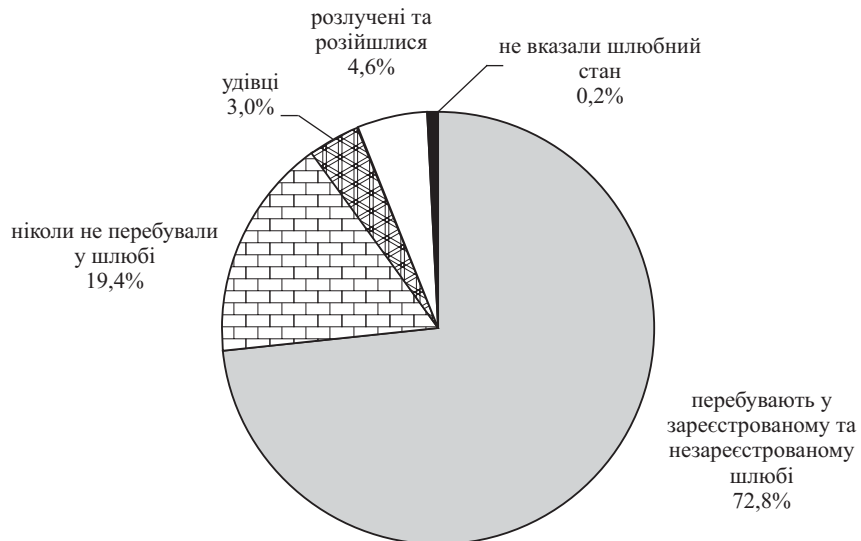
13. Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 8.09.2005 №2866–IV.
14. Про затвердження Комплексних заходів щодо заохочення народжуваності на 2002–2007 роки: Розпорядження КМУ від 01.07.2002.
15. Про затвердження Міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я нації» на 2002–2011 роки: Постанова КМУ від 10.01.2002 р. №14
16. Про затвердження «Типового положення про центр соціально-психологічної допомоги»: Постанова КМУ від 12.04.2004 р. №608
17. Про заходи щодо вдосконалення соціальної роботи із сім'ями, дітьми та молоддю: Постанова КМУ від 27.08.2004 р. №1126.
18. Про заходи щодо поліпшення становища багатодітних сімей: Указ Президента України від 12.11.1999 №1460/99.
19. Про попередження насильства с сім'ї: Закон України від 15.11.2001.
20. Про утворення Державної соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді: Постанова КМУ від 27 серпня 2004 р. №1125.
21. Програма «Українська родина»: Постанова КМУ від 14.03.2001 р. №243.
22. Янг Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Пер. з англ. С.Соколик. Наук. ред. пер. О.Кілієвич. — К.: «К.І.С.». — 130 с.

Додаток 1

Розподіл чоловіків за шлюбним станом
за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року



Розподіл чоловіків за шлюбним станом
за даними перепису населення 1989 року



Додаток 2

Розподіл населення України за шлюбним станом,
статтю та віком

Вікові групи	Всього	у тому числі особи			
		перебувають в (не)заресстро- ваному шлюбі	ніколи не перебували у шлюбі	удівці (удови)	розлучені (розійшлися)
1	2	3	4	5	6
Все населення	40291039	23686069	7984415	4943686	3529113
чоловіки	18241611	11782847	4433406	714163	1239880
жінки	22049428	11903222	3551009	4229523	2289233
15–19 р.	3891568	160004	3713328	457	7819
чоловіки	1989538	20652	1962406	64	1046
жінки	1902030	139352	1750922	393	6773
20–24 р.	3489588	1267128	2079280	5210	119861
чоловіки	1766985	438199	1290794	468	28434
жінки	1722603	828929	788486	4742	91427
25–29 р.	3402010	2226794	821096	16814	322919
чоловіки	1700516	1034482	544424	1825	112538
жінки	1701494	1192312	276672	14989	210381
30–34 р.	3204103	2397063	342986	33256	417679
чоловіки	1586043	1187940	221103	4293	166164
жінки	1618060	1209123	121883	28963	251515
35–39 р.	3417079	2652903	215737	62530	470104
чоловіки	1660397	1323655	133366	8555	187184
жінки	1756682	1329248	82371	53975	282920
40–44 р.	3828331	2994454	176549	115431	529372
чоловіки	1833438	1502058	102593	16838	205939
жінки	1994893	1492396	73956	98593	323433
45–49 р.	3470419	2684209	129904	174044	470913
чоловіки	1623194	1349319	67288	24903	176076
жінки	1847225	1334890	62616	149141	294837
50–54 р.	3182588	2408098	97826	270312	395648
чоловіки	1454550	1225575	43685	39234	140734
жінки	1728038	1182523	54141	231078	254914
55–59 р.	2062711	1488651	55185	297300	214739
чоловіки	892852	757854	20159	40699	70712
жінки	1169859	730797	35026	256601	144027
60–64 р.	3364050	2251067	86438	738287	281157
чоловіки	1398332	1174488	24615	111164	85005
жінки	1965718	1076579	61823	627123	196152
65–69 р.	2158171	1316845	65255	644788	127432
чоловіки	868633	720382	10856	100362	35450
жінки	1289538	596463	54399	544426	91982
70 років і старші	4800761	1835562	200550	2585115	171336
чоловіки	1457430	1046600	11957	365715	30540
жінки	3343331	788962	188593	2219400	140796

Додаток 3

Розподіл населення України за сімейним станом

	Частка осіб даного сім.стану у відповідному віці,%							
	чоловіки				жінки			
	Перебувають у зареєстрованому або незареєстрованому шлюбі	Ніколи не перебували у шлюбі	Удівці	Розлучені (розійшлися)	Перебувають у зареєстрованому або незареєстрованому шлюбі	Ніколи не перебували у шлюбі	Удівці	Розлучені (розійшлися)
Постійне населення у віці 15 років і старші	64,6	24,3	3,9	6,8	54,0	16,1	19,2	10,4
15–19	1,0	98,6	0,0	0,1	7,3	92,1	0,0	0,4
20–24	24,8	73,1	0,0	1,6	48,1	45,8	0,3	5,3
25–29	60,8	32,0	0,1	6,6	70,1	16,3	0,9	12,4
30–39	77,4	10,9	0,4	10,9	75,2	6,1	2,5	15,8
40–49	82,5	4,9	1,2	11,1	73,6	3,6	6,4	16,1
50–59	84,5	2,7	3,4	9,0	66,0	3,1	16,8	13,8
60–69	83,6	1,6	9,3	5,3	51,4	3,6	36	8,9
70 років і старші	71,8	0,8	25,1	2,1	23,6	5,6	66,4	4,2

Шваюн Олександр

Оскарження тривалості судового провадження

Анотація

Проблема для аналізу: відсутність в законодавстві України дієвих засобів правового захисту щодо оскарження надмірної тривалості судового провадження

Клієнт: Міністерство юстиції України

Стейкхолдери (зацікавлені групи): Національне бюро у справах дотримання Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Державний департамент виконавчої служби України Міністерства юстиції України.

Мета вирішення проблеми: дотримання прав людини відповідно до вимог статей 6, 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод в сенсі тривалості судового провадження в «розумні строки» та забезпечення права на дієвий засіб правового захисту.

Альтернативні варіанти:

1. Залишити все без змін.
2. Внесення змін до кримінально-процесуального та цивільно-процесуального кодексів України та проведення організаційно-структурних змін Міністерства юстиції України.

Рекомендації:

Розробка законопроектів

- щодо оскарження тривалості судового провадження в цивільних та кримінальних справах; внесення змін до кримінально-процесуального кодексу України (щодо закінчення строків тримання особи під владою);
- щодо внесення змін до кримінально-процесуального та цивільно-процесуального кодексів України (визначення термінів розгляду справ в судових інстанціях та скорочення термінів оскарження прийнятих рішень в судових інстанціях);
- внесення змін до Закону України «Про систему судочинства в Україні»
- внесення змін до повноважень Міністерства юстиції України (введення адміністративного нагляду за діяльністю судів в сфері тривалості судового провадження);
- реорганізація державної виконавчої служби України, розширення повноважень Міністерства юстиції України в сфері контролю за дотримання Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Аналітична записка

1. Визначення проблеми для аналізу:

Для України однією із перешкод до вступу в Європейський Союз розвинутих держав є недотримання прав людини згідно міжнародних стандартів, викладених в Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі — Конвенція).

Статистика звернень громадян України в Європейський Суд з прав людини та його рішення свідчать про тривожну тенденцію, яка невпинно наростає за останні роки, а саме — збільшення загальної кількості скарг на державу Україна, а також різкого збільшення кількості рішень Суду, в яких засвідчується порушення положень Конвенції. Всі ці факти негативно впливають на імідж держави та є перешкодою для наближення України до європейської інтеграційної перспективи.

Враховуючи тривалість розгляду справ в Європейському Суді з прав людини (далі — Суд), слід відзначити що, переважно, існуючий стан справ в сфері дотримання прав людини є спадком діяльності державного управління за тривалий попередній період та проведення безсистемної і неузгодженої законотворчості. Незважаючи на зміну політичного керівництва держави після виборів Президента України та приходу чергового тимчасового нового уряду, на жаль в Україні не було проведено структурних змін, які могли б забезпечити дотримання прав людини.

Дотримання прав людини, а значить і зменшення кількості скарг до Суду проти України є одним із основних завдань, які потрібно досягти державі. Однак, виконання цього завдання залежить від впровадження системних інституційних змін, зокрема, в системі судочинства України. Європейський Суд з прав людини (далі — Суд) розглядаючи скарги проти України в своїх запитаннях до Уряду України поставив питання щодо тривалості судового провадження та існування права на дієвий засіб оскарження тривалості судового провадження. Аналізуючи практику розгляду справ Судом та прийняті рішення необхідно зазначити, що більшість справ проти держави Україна стосуються тривалості судового провадження та невиконання рішень національних судів.

Аналіз законодавства та правозастосувальна практика в судах доводить, що дієвих засобів правового захисту щодо оскарження тривалості судового провадження в судах в Україні немає. Існують можливості звернення громадян згідно Закону України «Про звернення громадян», хоча статистика показує незначну кількість таких звернень та відсутність можливості усунення таких порушень. Реальнішим є на перший погляд можливість звернення до дисциплінарних комісій суддів, але громадяни не віднесені до переліку суб'єктів звернення. Однак, існуючі ухвали та-

ких комісій в більшості випадків не підтверджують порушень зі сторони суддів, і максимальне покарання це винесення догани та рекомендація Вищій раді юстиції про усунення з посади. Лише кілька ухвал дисциплінарних комісій винесли догани проти суддів, дії яких привели до винесення рішень судом. Відсутність відповідальності за надмірне тривале судове провадження породжує лише кількісне накопичення порушень та створює атмосферу безкарності.

Вказана проблема має правовий характер міжнародного рівня, є характерною не лише для країн Центральної та Східної Європи, а й має прояви в розвинутих країнах Західної Європи, найбільш виражено в Італії. Проблема тривалості не є випадковою та ситуативно виниклою, фактично є спадком радянської судової системи.

По суті тривалість судового провадження є критерієм оцінки дієвості як судової системи, так і системи Державної виконавчої служби України. Очевидно, що це комплексна проблема і не може бути усунута в короткий час і потребує створення спеціалізації судів (окремого розгляду кримінальних, цивільних та адміністративних справ), формування вузької спеціалізації суддів (по розгляду кримінальних та цивільних справ та призначення розглядати складність справ в залежності від стажу роботи та попереднього досвіду). Не останню роль в цьому відіграє і рівень заробітної плати. Високий рівень матеріальної винагороди є вагомим стимулом для ефективної роботи та відмови від хабарів, особливо в кримінальних справах та цивільних справах, пов'язаних з великими розмірами позовів.

Звичайно ж ця проблема стосується забезпечення прав всіх громадян України на дієвий засіб правового захисту.

Оскільки тривалість судового провадження починається з моменту звернення в суд і закінчується не тільки прийняттям рішення, а й продовжується до моменту його повного виконання та до усунення цієї проблеми також причетна Державна виконавча служба. Отже, Державний департамент виконавчої служби Міністерства юстиції України є відповідальним за виконання рішень національних судів, а тому його діяльність також потребує суттєвої реорганізації, зокрема повноваження державних виконавців, їх статус та систему матеріальної винагороди.

Відсутність системних змін в цьому питанні призводить до різкого збільшення винесених рішень проти України, що в свою чергу є додатковим фінансовим навантаженням на Державний бюджет України. Подальше зволікання лише загострює проблему та призводить до додаткових навантажень Державного бюджету України та до нераціонального використання державних коштів та погіршення міжнародного іміджу України. Перспектива входження нашої держави до Європейського Союзу залежить від здійснення конкретних заходів, зокрема в правовій сфері. Дотримання прав людини згідно вимог Конвенції про захист

прав та основних свобод людини є інструментом дотримання верховенства права в Україні та необхідною передумовою для досягнення демократичних цінностей розвинутих країн Європи.

Проведення запланованих заходів не пов'язано з залученням нових коштів, натомість приведення судової системи у відповідність з європейськими стандартами та реорганізація системи Державної виконавчої служби України лише призведе до раціонального використання державних коштів та цілеспрямованого їх призначення.

2. Консультації (аналіз стейкхолдерів)

Зацікавленими органами державної влади є Генеральна прокуратура України, Верховний Суд України, Верховна Рада України, Державний департамент виконавчої служби при Міністерстві юстиції України.

3. Моделювання проблеми

Мета — дотримання прав людини відповідно до вимог статей 6, 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод в сенсі тривалості судового провадження в «розумні строки» та забезпечення права на дієвий засіб правового захисту.

Цілями розв'язання проблеми є: впровадження правових механізмів оскарження тривалості судового провадження в цивільних та кримінальних справах».

Для вирішення цієї проблеми необхідно, по-перше, першочергово прийняти Верховною Радою України законопроекти «Про порядок захисту права особи на досудове провадження, судовий розгляд та виконання рішення суду протягом розумного строку» та «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», введення якого дозволить вирішити дану проблему. Використання польського досвіду у підготовці та впровадженні подібного закону підвищить ефективність існуючих національних засобів судового захисту.

Суттєвим питанням є визначення належного розміру компенсації в разі визнання факту порушення принципу тривалості судового провадження. Необхідно визначити максимальний такого відшкодування, наприклад до 10 000 грн. Звичайно, введення механізмів оскарження не вирішить повністю проблему, хоча дозволить зняти найбільшу групу справ з розгляду в Суді, тобто з'явиться норма правового захисту на національному рівні. Актуальним також є аналіз результатів впровадження цього закону, зокрема розмір справедливої сатисфакції. Питанням для дискусій є також визначення взагалі цієї проблеми в окремому законі чи шляхом внесення змін до існуючих процесуальних кодексів, а також є питанням, чи потрібно вносити зміни до процесуальних кодексів при введенні в дію подібного закону і чи не буде така ситуація суперечливою.

Доцільно також внести зміни до системи матеріальної винагороди для судових виконавців, наприклад встановити відсоток від стягнутої суми в якості матеріальної винагороди. До речі, з цієї суми державні виконавці утримують свій офіс, наймають працівників та забезпечують технічне функціонування офісу. З вище наведеного можна зробити висновок, що в Польщі державні виконавці функціонують на кшталт приватних нотаріусів в Україні. Доступність переліку всіх державних виконавців в Польщі з адресами та координатами дозволяє громадянам самостійно вибрати державного виконавця, що є своєрідним стимулом для їх роботи, причому існує територіальна спеціалізація, тобто кожен виконавець закріплений за своєю територіальною громадою, а значить достатньо знає стан справ і може швидко отримати та використати необхідну інформацію для стягнення коштів на користь громадян.

Окремо необхідно розглянути зміни до системи підпорядкування та контролю, зокрема вивчити доцільність введення адміністративного контролю за діяльністю суддів в питаннях тривалості судового провадження зі сторони спеціалізованих департаментів Міністерства юстиції та залучити до такого департаменту суддів, які зберігаючи статус судді та працюють з контрактом та призначаються на визначений термін з правом продовження за поданнями місцевих суддів в відповідних департаментах Міністерства юстиції.

Потребує реформування система прокуратури в Україні, а саме — підпорядкування Генеральної прокуратури Міністерству юстиції, та суміщення одночасно посади Міністра юстиції з посадою Генерального прокурора. Такий підхід дозволяє краще зрозуміти специфіку роботи кожного з відомств, більш професійно виконувати завдання та порозуміння між різними гілками влади. В такому ж напрямку працює і система Міністерства юстиції США і Польщі, і як свідчить практика, досить ефективно.

Необхідно змінити розподіл праці між Міністерством юстиції України та Міністерством закордонних справ України щодо справ, що знаходяться на розгляді в Суді, зокрема необхідно розглянути доцільність розмежування підготовчої роботи (отримання матеріалів, їх первинний аналіз, підготовка експертної оцінки з приводу порушень тривалості судового розгляду) щодо справ, що розглядаються в Європейському Суді з прав людини та вивчити можливість передати скарги до Комітету з прав людини ООН до компетенції Міністерства юстиції України. Особливо важливо направити зусилля на вирішення справ шляхом дружнього врегулювання, використовуючи можливості національних правових засобів захисту — оскарження надмірної тривалості розгляду цивільних та кримінальних справ та отримання справедливої сатисфакції.

Підсумовуючи вище викладене, слід відмітити, що в Україні існують проблеми різного рівня, це і інституційна проблема, і проблема недостатнього правового врегулювання, проблема неузгодженості широкого рівня повноважень з високим рівнем відповідальності та системою контролю, що в свою чергу є джерелом зловживання владою.

Опрацьовуючи досвід іншої держави, необхідно також враховувати чи отримані позитивні результати в країнах Європи є власним здобутком, чи є адаптацією чи запозиченням з інших держав. Так, наприклад, Закон Польщі про оскарження тривалості судового провадження є на даний час найбільш ефективним в Європі, Суд позитивно оцінив норми цього закону. Наприклад, ФРН використала цей польський досвід нормотворчої діяльності для підготовки аналогічного законопроекту. Потрібно також відмітити, що Італія в схожому законі мала певні недоліки, про що було зазначено в прецедентній практиці Європейського суду з прав людини (див. рішення *Cocciarella v Italy* від 10 листопада 2004 року, заява №64886/01).

4. Альтернативні варіанти розв'язання проблеми

Альтернатива №1

Залишення проблеми оскарження тривалості судових рішень без вирішення призведе до збільшення кількості рішень проти України Європейським Судом з прав людини, де будуть зафіксовані порушення та відповідно збільшаться фінансові навантаження бюджету України для виплати присуджених Суд сум в якості відшкодування. Подальше зволікання лише подовжить тривалість розгляду справ та залишить діючі процесуальні кодекси та існуючі проекти цих Кодексів без ефективних правових засобів захисту прав громадян.

Альтернатива №2

Схвалення новим складом Верховної Ради України проектів Законів України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», «Про порядок захисту права особи на судовий розгляд справи протягом розумного строку» в якості пріоритетних.

Використання польського досвіду при підготовці та впровадженні закону про оскарження надмірної тривалості судового провадження підвищить дієвість існуючих національних засобів судового захисту, зміні у системі виконання рішень суду, враховуючи Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Ведення адміністративного нагляду за роботою суддів, зокрема щодо тривалості судового провадження.

Переведення державної виконавчої служби на самофінансування та матеріальний стимул в роботі у формі отримання визначеного розміру відсотків із стягнутої суми з боржника, створення реєстру державних виконавців та забезпечення вільного їх вибору позивачами.

Залучення до роботи в Міністерстві юстиції суддів та прокурорів різного рівня в якості строкових контрактних працівників із збереженням суддівської практики та статусу суддів, що забезпечує краще розуміння із судовою гілкою влади та врахування специфіки роботи суддів.

Посилення ролі Міністерства юстиції України в системі органів виконавчої влади (створення регіональної структури та розширення повноважень Національного бюро у справах дотримання Конвенції про захист прав та основних свобод людини, підпорядкування Генеральної прокуратури України).

Вважаю, що підготовлені проекти законів відповідають європейським збіркам подібних законів та потребують швидкого прийняття Верховною Радою України.

5. Рекомендації та впровадження

<i>Критерій</i>	<i>Оцінки варіантів (альтернативи) політики</i>	
	<i>Варіант 1</i>	<i>Варіант 2</i>
Результативність	низька	висока
Ефективність	низька	висока
Справедливість	низька	середня
Політична здійсненність	середня	середня
Адміністративна здійсненність	середня	середня
Рейтинг варіанту	2	1

Серед великого переліку невиконаних рішень національних судів необхідно виділити одну з основних причин такого стану — це відсутність фінансового забезпечення прийнятих законів, призупинення дії окремих статей, введення нових процедур в законодавчому процесі, які виступають перешкодою для реалізації громадянами своїх конституційних прав. А тому, необхідно ретельно готувати Державний бюджет, з урахуванням положень всіх діючих статей законів України, зокрема щодо заробітної плати та пов'язаних з нею виплат та соціальних пільг та компенсацій.

Одним із методів зменшення тривалості судового провадження та вирішення проблеми доступу до суду є модернізація технічного оснащення органів судової влади, запровадження електронної бази даних судових рішень та електронної системи передачі інформації, зокрема налагодження чіткої письмової і електронної систематизації справ, за-

довільне технічне оснащення робочого місця (швидкісний інтернет, введення системи інтранет) та достатнє матеріальне забезпечення держслужбовців, що було б стимулом для роботи та бажання працювати на держслужбі тривалий час, а не отримання корисної інформації, досвіду та налагодження необхідних зв'язків для подальшої праці в приватному секторі, ефективна міжвідомча комунікація, узгоджена робота міністерств при передачі інформації для підготовки поставлених завдань.

Запровадження стягнення компенсації за надмірну тривалість судового провадження в кримінальних і судових справах з суддів, дії яких призвели до таких порушень, за рахунок бюджетних коштів передбачених для заробітної плати місцевих судів.

Вирішення проблеми тривалості судового провадження та його оскарження потребує державного втручання, а саме: розробка та прийняття дієвих правових норм, прийняття змін до існуючих процесуальних норм в сфері судочинства, зміна повноважень органів державної влади та посилення контролю за їх діяльністю.

Одним із основних напрямків реформування діяльності виконавчої служби з метою усунення надмірної тривалості виконавчого провадження вважаю зміни до Закону України «Про виконавче провадження» та законів, що регулюють судочинство в Україні, а саме: поновлення інституту судових виконавців, з метою посилення контролю за виконанням рішення суду та діяльністю виконавців, обов'язкову передачу виконавчих листів на виконання безпосередньо від суддів до виконавчої служби та зменшення строків пред'явлення виконавчих листів до виконання.

Держава відповідальна за виконання рішення національних судів і не повинна перекладати свої обов'язки на громадян в забезпеченні виконання рішень судів, а тому виконавче провадження щодо виконання рішень судів щодо стягнення коштів на користь громадян повинно відкриватись відразу на підставі виконавчого листа, виданого суддею, не очікуючи заяв зі сторони громадян про примусове стягнення.

І на закінчення хочу відмітити, що тривалість судового провадження пов'язана з наростаючою кількістю судових справ після того, як громадяни України повірили, що судочинство в Україні, яке покликано захистити права людини та відновити порушені права, справді почало виконувати свою місію. А причиною збільшення судових проваджень є правовий нігілізм, що виник внаслідок недостатнього правового виховання, панування атмосфери всюдозволеності, відсутності механізмів контролю та відповідальності, відсутності механізмів досудового вирішення спору.

Джерела для підготовки аналітичних записок:

1. Проект Закону України «Про порядок захисту права особи на судовий розгляд справи протягом розумного строку».
2. Проект Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».
3. Інтернет-ресурси:
 - Міністерство юстиції України // www.minjust.gov.ua
 - Міністерство юстиції Республіки Польща // www.ms.gov.pl
 - Міністерство закордонних справ Республіки Польща // www.ms.gov.pl
 - Міністерство закордонних справ України // www.mfa.gov.ua

Щербаченко Володимир

**Участь студентства у громадських консультативних
органах з питань вищої освіти та
врядування ВНЗ**

Анотація

Проблема (питання) для аналізу: незалучення студентства до формування політики у сфері вищої освіти.

Студенти є «повноправними членами співтовариства вищої освіти». Проте часто під час формування державної політики щодо вищої школи їх інтереси як професійної групи не беруться до уваги. Це відбувається через те, що система залучення студентства до формування політики у сфері вищої освіти є малодієвою. Проблема незалученості студентства до формування політики є актуальною щонайменше для 2700000 молодих людей, які навчаються у ВНЗ України.

Хоча протягом останніх років уряд здійснив важливі кроки щодо поліпшення ситуації, проте вони є недостатніми для вирішення проблеми. У державі все ще не створено систему дієвих органів студентського самоврядування (ОСС) як незалежних представницьких органів, здатних презентувати студентські інтереси. Студентські громадські організації, та значною мірою студентські профспілки виключені із процесу формування політики у сфері вищої освіти. Для виправлення ситуації необхідні рішучі та послідовні кроки, спрямовані на створення системи, яка дозволить результативно залучати представників студентської спільноти до формування державної політики у сфері вищої освіти як на національному, так і на рівні ВНЗ.

Клієнт: Міністерство освіти та науки України.

Стейкхолдери (зацікавлені сторони): адміністрації ВНЗ, організований академічний персонал ВНЗ, ОСС, студентські НУО та профспілки, НУО, зацікавлені у розвитку громадського самоврядування у ВНЗ, політичні партії, ЗМІ.

Зацікавлені органи влади: Міністерство у справах сім'ї та молоді.

Мета (цілі) вирішення проблеми: Участь студентів як «повноправних членів співтовариства вищої освіти» в процесі формування освітньої політики.

Завдання: вдосконалити систему залучення студентства до процесу формування політики у сфері вищої освіти на:

1. національному рівні;
2. базовому рівні (рівні ВНЗ).

Альтернативні варіанти:

Альтернатива 1. Status quo. «Обмежене залучення через слабкі ОСС».

Альтернатива 2. «Уповноважені ОСС — основний представник студентства країни».

Альтернатива 3. «ОСС, студентські профспілки та НУО — рівні учасники активного залучення».

Рекомендації: за результатами рейтингового аналізу, найбільш прийнятною для впровадження є **альтернатива 3**. У силу своєї інноваційності вона поступається за показником адміністративної здійсненності, проте за показниками результативності, ефективності, справедливості, політичної здійсненності — займає провідні позиції. За суттю вона відповідає характеру інноваційних та демократичних перетворень, проголошених Президентом, урядом та Міністерством освіти та науки.

Аналітична записка

1. Визначення проблеми для аналізу

Хоча студенти є «повноправними членами співтовариства вищої освіти», проте при формуванні політики щодо вищої школи їх інтереси як професійної групи не завжди враховуються. Це відбувається через те, що система залучення студентства до формування політики у сфері вищої освіти є недостатньо результативною. Відтак **проблема**, яка потребує вирішення, — **незалучення студентства до формування політики у сфері вищої освіти**.

1.1. Симптоми проблемної ситуації

1. **Гострі виступи НУО, публікації у ЗМІ щодо відсутності консультативних та дорадчих органів, які б дозволяли студентам результативно представляти свій погляд на актуальні проблеми вищої школи.**
2. **Відсутність належного законодавчого забезпечення процесу залучення студентських представників до формування державної політики у сфері вищої освіти.**
3. **Протидія розвитку ОСС з боку адміністрацій окремих ВНЗ, зокрема через ототожнення чи протиставлення ОСС студентським профспілкам.**
4. **ОСС, студентські профспілки та НУО часто не виконують свої функції із представлення студентських інтересів, захисту їх прав. Як правило, вони не здатні результативно протидіяти негативним явищам у вищій школі: корупції, наданню неякісних освітніх послуг, невирішеності соціально-економічних проблем студентства, політичному тиску на студентів-активістів опозиційних партій та НУО тощо.**

5. Значною мірою це зумовлено тим, що в ОСС та студентських профспілках багатьох ВНЗ:
 - не проводяться відкриті та демократичні вибори (або проводяться із порушенням демократичних процедур);
 - відсутня належна звітність перед членством.
6. Масові акції студентського протесту (2004–2006 рр.: кампанії протесту студентів ВНЗ Сум, Рівного, Кіровограда, виступи студентів-медиків) засвідчують недовіру механізмів узгодження інтересів студентів та державних структур/адміністрацій ВНЗ.
7. **Центральні органи державної влади (зокрема МОН) переобтяжені необхідністю регулювати процес узгодження інтересів та вирішувати конфлікти, що відбуваються на рівні окремих ВНЗ.** Така ситуація зокрема є наслідком недовіри ОСС як інструменту, що має сприяти вирішенню конфліктних ситуацій, пов'язаних із порушенням прав та інтересів студентів на рівні окремих ВНЗ.

1.2. Законодавча (та інституційна) база

Правовою основою для участі студентів у формуванні державної політики щодо вищої школи є Конституція України, зокрема статті, присвячені громадсько-політичним правам громадян, а також сам статус України як держави конституційної, правової і соціальної. Також ці питання регулюються підзаконними актами КМУ та МОН¹. На зазначеній правовій основі діють громадська колегія та громадська рада з питань вищої освіти при МОН. Проте **участь студентства у діяльності цих дорадчо-консультативних органів є не виправдано обмеженою.** Так, до складу громадської ради з питань вищої освіти входить 24 особи. Серед них не має ЖОДНОГО студента². Хоча членом Ради є голова ВСР, проте він вже не є студентом³.

¹ Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами. Постанова КМУ від 18.05.2005 №356; Положення про громадські ради при Міністерстві освіти та науки України. Додаток №2 до наказу Міністерства освіти та науки України від 26.05.2005р. №318.

² Склад громадської ради із питань вищої освіти при МОН України. Додаток №3 до наказу Міністерства освіти та науки України від 26.05.2005р. №318.

³ Для порівняння: серед 12 членів Латвійської ради вищої освіти одна особа обов'язково є студентом; у польській Центральній раді із вищої освіти серед 50 членів — 5 студентських представників. Дані наводимо за: Law on Higher Education Establishments // http://www.aic.lv/rec/Eng/leg_en/LV_lik/HE_law_en.htm та Вища освіта України і Болонський процес: Навчальний посібник / За редакцією В.Г. Кременя. Авторський колектив: М.Ф. Степко, Я.Я. Болюбаш, В.Д. Шинкарук та інші. — Тернопіль: Навчальна книга Богдан, 2004. — С.60.

На інституційному рівні залучення студентства до формування державної політики забезпечує також діяльність Всеукраїнської студентської ради (ВСР) при Міністерстві освіти та науки, яка є об'єднанням ОСС і має статус консультативно-дорадчого органу.

Питання студентського самоврядування регулюється Законами України «Про органи самоорганізації населення», «Про освіту», «Про вищу освіту», іншими нормативно-правовими документами. Два законопроекти, присвячені розвитку ОСС, зараз знаходяться на розгляді ВРУ. Незважаючи на значну кількість документів, що регулюють (переважно — опосередковано) діяльність ОСС, **законодавче забезпечення діяльності студентських самоврядувань є вкрай недостатнім**. Зокрема чинний Закон України «Про вищу освіту» (2002) взагалі не передбачає жодної участі ОСС у загальній системі громадського самоврядування ВНЗ. **Подані на розгляд ВРУ законопроекти потребують суттєвого вдосконалення**. Так, деякі положення проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо самоврядування студентів і аспірантів та їхньої участі у справах ВНЗ фактично підпорядковують ОСС адміністраціям⁴. **Недосконалість законодавства не дає ОСС реальних можливостей результативно здійснювати свою діяльність**.

Важливо, що ані діючі юридичні норми, ані внесені на розгляд ВРУ законопроекти не передбачають істотних механізмів залучення студентських НУО та профспілок до **узгодженого** процесу вироблення політики в сфері вищої освіти. Представники цих впливових студентських структур не залучені до участі в роботі ані ВСР, ані ОСС на рівні ВНЗ.

1.3. Масштаб проблеми

Проблема, що розглядається, безпосередньо зачіпає 2,7 млн. українських студентів, які навчаються у 345 ВНЗ країни. Водночас питання участі студентів у формуванні політики у сфері вищої освіти є складовою реформування та демократизації всієї вищої школи. Це робить актуальною зазначену проблему для широкого кола осіб причетних до системи вищої освіти (академічний персонал, роботодавці майбутніх випускників, які зацікавлені у кваліфікованих кадрах, рідні студентів тощо).

Реформування вищої освіти неодмінно позначається на інших сферах життя країни, оскільки система ВНЗ є важливою складовою національної економіки та суспільного життя.

⁴ Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про вищу освіту" щодо самоврядування студентів і аспірантів та їхньої участі у справах ВНЗ // http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb/webproc4_1?id=&pf3511=19404.

1.4. Новизна проблеми

Проблема незалученості студентства до формування політики в сфері вищої освіти є актуальною щонайменше 15 років — з часу важливих суспільно-політичних змін в країнах колишнього радянського блоку, коли серед інших питань демократизації суспільного життя постала і проблема активної участі громадськості у формуванні освітньої політики.

1.5. Історія питання

У обмежених формах залучення студентства до реалізації державної політики у сфері вищої освіти на рівні ВНЗ існувало ще за радянських часів. Його ж правові основи були закладені вже законами незалежної України «Про освіту» (1991), «Про вищу освіту» (2002), низкою підзаконних актів перших років ХХІ ст.

Становлення ОСС як масового явища у ВНЗ країни теж припадає на перші роки ХХІ ст. Цьому суттєво сприяло приєднання України до Болонського процесу. Приєднуючись до цієї європейської ініціативи Україна мала визнати підходи щодо залучення студентства до формування і реалізації освітньої політики, вироблені країнами-учасницями Болоні⁵, та здійснити заходи щодо їх запровадження у власну освітню політику.

Що ж до національного рівня, то до 2005 року в Україні не існувало дорадчих/консультаційних органів, які б дозволяли результативно здійснювати залучення студентства. Влада скоріше імітувала відкритість офіційних установ для громадськості, аніж справді прагнула враховувати думку студентської спільноти при виробленні та здійсненні політики. Приклад такого підходу — Всеукраїнська студентська рада при Президентові України, яка існує з 2001 р.

Після політичних змін, що відбулися в Україні наприкінці 2004 р., влада зробила важливі кроки щодо практичної реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами, зокрема і для забез-

⁵ Країни-учасниці Болонського процесу визнають, що студенти є повноправними членами співтовариства вищої освіти, вони «мають брати участь і впливати на організацію і зміст освіти в університетах та інших ВНЗ». Принциповим є визнання «фундаментальної ролі ... студентських організацій у розвитку загальноєвропейського простору вищої освіти» та необхідності «збільшення реального залучення студентів до процесу керування вищою освітою». Цитуємо за «До зони європейської вищої освіти» (Комюніке зустрічі європейських міністрів, відповідальних за вищу освіту, м. Прага, 19.05.2001 р.), «Створення загальноєвропейського простору вищої освіти» (Комюніке конференції міністрів, відповідальних за вищу освіту (19-20.08. 2003 р. м. Берлін)) // «Болонський процес у фактах і документах (Сорбонна-Болонья-Саламанка-Прага-Берлін)» / Упорядники: Степко М.Ф., Болюбаш Я. Я., Шинкарук В. Д. та інш. — Тернопіль, 2003.

печення участі студентів у формуванні державної політики у сфері вищої освіти. Були створені вже згадувані громадська колегія та громадська рада з питань вищої освіти при МОН, Всеукраїнська студентська рада. МОН стало більше уваги приділяти розвитку ОСС. Протягом останніх півтора року зріс реальний вплив студентства на політику держави у сфері вищої освіти. В той же час ситуація із забезпеченням результативної участі студентства у формуванні державної політики продовжує потребувати покращення.

1.6. Інструменти і механізми здійснення чинної політики

В Україні залучення студентської громадськості до формування політики у сфері вищої освіти відбувається насамперед на двох рівнях: національному (парламентські та урядові структури, відповідальні за формування політики щодо вищої школи) та базовому (ВНЗ).

Кожному з двох рівнів відповідають свої **інструменти і механізми здійснення державної політики**. На національному рівні політика щодо залучення студентства до її формування реалізовується через консультаційно-дорадчі органи з питань вищої освіти, взаємодію організацій громадянського суспільства (ОГС), що репрезентують студентство, та центральних установ системи органів державної влади тощо. На базовому рівні залучення відбувається через органи студентського самоврядування (ОСС), участь студентських представників у колегіальних органах врядування ВНЗ, взаємодію адміністрацій ВНЗ із студентськими неурядовими організаціями (НУО) та профспілками тощо.

1.7. Результативність і ефективність чинної політики

Залучення студентства до процесу формування політики є малорезультативним (це засвідчують описані вище симптоми проблемності). Оскільки загальна результативність політики щодо проблеми, яка розглядається, є низькою, то це свідчить, що навіть ті незначні ресурси, які витрачаються на її реалізацію, тратяться неефективно.

1.8. Нагальність вирішення.

Зволікання із здійсненням державного втручання в даній сфері невідворотно посилює описані вище негативні тенденції, справляючи відповідний вплив на інші ділянки суспільного та державного життя.

1.9. Клієнт аналізу

Міністерство освіти і науки України.

2. Підстави для державного втручання

Ігнорування інтересів студентів під час формування політики у сфері вищої освіти:

- зменшує рівень довіри студентства до органів влади та провокує соціальне напруження;

- перешкоджає євроінтеграційним процесам у сфері вищої освіти (Болонський процес) — Україна має привести власну освітню систему у відповідність європейським стандартам до 2010 р.;
- сприяє закріпленню у вищій школі негативних явищ (корупції, низької якості освітніх послуг, порушенню громадсько-політичних та соціально-економічних прав студентів);
- переобтяжує центральні органи державної влади необхідністю регулювати процес узгодження інтересів та вирішувати конфлікти, що відбуваються на рівні окремих ВНЗ;
- гальмує процес реформування вищої школи;
- стримує тенденції демократичного розвитку українського суспільства.

Названі негативні тенденції свідчать, що державна політика у сфері вищої освіти щодо залучення студентства до її формування потребує термінової корекції, зокрема підвищення її результативності та приведення у відповідність із кращими європейськими практиками.

3. Консультації (аналіз стейкхолдерів)

Стейкхолдери:

- адміністрації ВНЗ;
- академічний персонал ВНЗ, організовано представлений у ВНЗ через профспілки викладачів, обраних представників в колегіальних органах врядування;
- ОСС, студентські НУО та інші НУО, зацікавлені у розвитку громадського самоврядування в освітніх установах;
- студентські профспілки;
- політичні партії;
- ЗМІ.

Зацікавлені органи влади: МОН, Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту.

За зростання участі студентства у формуванні політики у сфері вищої освіти виступають ОСС, студентські НУО та НУО, зацікавлені у розвитку громадського самоврядування у ВНЗ.

Їм опонують представники адміністрацій ВНЗ, особливо у тих ВНЗ, де має місце «диктатура керівника чи окремої групи»⁶, адже розвиток громадського самоврядування неодмінно пов'язаний із запроваджен-

⁶ Підвищення ефективності вищої освіти — визначальний чинник зростання соціально-економічного потенціалу держави. Матеріали до доповіді міністра освіти та науки на підсумковій колегії Міністерства освіти та науки України (23 лютого 2006 року, м. Київ)// Освіта України. — №13 (706). — 17 лютого 2006 р. — С.3,7.

ням демократичних схем прийняття рішень у ВНЗ, збільшенням впливу представників студентської спільноти та зменшенням можливостей для прийняття одноосібних рішень адміністрацією ВНЗ/ректором.

Представники студентських профспілок можуть виступати проти посилення ролі студентського самоврядування та надання їм більших (у порівнянні із профспілками) повноважень, вбачаючи у цих структурах конкурентів.

ЗМІ та політичні партії здатні суттєво впливати на вирішення питання насамперед через висвітлення проблеми, розробку та схвалення законопроектів. Їх ставлення до проблеми у більшості випадків не є чітко вираженим і може бути охарактеризоване як стримано позитивне. Позиція як ЗМІ, так і партій значною мірою формується під впливом ОГС, із якими вони співпрацюють.

4. Моделювання проблеми

Ціль розв'язання проблеми: участь студентів як «повноправних членів співтовариства вищої освіти» в процесі формування освітньої політики.

Завдання: вдосконалити систему залучення студентства до процесу формування політики у сфері вищої освіти на:

- національному рівні;
- базовому рівні (рівні ВНЗ).

Критерії досягнення цілей:

1. Прийнято нові чи/та внесено доповнення до існуючих законодавчих документів. Законодавчі новели:

1) для ОГС, які представляють студентські інтереси:

- створили сприятливі умови для їх інституційного розвитку (ОСС надано статус окремої юридичної особи; закріплено схему обов'язкового фінансування ОСС за рахунок коштів бюджетів ВНЗ; прозорі та демократичні вибори в ОСС є обов'язковими);
- надали повноваження, які дозволяють *результативно представляти права та інтереси студентів*, брати участь у формуванні політики у сфері вищої освіти (норми представництва студентських репрезентантів у державних дорадчих колегіальних органах та органах врядування ВНЗ відповідають кращому європейському досвіду (15% від складу колегіального органу); ОСС надано право вето⁷).

⁷ За аналогією до Закону Латвії «Про ВНЗ», що успішно діє із 1995 року, пропонується надати студентським представникам у колегіальних органах ВНЗ право вето рішення відповідних органів ВНЗ, якщо ті не враховують інтересів студентів. Вето студентських представників не скасовує прийняте рі-

- 2) **запровадили модель взаємодії студентських ОГС та органів державної влади/адміністрацій ВНЗ, яка забезпечує залучення до процесу формування державної політики представників усіх основних форм студентських об'єднань — НУО, профспілки, ОСС.**

2. Студентські колегіальні дорадчо-консультативні органи та дорадчо-консультативні органи, в яких представлені студентські репрезентанти, результативно функціонують — проводять засідання із визначеною періодичністю, розглядають актуальні для студентської спільноти питання, подають відповідні пропозиції органам державної влади/ адміністраціям (колегіальним органам врядування) ВНЗ;

3. Позиція студентських представників враховується органами державної влади/ адміністраціями університетів.

Вибір обмежень

На шляху забезпечення результативного залучення студентства до формування політики у сфері вищої освіти існують обмеження. Серед них:

- протидія представників адміністрацій, ректорського корпусу частини ВНЗ, державних службовців посиленню участі студентства у врядуванні ВНЗ;
- боротьба між представниками студентських профспілок, НУО та ОСС за можливості впливу на процес формування політики у сфері вищої освіти;
- брак практики та традицій формування ОСС на основі прозорих та демократичних виборів;
- брак законодавчої бази для забезпечення результативного залучення студентства до формування державної політики; неперіоритетність даної проблематики для депутатського корпусу ВРУ.

5. Аналіз альтернативних варіантів розв'язання проблеми

Альтернатива 1. Status quo. «Обмежене залучення через слабкі ОСС». Продовжити теперішню політику і залишити можливість впливу студентства на формування політики у сфері вищої освіти суттєво обмеженою.

Основні заходи:

1. Залишати невизначеним і неістотним статус студентського представництва у колегіальних дорадчо-консультативних органах при МОН.

шення, а призупиняє його дію, зобов'язуючи розпочати процедуру узгодження інтересів.

2. Продовжити декларувати підтримку розвитку ОСС, залишаючи реальний вплив цих структур на ситуацію у ВНЗ неістотним.
3. Продовжити політику залучення студентства насамперед через ОСС та ВСР, не приділяючи значної уваги взаємодії із студентськими профспілками та НУО.
4. Виступати за ухвалення законопроекту щодо розвитку ОСС, який найбільше сприятиме збереженню status quo.

Переваги:

1. Швидка процедура прийняття рішень, яка дозволяє уникати або максимально обмежувати процес узгодження та консультування із представниками студентства.

Недоліки:

1. Гальмується реформування вищої школи, зокрема процес її демократизації, підпорядкування її суспільним інтересам.
2. Невідповідність політики у сфері вищої освіти стандартам Болонського процесу, що призводить до невиконання міжнародних зобов'язань.
3. Збільшується недовіра студентства до органів влади.
4. Зберігаються негативні явища (корупція, низька якість освітніх послуг, порушення прав студентів тощо) у вищій школі.

Альтернатива 2. «Уповноважені ОСС — основний представник студентства країни». Здійснити залучення студентства до формування політики у сфері вищої освіти насамперед через взаємодію із ОСС, сприяючи їх розвитку та посиленню, визначивши їх «основним представником» студентства країни.

Основні заходи:

1. Сприяти ухваленню проекту Закону України «Про студентське самоврядування в Україні».
2. Ініціювати внесення доповнень до проекту Закону України «Про студентське самоврядування в Україні», які передбачатимуть надання студентським представникам у колегіальних органах врядування ВНЗ та його структурних підрозділах права вето.
3. Розробити та затвердити положення, яке регулюватиме діяльність громадської ради із питань вищої освіти при МОН, чітко визначатиме повноваження, структуру та склад учасників ради і міститиме положення про квоту студентського представництва не менше 15%.
4. Розробити та забезпечити реалізацію просвітницьких програм з інформування студентства про права та повноваження ОСС,

можливості ОСС із представлення прав та інтересів студентів, необхідність проведення відкритих та демократичних виборів до ОСС.

5. Не приділяти значної уваги взаємодії із студентськими профспілками та НУО.

Переваги:

1. Сприяє реформуванню вищої школи, її демократизації та підпорядкуванню суспільним інтересам.
2. Наближує політику у сфері вищої освіти до відповідності стандартам Болонського процесу, що сприяє євроінтеграції країни.
3. Збільшує довіру студентства до органів влади.
4. Процес прийняття державних рішень більш узгоджений та краще враховує студентські інтереси.
5. Сприяє подоланню негативних явищ (корупція, низька якість освітніх послуг, порушення прав студентів тощо) у вищій школі.
6. Створює інституційні можливості для узгодження інтересів та вирішення конфліктів, що відбуваються на рівні окремих ВНЗ, зменшує завантаженість центральних органів державної влади необхідністю регулювати процес узгодження інтересів у конфліктних ситуаціях.

Недоліки:

1. Провокує протистояння між ОСС, студентськими профспілками та НУО.
2. Не створює можливостей для залучення до процесу формування політики у сфері вищої освіти студентських НУО та профспілок.
3. Викликає опір частини адміністрацій ВНЗ та представників ректорського корпусу.
4. Робить процес вироблення та прийняття рішень тривалішим.
5. Вимагає адміністративних зусиль для реалізації.

Альтернатива 3. «ОСС, студентські профспілки та НУО — дієві учасники активного залучення». Залучення студентів до формування політики у сфері вищої освіти здійснювати шляхом системної взаємодії із усіма основними формами студентських ОГС (ОСС, профспілки, НУО), сприяючи їх посиленню та розвитку.

Основні заходи:

1. Сприяти ухваленню проекту Закону України «Про студентське самоврядування в Україні».

2. Шляхом широкого громадського обговорення розробити та запровадити модель залучення всіх основних форм студентських ОГС (ОСС, профспілки, НУО) до формування політики у сфері вищої освіти через представлення репрезентантів цих ОГС у консультативно-дорадчих органах на національному рівні та у колегіальних органах врядування ВНЗ.
3. Ініціювати внесення доповнень до проекту Закону України «Про студентське самоврядування в Україні», які передбачатимуть надання студентським представникам у колегіальних органах врядування ВНЗ та його структурних підрозділах права вето.
4. Розробити та затвердити положення, яке регулюватиме діяльність громадської ради із питань вищої освіти при МОН і чітко визначатиме повноваження, структуру та склад учасників ради, міститиме положення про квоту студентського представництва не менше 15%.
5. Розробити та забезпечити реалізацію просвітницьких програм з інформування студентства про права та повноваження ОСС, можливості ОСС із представлення прав та інтересів студентів, необхідність проведення відкритих та демократичних виборів до ОСС.

Переваги:

1. Сприяє реформуванню вищої школи, її демократизації та підпорядкуванню суспільним інтересам.
2. Приводить державну політику у сфері вищої освіти у відповідність із стандартам Болонського процесу, кращими європейськими та світовими практиками, що сприяє євроінтеграційним процесам.
3. Збільшує довіру студентства до органів влади.
4. Процес прийняття державних рішень максимально узгоджений, враховує інтереси студентів та дає можливість представляти погляди на вироблення політики різним течіям організованого студентського руху.
5. Сприяє подоланню негативних явищ (корупція, низька якість освітніх послуг, порушення прав студентів тощо) у вищій школі.
6. Створює інституційні можливості для узгодження інтересів та вирішення конфліктів, що відбуваються на рівні окремих ВНЗ між/всередині окремих професійних груп та зменшує завантаженість центральних органів державної влади необхідністю регулювати процес узгодження інтересів у конфліктних ситуаціях.
7. Зменшує протистояння між ОСС, студентськими профспілками та НУО, викликане підтримкою розвитку ОСС органами державної влади.

Недоліки:

1. Викликає опір частини адміністрацій ВНЗ та представників ректорського корпусу.
2. Робить процес вироблення та прийняття рішень більш тривалим та складним.
3. Вимагає адміністративних зусиль для реалізації.

6. Рекомендації та впровадження**Таблиця 1.***Порівняльний аналіз альтернатив політики*

<i>Критерії</i>	<i>Оцінки альтернатив політики</i>		
	<i>варіант 1</i>	<i>варіант 2</i>	<i>варіант 3</i>
Результативність	1,5	2,5	3
Ефективність	1,5	3	3
Справедливість	1	2	3
Політична здійсненність	2	2	2
Адміністративна здійсненність	3	3	2,5
Оцінка варіанта	9	12,5	13,5
Рейтинг варіанта	3	2	1

Порівняльний аналіз альтернатив політики здійснено за 3-бальною шкалою, де 3 — високе значення, 2 — середнє, 1 — низьке.

Пояснення до оцінювання альтернатив.

Результативність у наведеному аналізі розглядається з точки зору здатності державних органів та установ залучати студентство до формування державної політики у сфері вищої освіти, а також відповідність такого залучення кращому європейському досвіду. Згідно із результатами аналізу теперішня політика забезпечує мінімально прийнятний ступінь такого залучення. Такий рівень є недостатнім для вирішення завдань, поставлених перед вищою школою щодо її демократизації та євроінтеграції. Варіант 2 передбачає подальший розвиток ОСС як незалежних та впливових представників студентських інтересів, що обираються владою як основний репрезентант студентських інтересів. Втім, цей підхід не передбачає залучення до вироблення політики таких важливих представників студентських інтересів, як профспілки та НУО. Варіант 3 передбачає вироблення моделі, яка дозволить залучити до формування та реалізації політики максимально широке коло представників студентських інтересів (ОСС, студентські НУО та профспілки), і в такий спосіб, забезпечити найбільшу результативність.

Економічна ефективність. Усі варіанти практично не вимагають додаткових видатків із державного бюджету. Проте реалізація варіантів 2 і 3 у середньостроковій перспективі сприятиме суттєвому покращен-

ню ситуації у вищій школі (зменшенню рівня корупції, зростанню конкурентоспроможності та привабливості ВНЗ, у т.ч. і для іноземних студентів тощо). Це матиме позитивний прояв у показниках економічної ефективності. Для вироблення та початкового впровадження варіантів 2 і 3 можливе залучення коштів програм міжнародної допомоги та приватних фондів. Видатки на подальше впровадження варіантів 2 і 3 на рівні ВНЗ мають фінансуватися за рахунок коштів самих ВНЗ (згідно практики, що існує в багатьох країнах ЄС). Ця схема фінансування вже передбачена у проекті Закону України «Про студентське самоврядування в Україні».

Справедливість. Третя із поданих альтернатив є найбільш справедливою, оскільки передбачає максимальне залучення студентської громадськості, прагне до враховування якнайширшого спектру поглядів.

Політична здійсненність. Кожний із поданих варіантів має достатньо високий коефіцієнт політичної здійсненності. У випадку із варіантом 1 досягти 100% показника заважає те, що в силу проголошеної урядом політики, взятих на себе Україною міжнародних зобов'язань та зростаючої активності ОГС, уникнути подальшого вдосконалення системи залучення студентства до формування державної політики буде складно. Для реалізації варіантів 2 та 3 доведеться долати опір консервативної частини адміністрацій ВНЗ, ректорського корпусу.

Адміністративна здійсненність. Усі три варіанти не вимагають особливих умов для практичної реалізації і мають високий показник адміністративної здійсненності.

За результатами рейтингового аналізу (табл.1) бачимо, що найбільш прийнятними для впровадження є альтернативи 2 і 3. Проте найкращою, на нашу думку, є альтернатива 3, яка хоч і поступається в силу своєї інноваційності за показниками адміністративної здійсненності, втім за іншими показниками займає провідні позиції. За своєю суттю вона відповідає характеру інноваційних та демократичних перетворень, проголошених президентом та урядом.

Впровадження

Для провадження рекомендованої альтернативи необхідно здійснити наступні кроки:

1. Сприяти прийняттю за основу з подальшим доопрацюванням проекту Закону України «Про студентське самоврядування в Україні».
2. Ініціювати внесення пропозицій до згаданого вище законопроекту, що передбачатимуть:
 - надання студентським представникам у колегіальних органах врядування ВНЗ та його структурних підрозділах права вето;

- залучення представників студентських НУО та профспілок, які діють у ВНЗ, до участі у формуванні колегіальних органів студентських самоврядувань (шляхом надання їм спеціальних квот у представницьких органах ОСС ВНЗ або введення двопалатної структури студентського самоврядування — за зразком окремих університетів США).
3. Організувати широке громадське обговорення згаданого вище законопроекту.
 4. Розробити та затвердити положення, яке регулюватиме діяльність громадської ради із питань вищої освіти при МОН, що чітко визначатиме повноваження, структуру та склад учасників ради, міститиме положення про квоту студентського представництва, яка відповідатиме європейським стандартам.
 5. Спільно із Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту, зацікавленими НУО, ОСС, а також донорськими організаціями розробити та забезпечити реалізацію просвітницьких програм з інформування студентства про права та повноваження ОСС, можливості ОСС із представлення прав та інтересів студентів, необхідність проведення виборів до ОСС на основі принципів відкритості, гласності та змагальності.
 6. Пропонувати ВСР внести зміни до положення, що регулює її діяльність, з метою передбачити можливості участі у її роботі уповноважених представників студентських НУО та профспілок, які мають всеукраїнський статус.

Яковлева Світлана

Забезпечення рівних можливостей для виховання та розвитку дітей в неповних сім'ях

Анотація

Проблема: не існує дієвого механізму виплати коштів на утримання неповнолітніх дітей в неповних сім'ях.

В разі, якщо батьки ухиляються або не можуть виконувати свої обов'язки, діти залишаються без коштів до існування. Запроваджена державою тимчасова допомога забезпечує лише 30% прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку. Крім того, якщо батьки виїжджають за кордон, стягнення аліментів стає неможливим внаслідок відсутності міжнародного договору про правову допомогу у цивільних справах між Україною та державою перебування відповідача. Відсутність ефективного механізму повернення коштів до державного бюджету може призвести до ситуації, коли державний бюджет не зможе забезпечити необхідний обсяг коштів для забезпечення виплат на утримання дітей в неповних сім'ях.

Клієнт: Міністерство України в справах сім'ї, молоді та спорту.

Стейкхолдери (зацікавлені сторони):

- Міністерство з питань соціальної політики та праці;
- Органи соціального захисту населення;
- Служби в справах неповнолітніх;
- Державна виконавча служба;
- Дитячі громадські та благодійні організації (Християнський дитячий фонд, Соціальна служба «Віфанія», Консорціум «Кожній дитині», Дитячий фонд ООН ЮНІСЕФ тощо).

Цілі розв'язання проблеми:

1. забезпечення необхідного обсягу коштів для утримання дітей в неповних сім'ях;
2. підвищення відповідальності батьків;
3. забезпечення рівних можливостей для виховання та розвитку дітей в неповних сім'ях.

Альтернативні варіанти:

1. не змінювати чинну політику виплати коштів на утримання дітей в неповних сім'ях через органи соціального захисту населення;
2. створити нову установу — державний фонд з виплати аліментів;
3. надати повноваження з адміністрування виплат службам в справах неповнолітніх;
4. здійснювати виплату коштів на утримання дітей через третю особу.

Рекомендації: рекомендовано до впровадження варіант 3.

Надання повноважень з адміністрування виплат коштів на утримання дітей в неповних сім'ях службам в справах неповнолітніх забезпечить найвищий результат та ефективний механізм погашення заборгованості й цільового використання коштів державного бюджету.

Аналітична записка

1. Визначення проблеми для аналізу

Проблемою є відсутність дієвого механізму забезпечення виплати коштів на утримання неповнолітніх дітей в неповних сім'ях. Таким чином, діти, батьки яких ухиляються від своїх обов'язків по утриманню, залишаються без коштів до існування, а отже гідного матеріального забезпечення та можливості виховання здоровими і соціально благополучними. Недостатній рівень матеріального забезпечення неповних сімей призводить до зменшення витрат на освіту та розвиток дитини.

1.1. Симптоми проблемної ситуації

На виховання дитини в неповній сім'ї негативно впливає ряд факторів — низький матеріальний рівень життя, відсутність або слабка участь одного з батьків, ігнорування батьками родинних обов'язків, травмуючий вплив оточуючого середовища, відсутність своєчасної і належної допомоги від соціальних інститутів та служб. Як наслідок, діти які проживають у неповних сім'ях набагато частіше виявляються під час проведення профілактичних рейдів службами в справах неповнолітніх, потрапляють до притулку, затримуються працівниками правоохоронних органів за скоєння правопорушень чи злочинів.

Ухилення багатьох батьків в неповних сім'ях від виконання обов'язків по утриманню своїх неповнолітніх дітей, позбавляють останніх можливості рівного розвитку в суспільстві. Чинне в Україні законодавство (стаття 2 Закону України «Про охорону дитинства») гарантує рівність у своїх правах і свободах всіх дітей на території України незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного, етнічного або соціального походження, майнового стану, стану здоров'я та народження дітей і їх батьків або будь-яких інших обставин. Проте в Україні близько 80 тисяч сімей знаходяться у такому стані, що не здатні повноцінно дати можливість для розвитку своєї дитини, а це — понад 150 тисяч дітей. В умовах, коли оплата праці батьків може задовольняти їх потреби лише на елементарному рівні, практично втрачається можливість забезпечувати необхідний рівень життя дітей, навіть за рахунок недоспоживання дорослих. Така ситуація спостерігається в багатьох сім'ях, де дорослі її члени вже не мають об'єктивної можливості створювати для дітей відносно сприятливі умови через падіння реальних доходів до рівня абсолютної злиденності, коли не можуть задовольнятися повсякденні елементарні потреби.

Водночас з розвитком міжнародних відносин і трудової міграції почастишали випадки, коли без матеріальної підтримки одного з батьків залишаються діти, які мають право на утримання. На сьогодні співробітництво України з питань виконання судових рішень, у тому числі щодо стягнення аліментів, врегульовано Конвенцією про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах, яка діє в рамках СНД та 21 двостороннім міжнародним договором. Вирішення цього питання без наявності міжнародного договору про правову допомогу у цивільних справах між Україною та державою перебування відповідача, положеннями якого передбачається визнання і виконання таких рішень, є досить проблематичним.

Крім того, не мають можливості гідного утримання діти, батьки яких були позбавлені батьківських прав. Лише в 2005 році в Україні батьківських прав було позбавлено понад 4 тис. батьків [12].

Таким чином, питання утримання дітей, що виховуються в неповних сім'ях, в Україні потребує особливої уваги з боку держави.

1.2. Законодавча й інституційна база

У 1991 році Україна приєдналася до Конвенції про права дитини, схваленої Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 20 листопада 1989 року. Конвенція ґрунтується на принципі обов'язків держави захищати права дітей і допомагати батькам виростити їх здоровими і щасливими [13].

Ставлення держави до сім'ї визначається Декларацією про загальні засади державної політики України щодо сім'ї та жінок і Концепцією державної сімейної політики, які прийняті ВР України відповідно у березні і вересні 1999 року. За ініціативи Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму Указом Президента України від 12 листопада 1999 року затверджені заходи щодо поліпшення становища багатодітних сімей. В грудні 2003 року були прийняті додаткові заходи щодо посилення соціального захисту багатодітних та неповних сімей. Постановою КМУ від 14 березня 2004 року затверджена програма «Українська родина». У ній концептуально визначені державні підходи щодо зміцнення і підвищення статусу сім'ї в Україні. Основні пріоритети цієї програми: створення умов для реалізації економічних, соціальних та демографічних функцій сім'ї [11].

Протягом 2005 року в Україні проведено значну роботу з врегулювання нормативно-правової бази стосовно сімей з дітьми. Прийнято Закони України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону дитинства», який спрямовано на забезпечення соціально-правового захисту дітей, [5] «Про організаційно-правові умови соціального захисту дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [2] та «Про основи соціального захисту бездомних громадян та безпритульних дітей» [3]. Розроблено низку нормативно-правових актів, у тому числі

законопроектів «Про державну підтримку сімей у вихованні дітей» [9], «Про оздоровлення та відпочинок дітей» [10].

У червні 2005 року видано Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей», яким передбачено реформування системи соціального захисту дітей, а також розробку проекту національного плану дій на 2006–2016 роки щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини.

Сімейним кодексом України визначено способи виконання батьками обов'язку утримувати дитину. Зокрема, частиною п'ятою 181 статті зазначеної норми встановлено, що якщо місце проживання батьків невідоме, або вони ухиляються від сплати аліментів або не мають можливості утримувати дитину, дитині призначається тимчасова державна допомога [1]. Порядок призначення цієї допомоги визначено Кабінетом Міністрів України.

1.3. Масштаби проблеми

Загальна характеристика рівня життя сімей в Україні свідчить, що однією з найбільш уразливих груп населення є саме неповні сім'ї.

Неповні сім'ї — це сім'ї, у складі яких відсутня шлюбна пара, тобто батько або мати. Вони складаються з матері або батька з дітьми. Як і в інших країнах світу, особливо європейських, з високим рівнем розлучень та поширеним безшлюбним материнством, в Україні спостерігається стійка тенденція до зростання частки неповних сімей. Її прояв розпочався у 70–80-ті роки, коли значно збільшилася кількість розлучень. У міжпереписний період 1989–2001 років тенденція зростання частки неповних сімей була зумовлена одночасною дією трьох головних чинників: підвищенням рівня розлучень, підвищенням рівня смертності та збільшенням орієнтації на безшлюбне материнство. Останньому сприяло також розповсюдження різних форм неофіційних шлюбно-сімейних стосунків. За даними перепису населення 2001 році в Україні 2,3 млн. неповних сімей, які складаються переважно з матері (рідше батька) з дітьми. За останні роки їх кількість збільшилась на понад 20%. В неповних сім'ях в Україні виховується близько 1,5 млн. дітей віком до 18 років [11].

1.4. Новизна проблеми

У 1991 році Україна стала незалежною і почала процес розбудови демократичного устрою та ринкової економіки. Глибокі потрясіння, яких зазнало українське суспільство в усіх сферах життєдіяльності за останні десятиліття, позначились і на становищі дітей, оскільки саме вони чи не найбільше постраждали внаслідок об'єктивних труднощів і прорахунків у соціально-економічній та суспільно-політичних сферах. Питання забезпечення механізму виплати коштів неповним сім'ям на утримання неповнолітніх дітей, батьки яких ухиляються або не можуть

виконувати свої обов'язків по утриманню постало ще в 90-ті роки. Проте лише в 2005 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо призначення тимчасової державної допомоги дітям». Його завданням є забезпечення гідних умов життя дітей [6].

1.5. Історія питання

Питання утримання неповнолітньої дитини вирішує суд під час розлучення батьків. Обов'язок утримання дитини до досягнення нею повноліття згідно Сімейного кодексу України є одним з головних обов'язків батьків. Закон покладає такий обов'язок на обох батьків. У більшості випадків батьки утримують своїх неповнолітніх дітей добровільно, забезпечуючи їх всім необхідним для життя, навчання, повноцінного розвитку. Якщо ж батьки ухиляються від цього обов'язку та не надають коштів на утримання дітей добровільно, такі кошти стягуються з них у судовому порядку у вигляді аліментів.

Державою визначено нижню межу, на рівні якої батьки мають піклуватися про своїх дітей, сплачуючи на їх користь аліменти. Раніше межа становила один неоподатковуваний мінімум доходів громадян, тобто 17 гривень. У жовтні 2005 року її було збільшено до 30 відсотків від прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку. На сьогодні мінімальний розмір аліментів на дитину становить: для дітей віком до 6 років — 112, 80 грн.; для дітей віком від 6 до 18 років — 140, 40 грн [13].

Обов'язок батьків виникає незалежно від їх працездатності, дієздатності, наявності у них матеріальних засобів для утримання дітей. Аліменти, які сплачуються на утримання неповнолітніх дітей, є одним з гарантованих законом джерел їх існування. Особливо важливими такі виплати є для малолітніх дітей, оскільки для осіб такого віку інші джерела існування є досить обмеженими. Закономірно, що такі виплати мають суто цільове призначення — утримання неповнолітнього. Цільове витрачання аліментів перевіряє орган опіки та піклування. Підставою для такої перевірки може бути заява платника аліментів або власна ініціатива органу опіки та піклування.

Як правило, аліменти сплачуються батьками щомісяця, на кожну неповнолітню дитину незалежно від того, де вона знаходиться. Так, влаштування дитини до закладу охорони здоров'я, навчального або іншого закладу не припиняє стягнення аліментів на користь того з батьків, з ким до цього проживала дитина, якщо вони витрачаються за цільовим призначенням. Якщо батьки не беруть участі в утриманні дитини, влаштованої до державного або комунального закладу охорони здоров'я, навчального або іншого закладу, аліменти на дитину можуть бути стягнені з них на загальних підставах. За рішенням суду поруч з іншими виплатами (державні пенсії, різні види допомоги та відшкодування у зв'язку із втратою годувальника) аліменти можуть перерахову-

ватися на особовий рахунок дитини у відділенні Державного ощадного банку України.

Не звільняється від обов'язку щодо утримання дитини і особа, яка позбавлена батьківських прав. Одночасно з вирішенням питання про позбавлення батьківських прав суд може на вимогу позивача або з власної ініціативи вирішити питання про стягнення аліментів на дитину.

Невиконання обов'язку батьків по утриманню неповнолітніх дітей зумовлює настання сімейно-правової відповідальності. Злісне ухилення від сплати встановлених рішенням суду коштів на утримання дітей (аліментів), а також злісне ухилення батьків від утримання неповнолітніх дітей, що перебувають на їх утриманні, карається виправними роботами на строк до одного року або обмеженням волі на той самий строк.

Непоодинокими є випадки, коли місце проживання батьків невідоме або вони ухиляються від сплати аліментів, або не мають можливості утримувати дитину. В таких випадках призначається державна допомога з метою тимчасового утримання неповнолітньої дитини.

1.6. Інструменти і механізми здійснення чинної політики

Призначення тимчасової державної допомоги дітям визначено Постановою Кабінету Міністрів України⁸. Допомога призначається у разі, коли:

- рішення суду про стягнення аліментів з одного з батьків не виконується;
- один з батьків перебуває під арештом, слідством, на примусовому лікуванні, у місцях позбавлення волі або його визнано в установленому порядку недієздатним;
- місце проживання (перебування) одного з батьків не встановлено.

Тимчасова допомога призначається і виплачується за місцем проживання (перебування) одного з батьків, який утримує дитину, управлінням праці та соціального захисту населення.

Для призначення тимчасової допомоги одержувач подає органу праці та соціального захисту населення за місцем проживання заяву та інші встановлені документи. Тимчасова допомога призначається кожні шість місяців, починаючи з місяця, в якому подані усі необхідні документи. Для призначення допомоги на наступний шестимісячний строк одержувач подає лише заяву, в якій повідомляє про обставини, що можуть бути підставою для продовження виплати допомоги.

Тимчасова допомога призначається в розмірі 30 відсотків прожиткового мінімуму, встановленого законом для дитини відповідного віку. Якщо розмір аліментів, визначений судом у фіксованій грошовій сумі, менший від мінімального розміру аліментів на одну дитину, що передбачений частиною другою статті 182 Сімейного кодексу України, тимчасова допомога призначається в розмірі різниці між визначеним роз-

міром аліментів і сумою, що становить 30 відсотків прожиткового мінімуму, встановленого законом для дитини відповідного віку [1].

Перерахування розміру тимчасової допомоги проводиться органом праці та соціального захисту населення з дня досягнення дитиною відповідного віку без звернення одержувача. У разі встановлення нового розміру прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку розмір тимчасової допомоги перераховується без звернення одержувача з місяця, в якому набрав чинності закон, що встановлює новий розмір прожиткового мінімуму.

У разі встановлення місця проживання (перебування) одного з батьків і припинення його розшуку, орган внутрішніх справ у триденний строк повідомляє про це одержувача, орган праці та соціального захисту населення, посадову особу, яка винесла ухвалу (постанову) про розшук, а також суд за місцем знаходження виконавчого листа. Таким чином, якщо виникла можливість стягнення аліментів з одного з батьків, виявлено, що один з батьків може утримувати дитину або місце проживання (перебування) одного з батьків встановлено, у зв'язку з чим можливе стягнення з нього коштів на утримання дитини, орган праці та соціального захисту населення звертається до суду із заявою про стягнення суми сплаченої тимчасової допомоги. Стягнуті кошти зараховуються до державного бюджету.

Тимчасова допомога виплачується установою уповноваженого банку, визначеного в установленому порядку Кабінетом Міністрів України, або державним підприємством і об'єднанням зв'язку за місцем проживання (перебування) одержувача. Перерахування коштів установі уповноваженого банку, державному підприємству і об'єднанню зв'язку для виплати тимчасової допомоги здійснюється органами праці та соціального захисту населення. Покриття витрат, пов'язаних з виплатою тимчасової допомоги, здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, наданих як субвенція місцевому бюджету.

1.7. Результативність і ефективність чинної політики

Зважаючи на нещодавно прийняті зміни до законодавства та розроблені механізми реалізації, оцінювати результативність політики зарано. Проте, існуюча політика потребує значних витрат коштів з державного бюджету за відсутності ефективних механізмів їх повернення. Таким чином, надання тимчасової державної допомоги може навіть призвести до навмисного ухилення батьками від зобов'язань по утриманню неповнолітніх дітей.

1.8. Нагальність вирішення проблеми

Проблема потребує якомога швидшого вирішення. Призначена державою тимчасова допомога дітям, батьки яких ухиляються або не можуть виконувати свої обов'язки по утриманню призводить до нера-

ціонального витрачання великого обсягу коштів з державного бюджету, що за відсутності дієвих механізмів стягнення до бюджету може спричинити ситуацію, коли державний бюджет не зможе забезпечити необхідний обсяг коштів для забезпечення виплат.

1.9. Замовник (клієнт) аналізу

Замовником аналізу може бути Міністерство України в справах сім'ї, молоді та спорту.

2. Підстави для державного втручання

а) Внаслідок ухилення або неспроможності одного з батьків сплачувати аліментні зобов'язання діти з неповних сімей позбавляються можливості для повноцінного та рівного в суспільстві розвитку й виховання. Відсутність належних та гідних умов виховання спричиняють ряд негативних наслідків, як от дитяча бездоглядність, злочинність тощо. Неможливість отримати якісні освіти та виховання спричиняє проблеми у визначенні молоді людини в професійному середовищі та нездатність адаптуватися до суспільства.

Необхідність усунення таких явищ є основною підставою для державного втручання.

б) Невідповідність гарантованого розміру тимчасової державної допомоги на утримання дітей в неповних сім'ях їх реальним потребам, нерівність розмірів допомоги різним категоріям дітей, неефективність чинної політики виплати через неспроможність державного бюджету забезпечувати необхідний обсяг виплат за відсутності дієвих механізмів стягнення суми аліментної заборгованості до бюджету.

Дітям в неповних сім'ях, батьки яких ухиляються або не можуть виконувати свої обов'язки по утриманню призначається державна допомога. Проте, запроваджена тимчасова допомога згідно внесених нещодавно змін до чинного законодавства в умовах 2006 року щорічно потребуватиме додаткових коштів на дитину віком до 6 років у сумі 1353,6 грн. та для дитини віком від 6 до 18 років — 1684,8 грн. Передбачити скільки знадобиться коштів на вирішення цієї проблеми досить складно, але кошти, виплачені дітям у вигляді тимчасової державної допомоги, підлягають стягненню з платника аліментів до Державного бюджету у судовому порядку. Повернення коштів до бюджету, таким чином, залежить від органів судової та виконавчої влади. Проте, за підсумками діяльності останніх років Міністерство юстиції України констатувало, що протягом року державними виконавцями стягується на користь громадян та юридичних осіб усіх форм власності близько 12% від загальної суми, що підлягала стягненню. З огляду на ці цифри, відсутність дієвих механізмів повернення коштів до бюджету може спричинити ситуацію, коли державний бюджет не зможе забезпечити необхідний обсяг коштів для забезпечення виплат на утримання дітей в неповних сім'ях, що створює ще одну передумову для втручання держави.

3. Консультації (аналіз стейкхолдерів)

3.1. Зацікавлені органи влади (узгодження)

- Міністерство з питань соціальної політики та праці
- Органи соціального захисту населення
- Служби в справах неповнолітніх
- Державна виконавча служба

3.2. Організовані зацікавлені групи

Дитячі громадські та благодійні організації: Християнський дитячий фонд, Соціальна служба «Віфанія», Консорціум «Кожній дитині», Дитячий фонд ООН ЮНІСЕФ тощо.

4. Моделювання проблеми

4.1. Цілі розв'язання проблеми

1. Забезпечення рівних можливостей для виховання та розвитку дітей в неповних сім'ях.
2. Підвищення відповідальності батьків щодо виховання та утримання власних дітей.

4.2. Критерій досягнення цілей

Забезпечення гарантованого отримання коштів на утримання дітей в неповних сім'ях, батьки яких ухиляються, або не можуть здійснювати свої зобов'язання.

4.3. Обмеження

Обмеженням може стати суперечність та недосконалість чинної законодавчої бази, що регулює питання виплати аліментів. Зокрема нещодавно прийнятий Закон України «Про внесення змін до Сімейного кодексу України щодо збільшення розміру аліментів на дітей» [7] дублює положення Закону України від 8 вересня 2005 року №2853-IV «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо призначення тимчасової державної допомоги дітям» [6], а норма п.3 частини 1 закону суперечить Конституції України в частині перекладання обов'язків батьків по утриманню дітей до їх повноліття на державу. Крім того, чинна політика потребує суттєвого обсягу витрат коштів державного бюджету за відсутності визначених джерел залучення та дієвих механізмів стягнення заборгованості.

5. Аналіз альтернативних варіантів розв'язання проблеми

Серед шляхів розв'язання проблеми слід виділити такі:

1. не змінювати чинну політику виплати коштів на утримання дітей в неповних сім'ях через органи соціального захисту населення;

2. створити нову установу — державний фонд з виплати аліментів;
3. надати повноваження з адміністрування виплат службам в справах неповнолітніх;
4. здійснювати виплату коштів на утримання дітей через третю особу.

5.1. Варіант 1: не змінювати чинну політику виплати коштів на утримання дітей в неповних сім'ях через органи соціального захисту населення

Відповідно до чинної політики виплата коштів на утримання дітей в неповних сім'ях відбувається за поданням заяви до органів соціального захисту населення. Таким чином відбувається лише механічна виплата, не існує як можливості відстеження реальних потреб сімей та раціональності використання коштів, так і оперативного контролю доходів боржника за для повернення коштів до державного бюджету.

Потенційні переваги варіанту 1:

- Не вимагає створення нової законодавчої бази;
- Забезпечує мінімальний розмір виплат.

Потенційні недоліки варіанту 1

- Значні витрати коштів з державного бюджету та нераціональне їх використання;
- Відсутність ефективних механізмів повернення коштів до державного бюджету;
- Надання тимчасової державної допомоги може призвести до ухилення батьками від зобов'язань.

5.2. Варіант 2: створити нову установу — державний фонд з виплати аліментів

Використовуючи досвід вирішення питання у Латвії такий фонд має наступні повноваження [14]:

- забезпечення виплати дітям коштів в тому випадку, коли один з батьків їх не сплачує, і стягнення з нього коштів неможливо;
- розпорядження виділенням з державного бюджету, а також стягнення з боржників коштів, забезпечення контролю за їх використанням;
- ведення реєстру осіб, яким сплачено кошти з державних коштів та боржників.

Потенційні переваги варіанту 2:

- Гарантоване отримання коштів на утримання дитини всіма заявниками;
- Своєчасне та повне надання допомоги;
- Ефективне повернення коштів до державного бюджету.

Потенційні недоліки варіанту 2:

- Необхідність внесення змін до чинних законодавчих актів;
- Вимагає створення нової установи з регіональною структурою та певної кількості штатних одиниць;
- Потребує значних фінансових витрат.

5.3. Варіант 3: надати повноваження з адміністрування виплат службам в справах неповнолітніх

Виплату коштів на утримання дітей в неповних сім'ях можливо здійснювати через служби в справах неповнолітніх. Такі установи мають оперативну інформацію щодо неповних та гостропроблемних сімей в межах конкретної території, а отже можуть надавати комплексну адресу допомогу саме тим сім'ям, які найбільше цього потребують. Крім того, можливим є створення єдиної бази даних неплатників аліментів, що буде поширюватися серед усіх державних установ, через які можливо відстежити зміни в доходах та майновому стані боржника. Щойно такі зміни відбудуться, служба в справах неповнолітніх оперативно отримає цю інформацію і зможе звернутися до суду щодо стягнення суми заборгованості до державного бюджету.

Потенційні переваги варіанту 3:

- Забезпечення мінімального розміру виплат;
- Чітка система обліку неповних сімей, що потребують допомоги;
- Можливість забезпечити ефективно відстеження погашення заборгованості та цільового використання коштів.

Потенційні недоліки варіанту 3:

- Необхідність внесення змін до чинних законодавчих актів;
- Необхідність введення додаткових штатних одиниць, що потребуватиме додаткового виділення коштів з місцевого бюджету;
- Вірогідна проблема координації діяльності з іншими державними органами.

5.4. Варіант 4: здійснювати виплату коштів на утримання дітей через третю особу

За досвідом європейських країн, третьою особою може виступати банк або неприбуткова організація, що здійснює виплату з утриманням відповідного відсотка доходу. Така особа самостійно займається питаннями стягнення та повернення коштів. Проте за такої політики втрачається контроль з боку держави щодо соціального захисту дітей в неповних сім'ях.

Потенційні переваги варіанту 4:

- Забезпечення необхідного розміру виплат;
- Своєчасне та повне надання допомоги;
- Відсутність необхідності витрачання коштів державного бюджету.

Потенційні недоліки варіанту 4:

- Необхідність внесення змін до чинних законодавчих актів;
- Втрата контролю з боку держави.

6. Рекомендації та впровадження

Порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики за п'ятьма універсальними критеріями (результативність, ефективність, справедливість, адміністративна та політична здійсненність) представлено в таблиці 1.

Таблиця 1.

Порівняння запропонованих варіантів політики

<i>Критерій</i>	<i>Оцінки варіантів політики</i>			
	<i>варіант 1</i>	<i>варіант 2</i>	<i>варіант 3</i>	<i>варіант 4</i>
Результативність	2	3	3	3
Ефективність	1	3	2	2
Справедливість	2	3	3	2
Політична здійсненність	3	2	2	1
Адміністративна здійсненність	2	1	3	3
Оцінка варіанту	10	12	13	11
Рейтинг варіанту	4	2	1	3

Результативність альтернатив політики оцінювалася як здатність забезпечити необхідний обсяг виплати коштів на утримання всіх дітей, які потребують такої допомоги. З цього боку альтернатива 4 має переваги, оскільки може забезпечити необхідний розмір виплати. Однак третя особа зможе здійснювати зобов'язання зі сплати за одного з батьків лише за умови можливості повернення коштів. У разі, якщо таке стягнення не є можливим, недержавна установа здійснювати виплату відмовиться. Тож гарантувати виплату можуть лише альтернативи 1–3, що фінансуються з державного бюджету.

Ефективність кожної з альтернатив політики визначається як співвідношення витрат на реалізацію альтернативи та можливості повернення виплаченого обсягу коштів. Альтернативи 2 і 3 здатні забезпечити найефективніший механізм стягнення завдяки створенню бази даних та можливості оперативного відстеження змін в доходах боржника. Однак альтернатива 2 потребуватиме створення нової установи з регіональною структурою та значної штатної структури, що з адміністративного та політичного боку є досить складним та потребуватиме значних фінансових витрат.

Отже, на підставі порівняльного аналізу пропонується варіант 3 — передати повноваження з адміністрування виплат аліментів службам в справах неповнолітніх.

Для впровадження такого варіанту необхідні зміни до наступних законодавчих актів:

- Кримінального кодексу України;
- Закону України «Про державний бюджет» — в частині розподілу видатків;
- Закону України «Про органи та служби в справах неповнолітніх і спеціальні установи для неповнолітніх» — в частині визначення конкретних нормативів щодо штатної чисельності працівників цих служб.

На базі служб в справах неповнолітніх необхідно створити відповідні структурні підрозділи або додаткову штатну одиницю. Таким чином, необхідно переглянути штатну чисельність працівників органів та служб. Це питання можна вирішити за рахунок інших підрозділів не збільшуючи загальну кількість працівників.

Задля забезпечення ефективного механізму повернення коштів, що виплачують на утримання дітей в неповних сім'ях, до державного бюджету потрібно створити єдину базу даних боржників. Поширення такої інформації серед різноманітних державних служб та органів і оперативне її поновлення допоможе ефективно відстежувати зміни в отриманні доходів боржників та якнайшвидше повернення коштів до державного бюджету.

Загалом, соціальний захист неповних сімей в Україні дійсно потребує значного вдосконалення, що має відбуватись в рамках узгоджених системних заходів соціальної політики. Таке вдосконалення повинно здійснюватися відповідно до загальної економічної ситуації, можливостей державного фінансування соціальних програм та заходів в інших сферах державної політики.

У підсумковому документі спеціальної сесії в інтересах дітей Генеральної Асамблеї ООН «Світ, сприятливий для дітей» зазначається, що світові держави-лідери беруть на себе зобов'язання «сприяти фізичному, психологічному, духовному і культурному розвитку дітей як пріоритетному напрямку національних і глобальних дій». Усвідомлення того, що діти є повноцінними членами соціуму, права яких захищені міжнародними нормами та національними законодавствами більшості країн світу, має спонукати до вироблення нових підходів в реалізації прав дітей, розвитку державної політики щодо дітей, удосконалення механізму контролю за дотриманням чинного законодавства у сфері охорони дитинства.

Використані джерела

1. Сімейний кодекс України, Закон від 10.01.2002 №2947–III.
2. Закон України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» від 13.01.2005 №2342–IV.
3. Закон України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» від 02.06.2005 №2623–IV.
4. Закону України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 №606–XIV.
5. Закони України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону дитинства» від 03.02.2005 №2414–IV.
6. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо призначення тимчасової державної допомоги дітям» від 08.09.2005 року №2853–IV.
7. Закон України «Про внесення змін до Сімейного кодексу України щодо збільшення розміру аліментів на дітей» від 22.09.2005 №2901–IV.
8. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку призначення та виплати тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме» від 22.02.2006 року №189.
9. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про державну підтримку сімей у вихованні дітей» від 23.12.2004 №954–р.
10. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про оздоровлення та відпочинок дітей» від 08.09.2004 р. N 642–р.
11. «Сім'я в Умовах становлення незалежної України (1991–2003 роки)»: Державна доповідь про становище сімей в Україні за підсумками 2003 року. — К.: Державний інститут проблем сім'ї та молоді, 2004. — 254 с.
12. www.mms.gov.ua — Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту.
13. www.rada.gov.ua — Верховна Рада України.
14. www.ugf.gov.lv — Фонд гарантії засобів утримання Латвійської Республіки.

**Вироблення державної політики:
рекомендації для України в контексті
євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі**

Збірник аналітичних звітів і записок
учасників Програми урядового стажування

Підписано до друку 10.05.2006. Формат 70x100/16
Папір офсетний. Друк офсетний.
Умов. друк. арк. 31,28. Обл.-вид. 29,82.

Видавництво «К.І.С.»
04080 Київ–80, а/с 1, тел (044) 462 52 69, 462 52 70, books.dovidka.com.ua
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів
видавничої справи ДК №677 від 19.11.2001 р.

ТОВ «Лайт-прінт»
Київ, вул. Машинобудівна, 46